



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI
INTERNASIONAL MENGENAI *PLACE OF REFUGE* BAGI
SHIP IN DISTRESS ATAU *SHIP IN NEED OF ASSISTANCE***

SKRIPSI

STEPHANIE PRETTY RIZKA JUWANA

1206209646

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM REGULER**

DEPOK

JULI 2016



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI
INTERNASIONAL MENGENAI *PLACE OF REFUGE* BAGI
SHIP IN DISTRESS ATAU *SHIP IN NEED OF ASSISTANCE***

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

STEPHANIE PRETTY RIZKA JUWANA

1206209646

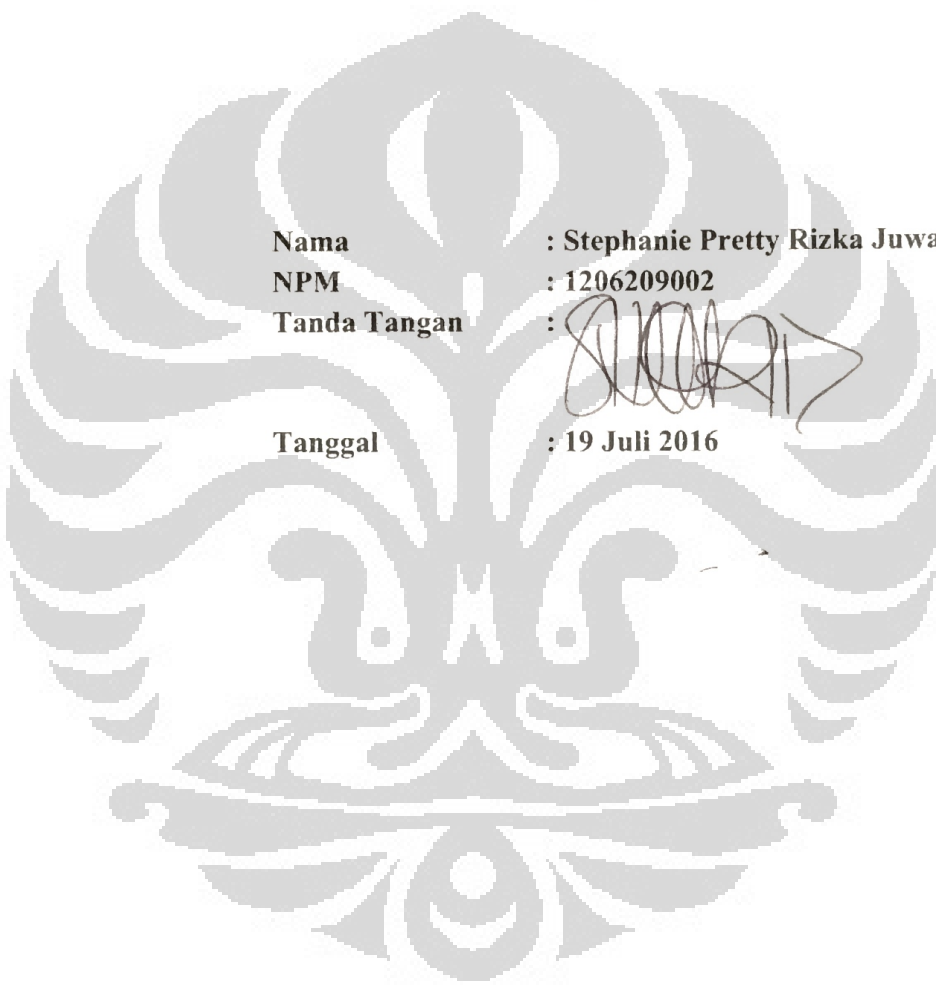
**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM REGULER**

DEPOK

JULI 2016

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**



Nama : Stephanie Pretty Rizka Juwana
NPM : 1206209002
Tanda Tangan : 
Tanggal : 19 Juli 2016

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
 Nama : Stephanie Pretty Rizka Juwana
 NPM : 1206209646
 Program Studi : Ilmu Hukum
 Judul Skripsi : Analisis Urgensi Pembentukan Kovensi Internasional mengenai *Place of Refuge* bagi *Ship in Distress* atau *Ship in Need of Assistance*

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I	: Prof. Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Pembimbing II	: Arie Afriansyah, S.H., M.I.L., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Prof. Dr. D. Sidik Suraputra, S.H.	(.....)
Penguji	: Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Adolf Warouw, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Emmy J. Ruru, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Adijaya Yusuf, S.H., LL.M.	(.....)
Penguji	: Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D.	(.....)
Penguji	: Hadi R. Purnama, S.H., LL.M.	(.....)

Ditetapkan di : Depok
 Tanggal : 19 Juli 2016

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Urgensi Pembentukan Kovensi Internasional mengenai *Place of Refuge* bagi *Ship in Distress* atau *Ship in Need of Assistance*” untuk memenuhi persyaratan guna meraih gelar Sarjana Hukum.

Saya menyadari bahwa saya dapat menyelesaikan skripsi ini tidak terlepas dari adanya bantuan, bimbingan, dan doa dari berbagai pihak. Oleh karena itu, saya hendak mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat, hidayah, ridho, dan kuasa-Nya saya dapat menyelesaikan kuliah dan skripsi ini.
2. Prof. Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M., Ph.D. dan Bapak Arie Afriansyah, S.H, M.I.L., Ph.D. selaku dosen pembimbing saya. Terima kasih untuk bimbingan, ilmu, dan waktunya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
3. Ibu Ismala Dewi, selaku pembimbing akademis penulis. Terima kasih telah membimbing saya selama masa studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Orang tua dan adik saya. Terima kasih atas dukungan dan doa yang diberikan selama ini. Semoga gelar ini dapat mendorong saya untuk terus belajar agar dapat memberikan suatu kontribusi besar pada keluarga dan negara sebagai balas budi kebaikan Mami, Papi, dan Adik selama ini.
5. Keluarga besar saya yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Terima kasih untuk selalu percaya bahwa saya dapat mewujudkan impian saya mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
6. Sahabat-sahabat saya selama di FHUI. Menimba ilmu di salah satu universitas terbaik di negeri ini bukanlah hal yang mudah. Karena dukungan kalianlah saya dapat menyelesaikan studi ini.
7. Teman-teman ALSA, Kharisma Puspita Mandala, Bryan Sonny Wisaksono, dan Armand Maulia Harahap. Saya adalah manusia dengan

banyak kekurangan, namun kalianlah orang-orang yang selalu mendorong saya untuk menjadi pribadi yang lebih baik.

8. Teman-teman seperjuangan hukum internasional publik. Terima kasih atas bantuan kalian selama ini. Semoga kita semua dapat menggapai cita-cita kita masing-masing.
9. Muhamad Rizky Fahzan. Perjalanan menuju sukses adalah sebuah perjalanan yang sangat panjang dan tidak mudah. Terima kasih untuk menjadi orang yang bersedia untuk menemani saya menempuh perjalanan ini yang masih jauh dari tujuan.
10. Seluruh teman-teman FHUI. Terima kasih kepada Abang dan Mba yang telah memberikan saya contoh baik selama ini. Terima kasih kepada teman-teman yang telah memberikan saya dorongan untuk terus maju. Terima kasih kepada Adik-Adik yang telah mewarnai kehidupan saya selama di FHUI.
11. Dosen-dosen dan seluruh warga FHUI. Terima kasih atas ilmu dan bantuannya selama ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan dari semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum. Saya menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih sangat jauh dari sempurna dan memiliki banyak kekurangan. Oleh karena itu, saya sangat mengharapkan saran dan kritik demi membangun skripsi ini.

Depok, 19 Juli 2016

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Stephanie Pretty Rizka Juwana
NPM : 1206209646
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

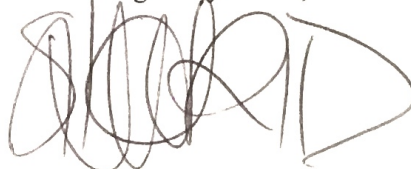
“ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI INTERNASIONAL
MENGENAI PLACE OF REFUGE BAGI *SHIP IN DISTRESS* ATAU *SHIP IN
NEED OF ASSISTANCE*”

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok
Pada tanggal: 19 Juli 2016

Yang menyatakan,



(Stephanie Pretty Rizka Juwana)

ABSTRAK

Nama : Stephanie Pretty Rizka Juwana
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Analisis Urgensi Pembentukan Konvensi Internasional mengenai *Place of Refuge* bagi *Ship in Distress* atau *Ship in Need of Assistance*

Ketika kapal mengalami gangguan atau membutuhkan bantuan, salah satu pilihan utama yang dapat dilakukan adalah mencari tempat untuk mengatasi gangguan tersebut sebelum melanjutkan perjalanannya. Tempat ini dikenal sebagai *place of refuge*. Belum adanya konvensi internasional yang mengatur mengenai hal ini menyebabkan tidak adanya pengaturan pasti mengenai pemberian *place of refuge*. Permasalahan pokok yang dibahas dalam skripsi ini adalah bagaimana urgensi pembentukan konvensi internasional tersebut. Skripsi ini menganalisis berbagai faktor yang mendorong urgensi tersebut, salah satunya adalah perlindungan terhadap laut dari pencemaran yang disebabkan oleh kapal. Kesimpulan yang diperoleh dari skripsi ini adalah bahwa diperlukan konvensi internasional yang secara khusus mengatur mengenai pemberian *place of refuge*.

Kata kunci:

Place of refuge, kapal dalam kesulitan, kapal yang membutuhkan bantuan.

ABSTRACT

Name : Stephanie Pretty Rizka Juwana
Study Program : Law
Title : **An Analysis on the Urgency of Establishing International Convention on Place of Refuge for Ships in Distress or in Need of Assistance**

One of the main options for ship in distress or in need of assistance to stabilize its condition is to find a place to overcome the troubles before continuing its journey. This place is known as place of refuge. The absence of international convention on place of refuge causes no definite provisions to govern this matter. The main problem discussed in this thesis is the urgency of the establishment of such international convention. This thesis analyzes the various factors which encourage the urgency, one of which is the protection of the sea from pollution caused by ships. The conclusion of this thesis is that an international convention that specifically regulate the place of refuge is necessary to be established.

Key words:

Place of refuge, ship in distress, ship in need of assistance.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vi
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR SINGKATAN.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN	xiv
BAB 1.....	1
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	6
1.3. Tujuan Penelitian	6
1.4. Kerangka Konseptual	7
1.5. Metode Penelitian	10
1.6. Sistematika Penulisan	11
2. PERMASALAHAN MENGENAI <i>PLACE OF REFUGE</i> DAN TANGGAPAN ORGANISASI-ORGANISASI INTERNASIONAL	13
2.1. Konsep <i>Place of Refuge</i> dalam Hukum Internasional	13
2.2. Konsep <i>Ship in Distress</i> dan <i>Ship in Need of Assistance</i> dalam Hukum Internasional.....	16
2.3. Peristiwa-Peristiwa terkait Permintaan <i>Place of Refuge</i>	18
2.3.1. Peristiwa Kapal Erika.....	18
2.3.2. Peristiwa Kapal Castor	19
2.3.3. Peristiwa Kapal Prestige	20
2.3.4. Peristiwa Kapal Stolt Valor	22

2.4.	Tanggapan Organisasi-Organisasi Internasional terhadap Permasalahan mengenai <i>Place of Refuge</i>	23
2.4.1.	Tanggapan International Maritime Organization (IMO)	23
2.4.2.	Tanggapan Komite Maritime International (CMI).....	24
2.4.3.	Tanggapan <i>International Association of Ports and Harbors</i> (IAPH).....	27
2.4.4.	Tanggapan International Chamber of Shipping (ICS)	29
2.4.5.	Tanggapan International Salvage Union (ISU).....	30
2.4.6.	Tanggapan International Union of Marine Insurance (IUMI)	31
2.4.7.	Tanggapan Protection and Indemnity Clubs (P&I Clubs)	32
3.	PENGATURAN DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN PRAKTEK NEGARA SEBAGAI ACUAN SAAT TERJADINYA PERMASALAHAN MENGENAI <i>PLACE OF REFUGE</i>.....	33
3.1.	Kedaulatan Negara pada Wilayah Perairan Pedalamannya berdasarkan Perjanjian Multilateral	33
3.2.	Kedaulatan Negara pada Wilayah Laut Teritorialnya berdasarkan Perjanjian Multilateral	35
3.3.	Hak Akses Kapal Asing untuk Memasuki Wilayah Yurisdiksi Negara Pantai berdasarkan Perjanjian Multilateral	37
3.3.1.	United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982	37
3.3.2.	Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports, 1923.....	38
3.4.	Perlindungan Lingkungan dari Pencemaran yang Terjadi oleh Kapal berdasarkan Perjanjian Multilateral	45
3.4.1.	<i>International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation</i> , 1990	45
3.4.2.	<i>International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties</i> , 1973.....	46
3.5.	Pemberian Penyelamatan kepada Kapal Asing dalam Perjanjian Multilateral.....	47
3.6.	Pengaturan mengenai <i>Place of Refuge</i> berdasarkan Perjanjian Bilateral	50
3.6.1	Perjanjian Bilateral antara Inggris Raya dan Swedia.....	50
3.6.2.	Perjanjian Bilateral antara Irlandia dan Rusia.....	51
3.6.3.	Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dan Perancis	52
3.6.4.	Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dan Tripoli.....	53
3.6.5.	Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dengan Venezuela .	53

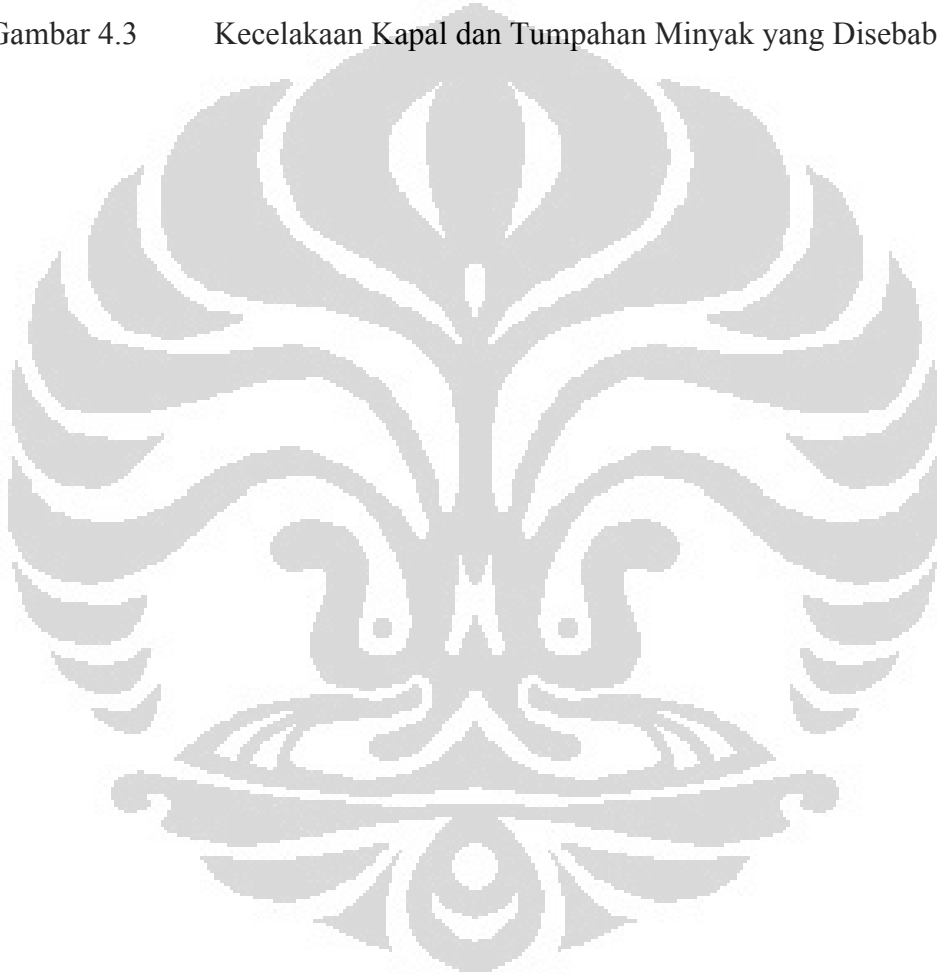
3.7. Pengaturan mengenai <i>Place of Refuge</i> berdasarkan Instrumen Hukum Internasional Lainnya.....	54
3.7.1 Internatinal Maritime Organization Guidelines (IMO Guideliens)	54
3.7.2. <i>Comite Maritime International Draft Instrument (CMI Draft Instrument)</i>	64
3.8. Praktek-Praktek Negara mengenai <i>Place of Refuge</i>	74
3.8.1. Australia	74
3.8.2. Amerika Serikat	77
3.8.3. Indonesia	79
4. ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI INTERNASIONAL TERKAIT PEMBERIAN <i>PLACE OF REFUGE</i> BAGI <i>SHIP IN DISTRESS</i> ATAU <i>SHIP IN NEED OF ASSISTANCE</i>	83
4.1. Perkembangan pada Industri Perkapalan	83
4.2. Perkembangan pada Hukum Laut Internasional mengenai Perlindungan terhadap Lingkungan Laut	89
4.3. Perubahan pada Hukum Penyelamatan dan Praktek Penyelamatan Kapal	92
4.4. Kekurangan dari IMO <i>Guidelines</i> dan CMI <i>Draft Instrument</i>	98
4.5. Kelemahan dari Sifat Instrumen Hukum yang Ada yang Menyebabkan Tidak Seragamnya Praktek Negara.....	102
4.6. Konvensi Internasional yang Berhubungan Tidak Selalu Dapat Dijadikan sebagai Acuan	104
4.7. Langkah-Langkah untuk Mendorong Pembentukan Konvensi Internasional mengenai <i>Place of Refuge</i>	106
5. PENUTUP	109
5.1. Kesimpulan	109
5.2. Saran	112
DAFTAR PUSTAKA	113
LAMPIRAN	120

DAFTAR SINGKATAN

CMI	<i>Comite Maritime International</i>
HNS	<i>International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea</i>
IAPH	<i>International Association of Ports and Harbors</i>
ICS	<i>International Chamber of Shipping</i>
ILA	<i>International Law Association</i>
IMCO	<i>Inter-Governmental Maritime Consultative Organization</i>
IMO	<i>International Maritime Organization</i>
ISU	<i>International Salvage Union</i>
IUMI	<i>International Union of Marine Insurance</i>
LEG	<i>Legal Committee of IMO</i>
MARPOL	<i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships</i>
MAS	<i>Maritime Assistance Service</i>
MSC	<i>Maritime Safety Committee</i>
P&I CLUBS	<i>Protection and Indemnity Insurance Associations</i>
SOLAS	<i>International Convention for the Safety of Life at Sea</i>
ULCC	<i>Ultra Large Crude Carrier</i>
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
VLCC	<i>Very Large Crude Carrier</i>

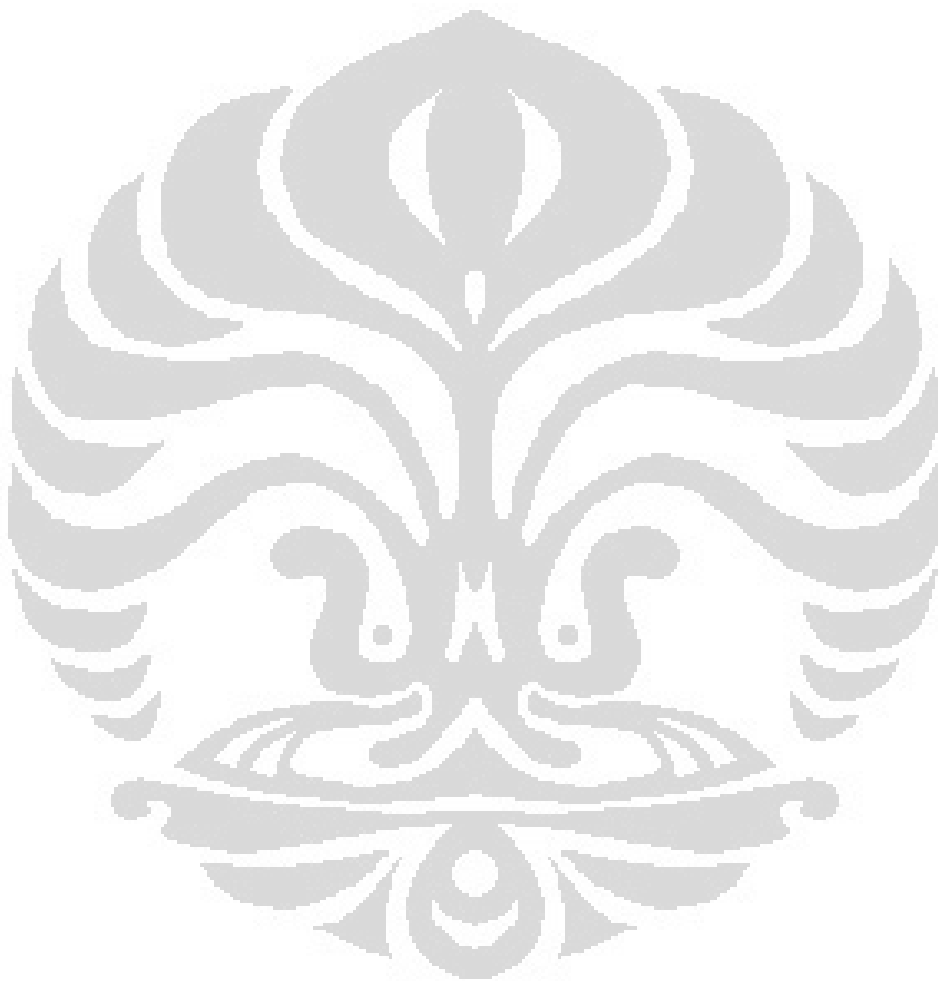
DAFTAR GAMBAR

- Gambar 3.1 Perbandingan antara Kapal dengan Lambung Tunggal dan Ganda
- Gambar 3.2 Area Keadaan Darurat di Pelabuhan Ampara, Sulawesi Tengah
- Gambar 4.1 Perbandingan Besar Kapal
- Gambar 4.2 Penyebab Utama Kecelakaan Kapal
- Gambar 4.3 Kecelakaan Kapal dan Tumpahan Minyak yang Disebabkannya



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 *IMO Guidelines on Place of Refuge for Ships in Need of Assistance*
Lampiran 2 *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Setiap hari ribuan kapal melayari laut dan samudera di dunia untuk keperluan perdagangan internasional. Di zaman ini, lebih banyak lagi kapal yang berlayar selain untuk kebutuhan transportasi perdagangan, yaitu untuk kepentingan-kepentingan pariwisata dan rekreasi, pengambilan minyak dan gas di laut, perikanan, kegiatan budidaya, dan latihan militer.¹ Kapal menjadi salah satu media transportasi di dunia selain transportasi udara dan daratan. Transportasi udara merupakan transportasi yang membutuhkan banyak biaya untuk meroperasikannya. Karena itulah negara-negara lebih memilih transportasi laut dan daratan untuk keperluan perdagangan lintas negaranya. Terkait dengan kedua media transportasi tersebut, yang perlu diingat adalah terdapat sifat dari laut yang berlainan daripada sifat tanah, yaitu hal bahwa laut merupakan kekuasaan air yang selalu bergerak, mulai dari tingkat berayun-ayun sampai bergelombang bahkan setinggi gunung apabila ada angin taufan. Maka, pengangkutan manusia dan barang dengan kapal melalui laut membutuhkan keahlian navigasi istimewa.

Akan tetapi, bagaimanapun juga kecakapan para pengemudi kapal, tetaplah besar resiko kapal akan mengalami gangguan di tengah laut. Navigasi laut melibatkan berbagai bahaya, tidak sedikit di antaranya disebabkan oleh cuaca buruk dan tekanan laut atau terkadang disebabkan oleh masalah keamanan yang ditimbulkan oleh bajak laut, perompakan, dan terorisme. Sehubungan dengan resiko yang besar itulah maka pengangkutan manusia dan barang dengan kapal laut memerlukan peraturan-peraturan istimewa yang berbeda dengan peraturan tentang pengangkutan di daratan.²

¹ Aldo Chircop dan Olof Linden (ed), *Place of Refuge for ships – Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), hlm. 2.

² Wirjono Prodjojudikoro, *Hukum Laut bagi Indonesia*, (Bandung: Sumur Bandung, 1976), hlm. 9.

Ketika kapal mengalami gangguan, salah satu pilihan utama dari pemilik kapal atau pengendali kapal pada saat itu adalah untuk mencari perlindungan di area perairan dimana gangguan tersebut dapat diatasi atau diminimalisir sebelum kapal tersebut harus melanjutkan perjalanannya. Area ini dikenal sebagai '*place of refuge*' yang diartikan sebagai tempat di mana sebuah kapal yang membutuhkan bantuan dapat mengambil tindakan untuk menstabilkan kondisinya, mengurangi bahaya yang mungkin terjadi, melindungi keselamatan manusia serta lingkungan. *Place of refuge* ini secara teoritis dapat terletak di mana saja di wilayah hukum suatu negara pantai termasuk pelabuhan atau tempat lain yang merupakan bagian dari perairan pedalaman, laut teritorial, atau bahkan ZEE. Kriteria penting yang harus diperhatikan adalah bahwa *place of refuge* tersebut harus berada di suatu tempat di mana kapal dapat mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi gangguannya. Secara praktikal, tempat yang cocok untuk dijadikan sebagai *place of refuge* adalah dalam batas perairan pedalaman atau laut teritorial dari negara pantai.³ Seiring dengan perkembangan zaman, *place of refuge* diberikan kepada kapal yang membutuhkan bantuan (*in of assistance*), mengalami kesulitan (*distress*), atau mengalami peristiwa *force majeure*.

Secara tradisional masyarakat internasional mendukung norma tidak tertulis mengenai pemberian bantuan untuk kapal dalam kesulitan. Norma tersebut berlaku selama jangka waktu yang panjang. Sudah merupakan pemahaman bersama bahwa setiap negara di dunia harus saling membantu satu sama lainnya sesuai jika dibutuhkan dan dimungkinkan. Hal tersebut tumbuh sebagai hukum kebiasaan internasional dan menjadi dasar dari pembentukan sumber-sumber hukum internasional lainnya. Dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* bagian pembukaan tercantum bahwa pengkodifikasian dan pengembangan

³ Dalam pidatonya, Mr. W.A. O'Neil, *Secretary General* IMO, pada Konferensi *International Association of Ports Harbours* memaparkan bahwa:

"When dealing with ships in distress, the requirement is to find them sheltered water where the situation can be stabilised, the cargo made safe and the salvors and authorities can evaluate what further steps are necessary without the pressure of a crisis over their heads. The concern of port authorities that they should not be exposed to the risks of pollution, fire or explosion is well understood and is in no way challenged. But, equally, this is an issue which will not go away and must be addressed. We cannot continue to permit a situation to unfold in which salvors dealing with a damaged vessel containing a potentially hazardous cargo have nowhere to go."

secara progresif hukum laut merupakan sumbangan untuk memperkokoh perdamaian, keamanan, kerjasama, dan hubungan bersahabat antara semua bangsa. Pemberian izin negara untuk menyediakan *place of refuge* untuk kapal didasarkan pada pertimbangan '*kindness and humanity*' (kebaikan dan kemanusiaan), '*humanity and civility*' (kemanusiaan dan kesopan-santunan), '*protection and assistance of friends*,' (perlindungan dan bantuan untuk teman), '*friendly treatment and assistance*' (perlakuan dan bantuan yang bersahabat), serta '*all favour and protection*' (kebaikan dan perlindungan).⁴

Pengaturan mengenai isu ini diatur dalam hukum kebiasaan internasional (*customary international law*) yang menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda.⁵ Namun, terdapat sebuah pergeseran yang terjadi terkait dengan pemahaman mengenai pemberian *place of refuge* untuk kapal dalam kesulitan sampai sekitar enam puluh tahun yang lalu saat negara pantai mulai mempertanyakan kewajiban mereka untuk menyediakan tempat di saat tidak terdapat resiko terhadap keselamatan kru kapal dan saat kapal tersebut beserta muatannya memiliki potensi serius untuk merusak lingkungan atau ekonomi negara pantai yang dimintai bantuan.

Perlu diingat bahwa negara memiliki yurisdiksi yang berlaku di wilayahnya, termasuk wilayah kelautannya. Pada beberapa sumber hukum internasional dapat ditemukan peraturan yang mengatur bahwa hukum internasional tidak dapat berlaku jika merugikan kepentingan negara. *Place of refuge* yang dibutuhkan oleh kapal tentunya berada di dalam wilayah kelautan negara dimana yurisdiksi negara tersebut berlaku, yaitu di bagian perairan pedalaman atau laut teritorial. Pada perairan pedalaman, kedaulatan negara berlaku mutlak tanpa adanya pembatasan oleh hukum internasional dalam bentuk kewajiban-kewajiban untuk memberikan jaminan pelaksanaan hak lintas damai bagi kapal-kapal asing.⁶ Laut teritorial juga berada di bawah kedaulatan penuh

⁴ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit*, hlm. 9.

⁵ “‘*Places of refuge*’ is currently an important issue in maritime circles because of an apparent change to what had been long accepted as customary international law of the sea, namely that requests for a place of refuge are rarely, if ever, refused.”, *Ibid.*, hlm. 3.

⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Cet. Ke-4, (Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2013), hlm. 172.

negara.⁷ Sehingga, terdapat hak bagi negara untuk menolak pemberian *place of refuge* bagi kapal yang sedang mengalami gangguan dan membutuhkan tempat untuk berlabuh.

Hanya ada satu konvensi multilateral yang secara langsung berkaitan dengan pengaturan *access to port*, yaitu *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports, Geneva, 1923* (1923 Geneva Convention and Statute). UNCLOS dan konvensi multilateral lainnya yang dinegosiasikan di bawah naungan organisasi maritim internasional (IMO) dapat juga dijadikan sebuah referensi, sementara beberapa konvensi yang tidak terkait dengan IMO juga mengandung peraturan terkait dengan *access to port* (akses ke pelabuhan). Pada intinya, peraturan-peraturan tersebut mengakui adanya hak *access to port* dengan persetujuan negara pantai namun juga mengakui hak-hak negara pantai untuk menolak izin akses yang didasarkan oleh alasan-alasan perlindungan kepentingan negaranya sendiri.

Permasalahan yang terjadi sekarang adalah bentroknya dua kepentingan antara negara pemilik kapal dengan negara pantai.⁸ Negara pantai memiliki kepentingan yang kuat dalam melindungi perairan nasional mereka dari kerusakan polusi yang diakibatkan oleh *ship in distress* yang berlabuh di perairan mereka tersebut. Kepentingan negara pemilik kapal adalah jelas bahwa terdapat kemungkinan terjadinya gangguan dalam kapal yang membuatnya harus mencari *place of refuge*, tempat tersebut pastinya adalah tempat yang terdekat.

Pada sekitar abad ke dua puluh, terdapat tiga kasus terkait dengan pemberian *place of refuge* untuk kapal yang membutuhkan bantuan, yaitu Kaus *Erika*, *Castor*, dan *Prestige*. Ketiga kasus ini menciptakan sebuah keraguan

⁷ *Ibid*, hlm. 171.

⁸ “The issue of *places of refuge* is not a purely theoretical or doctrinal debate but the solution to a practical problem: What to do when a ship finds itself in serious difficulty or in need of assistance without, however, presenting a risk to the safety of life of persons involved. Should the ship be brought into shelter near the coast or into a port or, conversely, should it be taken out to sea?”, Pasal 1.2 IMO Guidelines on *Place of Refuge for Ships in Need of Assistance*.

bahwa kebiasaan internasional untuk memberikan *place of refuge* tidak lagi berlaku, apalagi di saat tidak ada nyawa manusia yang terancam.⁹

Meningkatkan kepedulian terhadap perlindungan lingkungan serta tidak jelasnya hukum terkait pemberian *place of refuge* bagi kapal yang membutuhkan bantuan dianggap sebagai penyebab dari tragedi tenggelamnya Kapal *Erika* di sekitar wilayah Negara Perancis.¹⁰ Dua belas bulan setelah itu, terjadi peristiwa kapal *Castor*. Kapal tersebut bertahan selama empat puluh hari, dimana pada saat itu telah ditolak oleh tujuh negara untuk berlindung di pelabuhannya. Pertimbangannya juga adalah alasan perlindungan lingkungan. Kemudian di tahun 2002, Kapal *Prestige* tenggelam 133 mil dari pelabuhan Negara Spanyol. Tumpahan minyak yang disebabkan oleh kapal ini menyebabkan polusi sejauh 1900 km dari garis pangkal Spanyol dan Perancis.¹¹

Didorong oleh terjadinya ketiga kasus besar tersebut, *International Maritime Organisation* telah berusaha mengajukan solusi dengan sebuah *voluntary guidelines*. Namun, *soft law* tersebut dianggap masih memiliki beberapa kekurangan dan tidak dapat mengikat negara seperti *hard law*. Bahkan terjadi kasus besar lagi setelah dikeluarkannya IMO *Guidelines*, yaitu peristiwa kapal *Stolt Valor*. *Stolt Valor* adalah sebuah 15,732 GT *parcel tanker* yang dibuat pada tahun 2004. Pada perjalanannya dari Jubail, Saudi Arabia menuju Sitra, Bahrain pada 15 Maret 2012, kapal tersebut mengalami ledakan dan kebakaran.¹² Permintaan pemberian *place of refuge* telah ditolak oleh lebih dari sepuluh negara sampai akhirnya diperbolehkan untuk memasuki wilayah Bahrain. Akan tetapi, selama 100 hari mencari *place of refuge*, kapal tersebut telah menyebabkan pencemaran lingkungan yang sangat besar.

⁹ Christopher Murray, "Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of Force Majeur or Distress in the Wake of the Erika and Castor", *Ohio State Law Journal*, Vol. 63, (2002), hlm. 1465.

¹⁰ Oya Ozcayir, *Port Control*, (London: Llyods of London Press, 2001), hlm. 239.

¹¹ Veronica Frank, "Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law", *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 20, (2005), hlm. 1.

¹² Tetsuya Yamaji, "Evaluation of IMO Guidelines on Place of Refuge", *Journal of Maritime Researches*, Vol. 4, (2014), hlm. 20.

Belajar dari kekurangan yang terkandung dalam IMO *Guidelines*, *Comite Maritime International* (CMI) juga telah berusaha untuk mengajukan solusi dengan sebuah *draft instrument* untuk membentuk konvensi internasional terkait hal ini. Walaupun *draft instrument* ini sudah berusaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan pengaturan pada IMO *Guidelines*, sifatnya yang merupakan *soft law* tetap belum dapat mendorong setiap negara untuk secara sukarela mengikuti instrumen hukum ini.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana permasalahan yang ada terkait pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*?
2. Bagaimana pengaturan pemberian *place of refuge* bagi kapal dalam *ship in distress* atau *ship in need of assistance* dalam hukum internasional?
3. Bagaimana urgensi dari pembentukan konvensi internasional yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah disebutkan di atas, maka tujuan penulisan skripsi ini adalah senagai berikut:

1. Menjelaskan permasalahan yang ada terkait pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*.
2. Menjelaskan pengaturan pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance* dalam hukum internasional.

3. Menjelaskan urgensi dari pembentukan konvensi internasional yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*.

1.4. Kerangka Konsepsional

Kerangka konsepsional dimaksudkan untuk menjelaskan mengenai pengertian dari beberapa istilah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini. Dalam penulisan skripsi ini konsep-konsep yang digunakan dan perlu didefinisikan adalah sebagai berikut:

1. *Place of Refuge*

Place of refuge didefinisikan sebagai tempat di mana sebuah kapal yang membutuhkan bantuan dapat mengambil tindakan untuk menstabilkan kondisinya, meminimalisir bahaya, serta melindungi kehidupan manusia yang ada dalam kapal serta lingkungan. Tempat ini secara teoritis dapat berlokasi di mana saja yang merupakan bagian dari yurisdiksi negara pantai, termasuk di perairan pedalaman, laut teritorial, atau zona ekonomi eksklusif. Kriteria yang penting adalah bahwa tempat ini harus merupakan suatu tempat di mana kapal dapat melakukan upaya untuk menstabilkan kondisi kapal, meminimalisir bahaya navigasi, dan melindungi keselamatan manusia di kapal tersebut dan lingkungan.¹³ Secara praktikal, tempat yang tepat untuk dijadikan sebagai *place of refuge* adalah perairan pedalaman dan laut teritorial negara pantai.

2. Kapal dalam Kesulitan (*Ship in Distress*)

Terdapat pemahaman tradisional terkait dengan pemberian izin *place of refuge*, yaitu bahwa izin ini hanya diberikan kepada *ship in*

¹³ "Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment.", Pasal 1.19 IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance.

distress. Keadaan yang dianggap sebagai *distress* harus merupakan keadaan yang darurat dengan kebutuhan yang mendesak.¹⁴

3. Kapal yang Membutuhkan Bantuan (*Ship in Need of Assistance*)

Yang dimaksud sebagai ‘*ship*’ atau kapal dalam definisi *place of refuge* oleh IMO *Guidelines* adalah kapal yang membutuhkan bantuan (*ship in need of assistance*).¹⁵ Kapal yang membutuhkan bantuan adalah kapal yang berada dalam situasi yang dapat menimbulkan karamnya kapal atau bahaya terhadap lingkungan atau navigasi, terlepas dari butuh atau tidaknya penyelamatan manusia di kapal tersebut.¹⁶

4. *Force Majeur*

Dalam perkembangannya, digunakan pula istilah *force majeure* sebagai pertimbangan diberikannya izin *place of refuge*. Istilah ini mengacu pada situasi di mana faktor eksternal yang tidak dapat dihindari menyebabkan suatu peristiwa yang tidak dapat dikendalikan.¹⁷

5. Perairan Pedalaman

Perairan pedalaman adalah perairan yang berada pada arah darat dari garis pangkal. Dengan demikian, batas laut teritorial pada arah ke darat merupakan batas terluar dari perairan pedalaman suatu negara. Garis pangkal biasa untuk mengukur lebar laut teritorial adalah garis air

¹⁴ Anthony P. Morrison (ed), *Place of Refuge for Ships in Distress: Problems and Methods or Resolution*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012), hlm. 3.

¹⁵ “While the definition in the IMO Guidelines does highlight that there must be an element of danger, either of the ship sinking or damage being caused to the environment, it is important to note that the requisite condition is that the ship must only be ‘in need of assistance’ and not necessarily in a state of ‘distress’”, Aldo Chircop, “Living with Ships in Distress – A New IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge”, *World Maritime University Journal of Maritime Affairs* 3, (2004), Vol. 3, hlm. 38.

¹⁶ “Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.”, International Maritime Organization, *IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, Lampiran Pasal 1.18.

¹⁷ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit*, hlm 8.

rendah,¹⁸ di mana pada keadaan seperti ini tentunya tidak terdapat perairan pedalaman. Kedudukan negara pantai adalah sebagai pemilik kedaulatan penuh atau laut/perairan pedalamannya. Kedaulatan inipun tidak disertai keharusan untuk menjamin hak lintas damai bagi kapal asing sebagaimana halnya di laut teritorial.

6. Laut Teritorial

Konvensi menetapkan bahwa kedaulatan suatu negara pantai, selain wilayah daratan dan perairan pedalamannya, dan dalam hal suatu negara kepulauan, perairan kepulaunannya, meliputi juga suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang disebut laut teritorial.¹⁹ Batas luar laut teritorial adalah garis yang jarak setiap titiknya dari titik yang terdekat pada garis pangkal, sama dengan lebar laut teritorialnya.²⁰ Setiap negara diberi kebebasan untuk menetapkan lebar laut teritorialnya hingga suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkalnya.²¹ Kedaulatan suatu negara di laut teritorial dibatasi dengan kewajiban untuk menjamin dilaksanakannya hak lintas damai (*innocent passage*) oleh kapal-kapal asing.

¹⁸ *Except where otherwise provided in this Convention, the normal baseline for measuring the breadth of the territorial sea is the low-water line along the coast as marked on large-scale charts officially recognized by the coastal State.*, Pasal 5 *United Nations Convention on the Law of the Sea*

¹⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Op. Cit*, hlm. 173

²⁰ “1. *The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.*

2. *This sovereignty extends to the air space over the territorial sea as well as to its bed and subsoil.*

3. *The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law.*”, Pasal 2 *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

²¹ “*Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.*”, *United Nations, United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1982, Pasal 3.

1.5. Metode Penelitian

Suatu penelitian yang baik membutuhkan metode untuk mengarahkan penelitian ke arah yang benar secara sistematis dan kronologis, sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan.

1.5.1 Bentuk Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang bersumber dari studi kepustakaan.²² Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang dilakukan hanya dengan cara mengacu kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan beserta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat.²³

1.5.2 Tipologi Penelitian

Tipologi penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian deskriptif-analitis. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai urgensi pembentukan konvensi internasional terkait dengan *place of refuge* dengan cara menganalisis permasalahan-permasalahan yang ada. Metode penelitian yang digunakan dalam pengolahan, penganalisisan, dan pengkonstruksian data adalah metode kualitatif.

Berdasarkan sudut pandang ilmu yang dipergunakan mapenelitian ini merupakan penelitian mono disipliner, di mana metode didasarkan pada satu disiplin ilmu.²⁴ Ditinjau dari sifatnya, penelitian ini bersifat eksplanatoris yang bertujuan untuk menjelaskan atau menggambarkan lebih dalam suatu gejala yang ada.²⁵

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cet. Ke-8, (Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2004), hlm. 29.

²³ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 10.

²⁴ *Ibid*, hlm. 5.

²⁵ *Ibid*, hlm. 4.

1.5.3 Jenis Data

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, yakni data yang tidak diperoleh langsung dari lapangan melainkan dari studi kepustakaan atau studi literatur yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier sebagai berikut:²⁶

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat, seperti peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, serta perjanjian internasional.²⁷
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti laporan penelitian, artikel ilmiah, buku, makalah, berbagai pertemuan ilmiah, tesis, dan disertasi.²⁸
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, seperti abstrak, buku pegangan, buku petunjuk, ensiklopedia, dan kamus hukum.²⁹

1.6. Sistematika Penulisan

Dalam skripsi ini sistematika penulisan disusun dalam 5 (lima) bab, yaitu:

BAB 1 – PENDAHULUAN

Bab ini berisikan 6 (enam) sub-bab, yaitu latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 – PERMASALAHAN MENGENAI *PLACE OF REFUGE* DAN TANGGAPAN ORGANISASI-ORGANISASI INTERNASIONAL

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, hlm. 28.

²⁷ *Ibid*, hlm. 52.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Ibid*.

Bab ini akan membahas pengaturan mengenai konsep dari *place of refuge*, kapal dalam kesulitan (*ship in distress*), dan kapal yang membutuhkan bantuan (*ship in need of assistance*) dalam hukum internasional. Setelah itu, akan dibahas empat peristiwa besar yang melibatkan kapal *Erika*, *Castor*, *Prestige*, dan *Stolt Valor*. Terjadinya peristiwa-peristiwa tersebut mendorong beberapa organisasi internasional untuk memberikan tanggapan terhadap permasalahan yang ada dan akan dibahas pula dalam bab ini.

BAB 3 – PENGATURAN DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN PRAKTEK NEGARA SEBAGAI ACUAN SAAT TERJADINYA PERMASALAHAN MENGENAI *PLACE OF REFUGE*

Bab ini berisikan beberapa pengaturan-pengaturan hukum internasional yang berhubungan dengan pemberian *place of refuge*. Pengaturan-pengaturan yang akan dibahas terdiri dari perjanjian-perjanjian multilateral, perjanjian-perjanjian bilateral, instrumen hukum internasional lainnya, dan praktek beberapa negara.

BAB 4 – ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI INTERNASIONAL TERKAIT DENGAN *PLACE OF REFUGE*

Bab ini akan menganalisis urgensi pembentukan konvensi internasional terkait *place of refuge* berdasarkan permasalahan-permasalahan yang telah terjadi dikaitkan dengan kekurangan-kekurangan dalam hukum internasional yang telah ada terkait dengan *place of refuge*.

BAB 5 – PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan yang diberikan penulis guna menjawab pertanyaan yang ada pada sub bab pokok permasalahan serta saran yang dapat diberikan penulis terkait dengan *place of refuge*.

BAB 2

PERMASALAHAN MENGENAI *PLACE OF REFUGE* DAN TANGGAPAN ORGANISASI-ORGANISASI INTERNASIONAL

2.1. Konsep *Place of Refuge* dalam Hukum Internasional

Ketika kapal mengalami gangguan, salah satu pilihan utama dari pemilik kapal atau pengendali kapal pada saat itu adalah untuk menjadi perlindungan di area perairan dimana gangguan tersebut dapat diatasi atau diminimalisir sebelum kapal tersebut harus melanjutkan perjalanannya. Area ini dikenal sebagai '*place of refuge*' yang diartikan sebagai tempat di mana sebuah kapal yang membutuhkan bantuan dapat mengambil tindakan untuk menstabilkan kondisinya, mengurangi bahaya yang mungkin terjadi, melindungi keselamatan manusia serta lingkungan.³⁰ *Place of refuge* ini secara teoritis dapat terletak di mana saja di wilayah hukum suatu negara pantai termasuk pelabuhan atau tempat lain yang merupakan bagian dari *internal water*, *territorial sea*, atau bahkan ZEE.³¹ Kriteria penting yang harus diperhatikan adalah bahwa *place of refuge* tersebut harus berada di suatu tempat di mana kapal dapat mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi gangguannya.³² Secara praktikal, tempat yang cocok untuk dijadikan sebagai *place of refuge* adalah dalam batas *internal waters* atau *territorial sea* dari negara pantai.³³

³⁰ International Maritime Organization, *IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, Lampiran Pasal 1.19.

³¹ Anthony P. Morrison, *Op.Cit.*, hlm. 1.

³² *Ibid.*

³³ Dalam pidatonya, Mr. W.A. O'Neil, *Secretary General* IMO, pada Konferensi *International Association of Ports Harbours* memaparkan bahwa:

"When dealing with ships in distress, the requirement is to find them sheltered water where the situation can be stabilised, the cargo made safe and the salvors and authorities can evaluate what further steps are necessary without the pressure of a crisis over their heads. The concern of port authorities that they should not be exposed to the risks of pollution, fire or explosion is well understood and is in no way challenged. But, equally, this is an issue which will not go away and must be addressed. We cannot continue to

Pemberian izin negara untuk menyediakan *place of refuge* untuk kapal didasarkan pada pertimbangan ‘*kindness and humanity*’ (kebaikan dan kemanusiaan), ‘*humanity and civility*’ (kemanusiaan dan kesopan-santunan), ‘*protection and assistance of friends,*’ (perlindungan dan bantuan untuk teman), ‘*friendly treatment and assistance*’ (perlakuan dan bantuan yang bersahabat), serta ‘*all favour and protection*’.(kebaikan dan perlindungan).³⁴

Tidak adanya suatu pengaturan pasti mengenai hak dan kewajiban pemberian *place of refuge* untuk *ship in distress* atau *ship in need of assistance* menimbulkan persepsi bahwa hal tersebut hanya diatur dalam hukum kebiasaan internasional. Walaupun sebenarnya pun telah terjadi perubahan dan pergeseran pemahaman pada hukum kebiasaan internasional ini. Prinsip dasar dari kebiasaan memberikan *place of refuge* adalah perlindungan dan penyelamatan nyawa manusia.³⁵ Sebelum abad ke-20 menyelamatkan penumpang kapal tidak dapat dilakukan tanpa menyelamatkan kapalnya juga. Pada saat itu belum ada metode penyelamatan melalui udara, sehingga kapal harus dilabuhkan ke daratan terdekat untuk menurunkan para penumpang kapal. Selama masa itu, pemberian *place of refuge* bagi kapal yang membutuhkan bantuan dianggap sebagai sebuah kewajiban yang berkaitan dengan penyelamatan nyawa manusia yang dijamin oleh hukum kebiasaan internasional.³⁶

Berdasarkan hukum kebiasaan internasional ini pemberian *place of refuge* diberikan tanpa harus memperhatikan faktor apakah yang menyebabkan gangguan kapal terjadi.³⁷ Negara pantai tidak boleh menolak pemberian *place of refuge* dengan alasan bahwa kapal asing mengalami gangguan karena ulahnya sendiri. Misalnya, negara pantai menyatakan bahwa penyebab terjadinya gangguan

permit a situation to unfold in which salvors dealing with a damaged vessel containing a potentially hazardous cargo have nowhere to go.”

³⁴ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm. 9

³⁵ Sophie Caggiaguidi-Fahy, “The Law of the Sea and Human Rights”, *Sri Lanka Journal of International Law*, Vol. 19, (2007), hlm. 85.

³⁶ Aldo Chircop, *Op. Cit.*, hlm. 33

³⁷ Constatine John Colombos, *The International Law of the Sea*, (London: Longmans, 1962), hlm. 160.

terhadap kapal dikarenakan oleh tidak dipatuhinya ketentuan keselamatan oleh kapal tersebut, atau menyatakan bahwa kapal tersebut mengalami gangguan karena tindakan-tindakan yang dilakukan oleh awak-awak kapal itu sendiri. Negara pantai harus memberikan *place of refuge* terlebih dahulu dan memberikan bantuan yang dibutuhkan sampai gangguan yang dialami oleh kapal sudah ditangani, barulah kemudian negara pantai dapat mempermasalahkan hal-hal lainnya, termasuk penyebab gangguan yang dikarenakan oleh kapal itu sendiri.³⁸

Kebiasaan internasional yang diakui selama bertahun-tahun ini juga menyangkup hak-hak sebagai berikut:

*“the right to repair the ship at domestic prices and in so doing to load and reload cargo as necessary; the right to revictual and bring on fresh water at reasonable prices; in exceptional cases, the right to sell part of the cargo to defray repair costs, subject to paying duties on such cargo; and, ultimately, the right to depart the port, once repaired and resupplied, without hindrance.”*³⁹

Bahkan, kapal yang diberikan *place of refuge* tidak akan dikenakan pungutan-pungutan atas kargo yang dibawa oleh kapal yang biasanya harus dibayarkan, kecuali jika kargo tersebut dijual untuk membiayai pungutan.⁴⁰ Bantuan-bantuan tersebut tidak hanya diberikan kepada kapal komersial saja, bahkan juga berlaku bagi kapal militer dan kapal perikanan juga.

Berdasarkan sudut pandang hukum, perkembangan kebiasaan internasional ini bersandar pada beberapa bidang hukum internasional, yakni hukum humaniter, hukum perdagangan, hukum laut dalam arti publik maupun privat, dan hukum yang mengatur mengenai konflik bersenjata dan kenetralan.⁴¹ Kebiasaan internasional ini juga berhubungan dengan beberapa prinsip umum hukum internasional, hukum laut, dan hukum lingkungan, salah satunya mengenai

³⁸ Eric Van Hooydonk, “The Obligation to Offer a Place of Refuge to Ship in Distress, *CMI Yearbook 2003 Part II*, (2003), hlm. 408.

³⁹ Aldo Chircop, *Op. Cit.*, hlm. 227.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 228.

⁴¹ *Ibid*.

perlindungan terhadap lingkungan dan keselamatan manusia, kewajiban penyebab pencemaran untuk mengganti rugi, dan hak lintas damai.⁴²

2.2. Konsep *Ship in Distress* dan *Ship in Need of Assistance* dalam Hukum Internasional

Terdapat pemahaman tradisional terkait dengan pemberian izin *place of refuge*, yaitu bahwa izin ini hanya diberikan kepada *ship in distress*. Keadaan yang dianggap sebagai *distress* harus merupakan keadaan yang darurat dengan kebutuhan yang mendesak.⁴³ Yang dimaksud sebagai ‘*ship*’ atau kapal dalam definisi *place of refuge* oleh IMO Guidelines adalah kapal yang membutuhkan bantuan (*ship in need of assistance*).⁴⁴ Kapal yang membutuhkan bantuan adalah kapal yang berada dalam situasi yang dapat menimbulkan karamnya kapal atau bahaya terhadap lingkungan atau navigasi, terlepas dari butuh atau tidaknya penyelamatan manusia di kapal tersebut.⁴⁵

Penggunaan istilah *ship in need of assistance* dianggap lebih luas daripada istilah *ship in distress*. Kapal tidak harus berada dalam keadaan marabahaya atau dalam kondisi *distress*. Selama kapal membutuhkan bantuan, kapal tersebut sudah memenuhi definisi dari IMO Guidelines. Sehingga, pada prakteknya, saat kapal berada dalam kondisi *distress*, satu-satunya yang dapat dilakukan adalah untuk menepi ke pelabuhan untuk mengatasi permasalahan besar pada kapal. Sedangkan, pada kondisi kapal tersebut hanya memenuhi definisi *ship in need of*

⁴² Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm. 2

⁴³ Anthony P. Morrison (ed), *Op. Cit.*, hlm. 3

⁴⁴ “While the definition in the IMO Guidelines does highlight that there must be an element of danger, either of the ship sinking or damage being caused to the environment, it is important to note that the requisite condition is that the ship must only be ‘in need of assistance’ and not necessarily in a state of ‘distress’”, Aldo Chircop, *Op.Cit.*, hlm. 38.

⁴⁵ “Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.”, Pasal 1.18 IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance.

assistance, sebenarnya terdapat beberapa pilihan bagi kapal untuk menstabilkan kondisinya selain dengan memasuki pelabuhan terdekat.⁴⁶

Masuknya kapal asing yang membutuhkan bantuan ke pelabuhan tidak hanya memberikan hak dan suatu kebebasan bagi kapten kapal, melainkan juga membebankan suatu tanggung jawab. Salah satunya adalah tanggung jawab atas kebenaran bahwa kondisi kapal memang berada dalam kondisi *distress* atau *in need of assistance*. Sehingga, kondisi kapal yang berada dalam kondisi *distress* dan *in need of assistance* merupakan suatu syarat yang mutlak. Tanpa terpenuhinya syarat tersebut, tentunya masuknya kapal asing ke pelabuhan tanpa izin dari negara pantai dapat dianggap sebagai pelanggaran dari yurisdiksi negara pantai yang bersangkutan. Pada masa itu, definisi *ship in distress* dikemukakan oleh Lord Stowell dalam kasus *The Eleanor* pada tahun 1805,⁴⁷ yaitu sebagai berikut:

“It must be an urgent distress; it must be something of grave necessity; such as is spoken of in our books, where a ship is said to be driven in by stress of weather. It is not sufficient to say it was done to avoid a little bad weather, or in consequence of foul winds, the danger must be such as to cause apprehension in the mind of an honest and firm man ... Then again, where the party justifies the act upon the plea of distress, it must not be a distress which he has created himself, by putting on board an insufficient quantity of water or of provisions for such a voyage, for there the distress is only a part of the mechanism of the fraud, and cannot be set up in excuse for it; and in the next place the distress must be proved by the claimant in a clear and satisfactory manner. ... Real and irresistible distress must be at all times a sufficient passport for human beings under and such application of human laws.”

Dari definisi tersebut, dapat dilihat beberapa poin penting yang harus terpenuhi agar suatu kapal dapat dinyatakan dalam kondisi *distress* atau *need of assistance* untuk mendapatkan *place of refuge*:

- a. Kapal harus dalam keadaan darurat;
- b. Tidak dapat dinyatakan dalam keadaan *distress* jika hanya menghindari gangguan cuaca yang tidak membahayakan; dan
- c. Keadaan *distress* tersebut bukan merupakan gangguan yang sengaja dibuat

⁴⁶ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm. 11.

⁴⁷ *The Eleanor* (1809) Edw. 135.

untuk mendapatkan izin masuk dari negara pantai.

Dalam perkembangannya, digunakan pula istilah *force majeure* sebagai pertimbangan diberikannya izin *place or refuge*. Istilah ini mengacu pada situasi di mana faktor eksternal yang tidak dapat dihindari menyebabkan suatu peristiwa yang tidak dapat dikendalikan.⁴⁸ Akan tetapi tidak terdapat suatu batasan yang pasti mengenai faktor-faktor eksternal apa sajakah yang sepatutnya dapat menjadi pertimbangan untuk negara pantai memberikan *place of refuge*. Bahkan, terdapat perdebatan apakah cuaca yang buruk yang belum menyebabkan dampak apapun pada kapal dapat dianggap sebagai suatu kondisi *force majeure* atau tidak.⁴⁹

2.3. Peristiwa-Peristiwa terkait Permintaan *Place of Refuge*

2.3.1. Peristiwa Kapal Erika

Pada 11 Desember 1999, kapal Erika yang merupakan kapal tangki minyak dengan pemilik dari Liberia dan diregistrasikan di Malta mengalami gangguan pelayaran.⁵⁰ Gangguan tersebut dikarenakan oleh ombak besar dan angin kencang. Kapal Erika sedang dalam perjalanannya dari *Dunkerque* menuju ke *Livorno* di Italia dengan kargo sebesar 30.000 ton minyak. Setelah beberapa lama berusaha untuk bertahan, kapten kapal menyatakan bahwa kapal sudah dalam kembali ke keadaan yang normal dan dapat melanjutkan perjalanan. Namun, beberapa jam setelah itu, para awak kapal baru menyadari bahwa terdapat retakan besar yang menyebabkan minyak bertumpahan ke laut. Hal tersebut membuat kapten kapal memberi perintah untuk mengalihkan perjalanan ke *Donges*. Tiga jam kemudian, *harbor master* di *St Nazaire* menyampaikan bahwa *Donges* hanya dapat memberikan izin untuk kapal Erika memasuki pelabuhannya jika kapal tersebut tidak menumpahkan minyak ke laut. Alasannya adalah untuk

⁴⁸ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm 8.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Christopher F. Murray, *Op. Cit.*, hlm. 3

menghindari polusi di Sungai *Loire*. Selama delapan jam, kapten kapal berusaha untuk mengendalikan gangguan, namun keesokan harinya retakan semakin besar dan air mulai masuk ke dalam kapal sampai akhirnya kapal berada dalam kondisi tidak dapat disetir.⁵¹

Kapten kapal secepatnya mengirimkan sinyal untuk meminta pertolongan segera. Semua awak kapal berhasil diselamatkan sebelum kapal tersebut terbelah menjadi dua dan tenggelam sekitar 30 mil ke arah selatan dari *Pointe de Penmarch'h* di *Brittany*. Sekitar 20.000 ton kargo minyak tumpah dan mencemari 500 km *shores*, 400 km daerah pantai, dan memberikan dampak terhadap perikanan, burung laut, tempat wisata, dan daerah produksi garam.⁵² Pemulihan kondisi lingkungan laut setelah insiden tragis ini berjalan cukup lama dan mengeluarkan biaya yang besar.⁵³

2.3.2. Peristiwa Kapal *Castor*

Dua belas bulan setelah insiden *Erika*, insiden kapal *Castor* terjadi pada Desember 2000.⁵⁴ *Castor* adalah *single hulled tanker* berumur 23 tahun yang dimiliki oleh orang Yunani dan didaftarkan di Cyprus. Pada saat itu, *Castor* berlayar dengan membawa 30.000 ton *unleaded gasoline* dari Rumania ke Nigeria. Pada tanggal 31 Desember 2000, *Castor* harus menghadapi cuaca yang sangat buruk di sekitar tepi laut Morocco. Hal tersebut menyebabkan dua retakan di tangki kapal *Castor*, sehingga menyebabkan bocornya zat yang dibawa ke laut.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² ITOPE, "Erika, West of France, 1999", <http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/erika-west-of-france-1999/>, diakses pada 1 Juli 2016.

⁵³ "On February 28, 2000, the French government decided to implement programmes which would focus on the ecological and ecotoxicological consequences of the "Erika" oil spill including (i) monitoring of abiotic compartments of the environment and relevant biological species (approximately e 4.6 million over 3 years), overseen by the regional Directorates for the Environment, (ii) the monitoring of the ecological and ecotoxicological consequences (approximately e 4.6 million over 5 years), as well as two programmes for the development of new monitoring tools (LITEAU) and for the provision of sea and land based anti-pollution resources (RITMER).", Le Moigne Morgan dan Laubier L, "The Erika Oil Spill: Environmental Contamination and effects in the Bay of Biscay", *Aquatic Living Resources Vol. 13*, (2004), hlm. 235.

⁵⁴ *Ibid.*, hlm. 3-4.

Kapten kapal meminta tempat untuk berlindung di Nador, Morocco. Ia juga meminta izin untuk menurunkan kargo dalam kapalnya agar dapat memperbaiki semua kerusakan yang sudah terjadi. Hal tersebut ditolak oleh Morocco, sehingga kapal *Castor* harus mencari *place of refuge* ke Spanyol. Izin tersebut ditolak lagi, namun pihak berwajib Spanyol telah membantu menyelamatkan beberapa awak kapal dan menyisakan awak kapal lainnya untuk dapat mencari *place of refuge* di tempat lain. Akan tetapi, baik Gibraltar, Algeria, Tunisia, Malta, maupun Yunani menolak untuk memberikan tempat untuk berlindung. Walaupun terdapat indikasi bahwa Cyprus akan memberikan tempat untuk berlindung, kapal rusak ini tidak akan sanggup untuk berlayar ke Cyprus karena terlalu jauh.

Hanya Spanyol yang menginvestigasi kerusakan sebelum menolak pemberian tempat untuk berlindung. Negara-negara pantai lainnya langsung menolak tanpa melakukan investigasi apapun terhadap kapal. Alasan Spanyol tidak memberikan tempat untuk berlindung adalah karena kekhawatiran bahwa retakan besar pada kapal dapat menyebabkan ledakan dan memberikan *place of refuge* bagi kapal *Castor* dapat membahayakan daerah pelabuhan Spanyol.⁵⁵

Setelah empat puluh hari, dengan bantuan pihak berwajib Tunisia, 30 km dari tepi pantai Tunisia, kargo diturunkan dari kapal dan kapal *Castor* berlayar menuju Yunani yang akhirnya memberikan tempat untuk berlindung setelah kargo sudah diturunkan dari kapal. Selama masa pencarian *place of refuge*, kapal ini sudah menyebabkan pencemaran yang sangat besar di laut.⁵⁶

2.3.3. Peristiwa Kapal Prestige

Pada 19 November 2002, sebuah kapal berumur enam tahun dan dimiliki oleh orang Yunani dan diregistrasikan di Bahamas dengan nama *Prestige*, terbelah dua dan karam 133 *nautical miles* dari tepi pantai Spanyol.⁵⁷ Kapal

⁵⁵ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 33.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 34-35.

tersebut membawa kargo berupa 77.000 ton minyak dalam perjalanannya dari St Petersburg dan Bentspils di Latvia ke Singapura.

Kapal *Prestige* mulai mengalami gangguan pada salah satu *ballast tanks* yang dikarenakan angin kencang dan ombak besar pada 13 November 2002. Pada saat itu, kapal *Prestige* sudah menumpahkan 1.000 ton minyak. Kapten kapal segera meminta bantuan kepada Spanyol. Awak kapal diselamatkan dengan helikopter dan meninggalkan kapten *first officer*, *chief engineer*, dan penyelamat untuk kemudian dapat menstabilkan kondisi kapal. Kapten kapal meminta tempat untuk berlindung di La Coruna namun permintaan tersebut ditolak. Kapten kapal justru diminta untuk membawa kapal jauh dari daerah Spanyol dengan alasan 63.000 ton tumpahan minyak dari kapal telah mengkontaminasi 1900 km garis pantai Spanyol dan Perancis serta menyebabkan dampak terhadap industri perikanan dan pariwisata Spanyol, Perancis, dan Portugal.⁵⁸

Selama enam hari, kapten kapal dan penyelamat kapal berusaha untuk mengembalikan kondisi kapal seperti semula. Pada saat itu, permintaan tempat untuk berlindung bagi kapal *Prestige* sudah ditolak oleh Spanyol dan Portugal. Pada tanggal 19 November 2002, kapal *Prestige* terbelah dua dan karam.⁵⁹

Insiden ini menjadi salah satu peristiwa pencemaran lingkungan laut terbesar di sejarah.⁶⁰ Kapal *Prestige* menyebabkan pencemaran dengan tumpahan minyak sebanyak 40.000 ton, menutupi 2.000 km garis pantai dengan minyak dari Galiza sampai bagian selatan Perancis, memberi dampak yang sangat buruk terhadap kehidupan di laut karena kerusakan habitat, menghambat perikanan, dan menghentikan kegiatan pariwisata untuk beberapa lama.⁶¹

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Eric Jaworski, "Developments in Vessel-Based Pollution: Prestige Oil Catastrophe Threatens West European Coastline, Spurs Europe to Take Action Against Aging and Unsafe Tankers", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, (2002), hlm. 101.

⁶¹ Veronia Frank, "Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 20, (2005), hlm. 2-3.

2.3.4. Peristiwa Kapal Stolt Valor

Stolt Valor adalah sebuah 15,732 GT *parcel tanker* yang dibuat pada tahun 2004. Pada perjalanannya dari Jubail, Saudi Arabia menuju Sitra, Bahrain pada 15 Maret 2012, kapal tersebut mengalami ledakan dan kebakaran.⁶² Kejadian itu terjadi di *Presian Gulf* pada saat awak kapal sedang melakukan operasi pembersihan tangki yang dilakukan secara rutin. Kendaraan ini membawa kargo yang mengandung Methyl Tertiary Butyl Ether dan Isobutyraldehyde. Kebakaran tersebut berhasil dipadamkan secara total pada 22 Maret 2012.

Walaupun kebakaran sudah padam, namun tentunya stabilitas kapal belum dalam kondisi yang sempurna seperti sebelum kejadian terjadi. Sehingga permintaan *place of refuge* pertama diajukan pada 21 Maret 2012 kepada negara-negara terdekat. Pemerintah Liberia sebagai negara bendera kapal juga membantu kapal meminta *place of refuge*. Semua permintaan *place of refuge* ditolak. *Bunker* kemudian diturunkan dari kapal dan permintaan *place of refuge* diajukan kembali untuk melakukan *safe lightering of the cargo*. Kali ini permintaan diajukan melalui *Marine Emergency Mutual Aid Centre* pada 2 April 2012. Permintaan ini juga ditolak.⁶³

Permintaan *place of refuge* ketiga diajukan kepada *Arab Shipbuilding and Repair Yard* di Bahrain. Pada Juni 2012, *Stolt Valor* diperbolehkan untuk memasuki wilayah Bahrain dan mendapatkan tempat berlidung. Walaupun kapal tersebut berhasil mendapatkan *place of refuge*, namun selama masa pencarian *place of refuge*, kapal tersebut telah menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap lingkungan. Pencarian *place of refuge* berlangsung selama 100 hari. Jika *place of refuge* diberikan pada waktu yang lebih singkat, maka resiko yang terjadi pada lingkungan akan dapat diminimalisir.⁶⁴ Pencemaran yang terjadi tentunya meninggalkan rasa traumatis bagi Perancis, sehingga pada tahun 2002. Perancis dan Spanyol menyepakati sebuah perjanjian untuk melarang semua kapal dengan

⁶² Tetsuya Yamaji, *Op. Cit.*, hlm. 20.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Position Paper by the International Chamber of Shipping, ECSA, the Asian Shipowners' Forum, the International Salvage Union, the International Union of Marine Insurance and the International Group of P&I Clubs*, hlm. 1

lambung tunggal dengan usia kapal di atas 15 tahun untuk memasuki laut teritorial dan ZEE mereka dalam kondisi apapun.⁶⁵

2.4. Tanggapan Organisasi-Organisasi Internasional terhadap Permasalahan mengenai *Place of Refuge*

2.4.1. Tanggapan International Maritime Organization (IMO)

Pembentukan *International Maritime Organization* didorong oleh beberapa negara yang memandang bahwa badan internasional yang bersifat permanen dibutuhkan untuk secara efektif meningkatkan kesadaran negara di dunia terhadap keselamatan di laut. Sehingga, pada tahun 1948, konferensi internasional di Jenewa menghasilkan konvensi yang mendorong pembentukan *Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* (IMCO). Pada tahun 1982, nama organisasi ini berubah menjadi *International Maritime Organization* (IMO).⁶⁶ IMO diberikan sebuah kekuasaan khusus oleh *United Nations Convention on the Law of the Sea* untuk membentuk standar-standar internasional yang dianggap perlu dipatuhi oleh negara di dunia.⁶⁷

Setelah terjadinya peristiwa kapal *Castor*, perhatian IMO mulai tersorot pada permasalahan terkait perubahan sikap beberapa negara pantai terhadap pemberian tempat untuk berlindung. *The Secretary General of IMO*, William O'Neil dalam pidatonya saat menghadiri konferensi *International Association of*

⁶⁵ “France and Spain agreed at a conference in Malaga in November 2002 to ban all single hull tankers over 15 years old from not only their territorial waters but also their EEZs, regardless of their actual condition. This has been rigously enforced by both countries. The banning of ships from the EEZ solely on the basis of age and irrespective of their compliance with IMO standards has been critised by the shipping industry and legal commentators as being contraty to international law. It would also mean that ships in need of refuge would be severly disadvantaged sice they would be unable to enter and traverse not only territorial waters bu also the EEZ of coastal States when seeking access to a place of refuge.”, Veronica Frank, *Op. Cit.*, hlm. 312-313.

⁶⁶ IMO, “Brief History of IMO”, <http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>, diakses pada 4 Juli 2016.

⁶⁷ Peter Ehlers dan Rainer Lagoni, *International Maritime Organisations and their Contribution towards a Sustainable Marine Development*, (Hamburg: Lit Verlag, 2006), hlm. 8.

Ports and Harbours di Kanada pada 19-26 May 2001 mengangkat permasalahan ini sebagai suatu isu yang perlu diperhatikan:

*“When dealing with ships in distress, the requirement is to find them sheltered water where the situation can be stabilised, the cargo made safe and the salvors and authorities can evaluate what further steps are necessary without the pressure of a crisis over their heads. The concern of port authorities that they should not be exposed to the risks of pollution, fire or explosion is well understood and is in no way challenged. But, equally, this is an issue which will not go away and must be addressed. We cannot continue to permit a situation to unfold in which salvors dealing with a damaged vessel containing a potentially hazardous cargo have nowhere to go.”*⁶⁸

Sebagai upaya untuk mencegah peristiwa serupa terjadi lagi, IMO kemudian mulai menyusun IMO *Guidelines* untuk diikuti oleh negara-negara pantai saat sebuah permintaan *place of refuge* diberikan kepada mereka, sebagaimana tercantum pada bagian pendahulunya:

*“The purpose of the Guidelines is to provide Member Governments, shipmasters, companies...and salvors with a framework enabling them to respond effectively and in such a way that, in any given situation, the efforts of the shipmaster and shipping company concerned and the efforts of the government authorities involved are complementary. In particular, an attempt has been made to arrive at a common framework for assessing the situation of ships in need of assistance.”*⁶⁹

2.4.2. Tanggapan Komite Maritim Internasional (CMI)

Komite Maritim Internasional adalah organisasi internasional dalam bidang laut tertua di dunia. Organisasi ini dibentuk pada tahun 1897 dan dianggap sebagai turunan dari organisasi *International Law Association* (ILA).⁷⁰ Pada konstitusinya dijelaskan bahwa tujuan dari CMI adalah untuk berkontribusi pada

⁶⁸ IMO, “Information Resources on Places of Refuge”, [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/InformationResourcesOnCurrentTopics/InformationResourcesOnCurrentTopics/Archives/Documents/PLACES%20OF%20REFUGE%20\(2007\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/InformationResourcesOnCurrentTopics/InformationResourcesOnCurrentTopics/Archives/Documents/PLACES%20OF%20REFUGE%20(2007).pdf), diakses pada 1 Juni 2016.

⁶⁹ International Maritime Organization, *IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, Pasal 1.12.

⁷⁰ CMI, “A Brief History”, <http://www.comitemaritime.org/A-Brief-History/0,27139,113932,00.html>, diakses pada 4 Juli 2016.

upaya unifikasi hukum laut dalam segala aspek. CMI telah banyak merancang konvensi internasional yang diakui oleh dunia, salah satunya adalah *Hague-Visby Rules*.⁷¹ Sebagai sesama organisasi internasional yang bekerja di bidang kelautan, CMI dan IMO sering mengadakan kerjasama. Hubungan kedua organisasi ini dimulai sejak tahun 1967 pada saat pembahasan *Torrey Canyon*.⁷²

Terkait dengan permasalahan pemberian *place of refuge*, CMI mengadakan dua kali penelitian terhadap semua negara anggotanya. Penelitian pertama dilakukan pada tahun 2002 dan membahas mengenai pengalaman setiap negara anggota terkait *ship in distress*. Penelitian kedua dilakukan pada tahun 2003 dan membahas mengenai tanggung jawab dan kompensasi di saat kapal dalam keadaan *distress* diberikan *place of refuge* ataupun saat ditolak.⁷³

Pada penelitian 2002, setiap negara anggota CMI diminta untuk memberikan komentar berdasarkan hukum nasional masing-masing negara terkait pengajuan *place of refuge* oleh kapal asing yang dalam keadaan *distress*. Negara anggota juga ditanyakan apakah Pasal 11 *Salvage Convention* 1989; Pasal 17,18, 21, 192-199, dan 221 UNCLOS, dan Pasal 3-6 OPRC *Convention* diaplikasikan saat berhadapan dengan pengajuan *place of refuge*. Hasil dari penelitian pertama dipresentasikan pada 85th session of the Legal Committee IMO (LEG) pada bulan Oktober 2002.⁷⁴ Hasilnya sangat beragam. Mayoritas negara anggota telah mengadopsi ketiga konvensi tersebut namun hanya mengaplikasikan beberapa ketentuan dalam konvensi tersebut.⁷⁵ Selain itu, belum ada negara yang memiliki peraturan mengenai *place of refuge* di legislasi nasionalnya. Dari hasil penelitian tersebut, CMI mengeluarkan rekomendasi bahwa dibutuhkan suatu prosedur konsisten yang diikuti oleh pemerintah-pemerintah negara di saat *place of refuge*

⁷¹ R. Michael M'Gonigle dan Mark W. Zacher, *Pollution, Politics and International Law: Tankers at Sea*, (London: The University of California Press, Ltd., 1981), hlm. 66-67.

⁷² CMI, "A Brief History", <http://www.comitemaritime.org/A-Brief-History/0,27139,113932,00.html>, diakses pada 4 Juli 2016.

⁷³ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 167.

⁷⁴ Richard Shaw, "Places of Refuge – International Law in the Making?", *CMI Yearbook 2003*, (2003), hlm. 164.

⁷⁵ *Ibid.*

diminta oleh kapal asing dalam keadaan *distress*, dimana identifikasi terhadap kondisi kapal dilakukan secara terbuka.⁷⁶

Setelah selesainya penelitian pertama, *Legal Committee* meminta CMI untuk mengadakan penelitian kedua terkait tanggung jawab dan kompensasi dengan pertimbangan bahwa hal ini belum juga diatur pada IMO *Guidelines*. Hasilnya dipresentasikan pada 87th session of the *Legal Committee* pada bulan Oktober 2003.⁷⁷ Hampir semua negara anggota beranggapan bahwa mereka tidak akan mengembang tanggung jawab atas dampak yang terjadi akibat pemberian *place of refuge* bagi kapal dalam keadaan *distress*, namun hal itu dapat berubah jika pemberian *place of refuge* tersebut ditolak secara lalai.⁷⁸ Selain itu, mereka beranggapan bahwa tanggung jawab atas dampak tersebut sudah diatur dapat *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992* dimana tanggung jawab ada pada pemilik kapal dan kompensasi dibayarkan oleh *ship's P&I insurers* dan *International Oil Pollution Compensation Fund*.⁷⁹

Dari kedua hasil penelitian tersebut, sebuah diskusi diadakan untuk membicarakan apa yang bisa dilakukan sebagai jalan keluar dari permasalahan mengenai tanggung jawab atas kerusakan yang disebabkan oleh kapal dalam keadaan *distress* di *place of refuge* suatu negara. Pada konferensi CMI tahun 2004, CMI menyimpulkan bahwa walaupun semua negara telah meratifikasi semua konvensi terkait tanggung jawab dan kompensasi di pelabuhan negara pantai, hal tersebut tidaklah cukup. Diperlukan suatu konvensi khusus yang mengatur mengenai tanggung jawab dan kompensasi dalam konteks pemberian *place of refuge* bagi kapal asing dalam keadaan *distress*.⁸⁰

⁷⁶ Stuart Hetherington, "International Sub-Committee Discussion Paper", *CMI Yearbook 2003 Part II*, (2003), hlm. 380.

⁷⁷ Richard Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 165.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 168.

⁸⁰ *Ibid.*

Kesimpulan pada konferensi CMI tahun 2004 justru menimbulkan perdebatan.⁸¹ *Legal Committee* mempertahankan posisinya bahwa konvensi baru bukanlah sebuah solusi, melainkan lebih baik untuk mendorong semua negara untuk meratifikasi setiap konvensi terkait yang sudah ada. Meskipun begitu, CMI memutuskan untuk terus bekerja pada isu ini dan menyusun sebuah proposal yang dapat dijadikan sebagai referensi untuk IMO *Guidelines*. Penyusunan proposal berujung pada pengajuan pembentukan instrumen hukum baru yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge* bagi kapal dalam keadaan *distress* yang diajukan pada LEG 90 pada April 2005 dan LEG 95 pada Maret-April 2009.⁸²

2.4.3. Tanggapan *International Association of Ports and Harbors* (IAPH)

Pada 7 November 1955, 100 delegasi dari 38 pelabuhan dan organisasi-organisasi kelautan 14 negara berkumpul di Los Angeles untuk mengumumkan pembentukan *International Association of Ports and Harbors* (IAPH). Organisasi yang bersifat sebagai *Non-Governmental Organization* (NGO) ini beroperasi di Tokyo. Sebagai satu-satunya organisasi yang bekerja di bidang kepelabuhan, IAPH mendapatkan gelar sebagai *Consultative Status* dari *United Nations Economic and Social Council*, IMO, *United Nations Conference on Trade and Development*, *United Nations Environment Programme*, *International Labour Office*, dan *World Customs Organization*.⁸³

Pada *paper* yang ditulis oleh IAPH, disebutkan bahwa telah ada dua solusi yang diajukan oleh IMO dan CMI. Menurut IAPH, kedua instrumen tersebut mungkin saja menjadi sebuah jalan keluar dari permasalahan *place of refuge*, akan tetapi terdapat beberapa faktor pada keduanya yang menyebabkan kurangnya dukungan baik dari kapal asing maupun dari negara pantai.⁸⁴ Faktor-faktor

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 169-170.

⁸² *Ibid.*

⁸³ IAPH, "History/NGO Consultive Status", <http://www.iaphworldports.org/about-iaph/history>, diakses pada 4 Juli 2016.

⁸⁴ Rosalie Balkin, "The IMO Position with Respect to Places of Refuge" *CMI Yearbook 2005-2006*, (2006), hlm. 154-155.

tersebut justru berasal dari luar instrumen-instrumen hukum itu sendiri, yang meliputi:

- a. Umur dan desain kapal yang membawa minyak dan bahan berbahaya lainnya;
- b. Kurang kepercayaan dari negara pantai terhadap para regulator karena kegagalan yang terjadi pada peristiwa Erika dan Prestige; dan
- c. Kegagalan IMO *Guidelines* dan konvensi internasional lainnya dalam mengatur tanggung jawab dan kompensasi negara pantai atas semua dampak yang terjadi karena diberikannya *place of refuge* untuk kapal yang membutuhkan bantuan.⁸⁵

Sehingga, perlu ditinjau apakah IMO *Guidelines* akan diaplikasikan dengan semestinya dan jika *draft instrument* CMI dijadikan sebagai konvensi, apakah negara-negara akan menandatangani.

Pada tahun 2004 di Konferensi CMI, IAPH telah menyusun sebuah *paper* yang kemudian diserahkan kepada *Legal Committee* IMO. Fokus dari *paper* itu terletak pada permasalahan tanggung jawab dan kompensasi. Pada dasarnya, IAPH mendukung inisiatif CMI dan merekomendasikan bahwa konvensi baru harus dibentuk atau konvensi yang sudah ada diamandemen untuk memenuhi kebutuhan penyelesaian permasalahan ini. *Guidelines* tidaklah cukup karena sifat *non mandatory* dari *guidelines* itu sendiri.⁸⁶

Akan tetapi, IAPH berpandangan bahwa CMI *draft instrument* belum bisa dianggap cukup untuk memberikan dan menjamin adanya insentif bagi negara pantai. Untuk dapat menemukan keseimbangan antara kepentingan para pihak, pemilik kapal harus dapat mengesampingkan segala batasan tanggung jawab dan harus siap memenuhi berapapun besarnya jaminan yang dibutuhkan untuk menutupi dampak yang ada. Selain itu, instrumen ini dianggap tidak memberikan insentif yang cukup bagi negara pantai untuk mengesampingkan kedaulatannya di wilayah perairan pedalaman.⁸⁷

⁸⁵ Frans van Zoelen, "An Instrument on Places of Refuge from a Ports' perspective" *CMI Yearbook 2009 Part II*, (2009), hlm. 181-183.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

Pada tahap ini, IAPH sepandangan dengan IMO yang mengatakan bahwa prioritas utamanya adalah untuk mewujudkan adanya pengaturan tentang tanggung jawab dan kompensasi pada konteks pemberian *place of refuge*. Hal ini berarti perlu ada dorongan agar setiap negara meratifikasi *Bunkers Convention*, 2007 *Nairobi Wreck Removal Convantion* dan HNS Protocol 2010. Jika ternyata semua konvensi tersebut tidaklah cukup, barulah perlu dipertimbangkan pembentukan konvensi internasional baru yang secara khusus mengatur tentang pemberian *place of refuge* untuk kapal asing yang membutuhkan bantuan.⁸⁸

2.4.4. Tanggapan International Chamber of Shipping (ICS)

International Chamber of Shipping (ICS) adalah asosiasi perdagangan internasional untuk industri perkapalan. ICS didirikan pada tahun 1921 untuk bekerja di bidang teknis, hukum, ketenagakerjaan, dan isu-isu kebijakan yang berkaitan dengan perdagangan melalui kapal.⁸⁹ Anggota ICS meliputi asosiasi-asosiasi pemilik kapal dari beberapa negara di Asia, Eropa, dan Amerika. ICS mendapatkan gelar *Consultative Status* dari IMO dan memiliki kerjasama regional dengan *Asian Shipowners' Forum* dan *European Community Shipowners' Associations*.⁹⁰

ICS membuat sebuah proposal untuk menanggapi peristiwa Kapal *Stolt Valor* kepada *Maritime Safety Committee*. Poin-poin utama dari proposal tersebut adalah sebagai berikut.⁹¹

- a. ICS sangat menyayangkan lamanya tanggapan yang diberikan pada peristiwa Kapal *Stolt Valor* dan menanyakan efektivitas dari IMO *Guidelines*.

⁸⁸ Archie Bishop, "Places of Refuge", *CMI Yearbook 2009 Part II*, (2009), hlm. 201-202.

⁸⁹ International Chamber of Shipping, "About ICS", <http://www.ics-shipping.org/about-ics/about-ics>, diakses pada 4 Juli 2016.

⁹⁰ Alan Edward Branch dan Michael Roberts, *Branch's Elements of Shipping*, (London: Routledge, 2014), hlm. 141.

⁹¹ Tetsuya Yamaji, Op. Cit., hlm. 21-22.

- b. Jika *place of refuge* diberikan lebih cepat, kargo dan *bunkers* dapat diturunkan lebih cepat, maka resiko yang terjadi akan lebih kecil.
- c. Perlu ditenkankan kembali pada yang tercantum dalam *Resolution A.1038 (27)* termasuk *Strategic Direction 7.2*, yaitu perlunya peninjauan kembali terhadap *guidelines* dan penentuan instrumen hukum apa yang paling cocok.
- d. *Maritime Safety Committee* IMO (MSC) harus mempertimbangkan upaya apa yang dibutuhkan agar setiap negara dapat tunduk pada IMO *Guidelines*.
- e. MSC harus mempertimbangkan upaya lanjutan apa yang sesuai.

2.4.5. Tanggapan International Salvage Union (ISU)

International Salvage Union (ISU) adalah asosiasi perdagangan global yang mewakili para penyelamat di laut. Pendiriannya bertujuan untuk memberikan layanan kepada masyarakat maritim dan perusahaan asuransi dunia dalam hal penyelamatan korban, pertahanan dari polusi, pencegahan kecelakaan, pemulihan kargo, dan kegiatan-kegiatan lainnya yang terkait. Konsep dasar yang dianutnya adalah bahwa kapal penyelamat harus diberikan suatu penghargaan yang pantas atas penyelamatan yang dilakukannya.⁹²

ISU berpendapat bahwa IMO *Guidelines* sebenarnya bermanfaat untuk mengarahkan keputusan berdasarkan resiko, akan tetapi pengaturannya belumlah cukup. ISU lebih mendukung CMI *draft instrument* dengan alasan bahwa *guidelines* tidaklah cukup untuk membuat negara-negara tunduk pada suatu hukum yang seragam. Berikut adalah isi pandangannya:

“A formal instrument is necessary to compel relevant authorities with little or no knowledge of the sea, to make a proper informed decision in the light of all circumstances. To make a genuine choice between what may be two evils. Not to simply reject a solution which they perceive will affect them, without considering the consequences to others. Guidelines are simply guidelines which can fairly easily be avoided by a determined politician or administrator with little or no knowledge of ships and the sea or the real dangers posed by them. Teeth are needed to ensure a balanced

⁹² ISU, “A long history”, <http://www.marine-salvage.com/overview/a-long-history/>, diakses pada 4 Juli 2016.

judgement is made by those who have to make the decisions at times of crises. The draft instrument before us, give[s] those teeth."⁹³

Bagaimanapun juga, ISU menyadari bahwa *draft instrument* yang dihasilkan oleh CMI masih belum memberikan insentif yang cukup agar negara pantai mau mengikatkan diri padanya.⁹⁴ Disarankan agar penyelamatan lingkungan juga harus memberikan penghargaan dan ganti rugi terhadap upaya-upaya yang dilakukan untuk menyelamatkan lingkungan dari dampak yang besar.⁹⁵

2.4.6. Tanggapan International Union of Marine Insurance (IUMI)

Perkembangan yang pesat pada industri perkapalan mendorong pembentukan *Internatonaler Transport Versicherungs Verband* di Berlin sebagai organisasi internasional dalam bidang asuransi laut. Organisasi ini didirikan pada tahun 1874 dan kemudian diganti namanya menjadi *International Union of Marine Insurance* (IUMI). Tujuannya adalah untuk menciptakan sebuah asosiasi untuk membahas dan menyepakati bersama prinsip-prinsip yang berlaku dalam bisnis asuransi laut.⁹⁶

Pada Februari 2003, IUMI yang merepresentasikan *hull and cargo insurers*, memberikan rekomendasi kepada IMO untuk mengembangkan suatu konvensi internasional yang secara khusus membahas mengenai pemberian *place of refuge*. Menurut IUMI, sangatlah penting untuk mengatur secara lengkap mengenai tanggung jawab dan kompensasi yang berhubungan dengan pemberian *place of refuge* ini.⁹⁷

Kewajiban untuk memberikan *place of refuge* menurut IUMI tidaklah harus bersifat absolut. Negara harus tetap memiliki kekuasaan untuk menolak pemberian *place of refuge* jika terdapat dampak yang jauh lebih besar kepada

⁹³ Archie Bishop, *Op. Cit.*, hlm. 201.

⁹⁴ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op.Cit.*, hlm. 1, 23.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ IUMI, "Historial Outline", <http://www.iumi.com/about-iumi/general-information/historical-outline>, diakses pada 4 Juli 2016.

⁹⁷ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 172.

negara pantai jika *place of refuge* diberikan.⁹⁸ Pandangan tersebut sesuai dengan pengaturan yang ada pada *draft instrument* CMI.

2.4.7. Tanggapan Protection and Indemnity Clubs (P&I Clubs)

Organisasi *Protection and Indemnity Clubs* (P&I Clubs) yang dikenal sekarang adalah sebuah turunan dari beberapa asosiasi serupa yang dibentuk oleh pemilik-pemilik kapal asal Inggris pada abad ke-18. Awalnya asosiasi ini didirikan oleh perusahaan-perusahaan asuransi besar, yaitu *Royal Exchange Assurance* dan *London Assurance*. Asosiasi ini bertujuan untuk menjadi sebuah wadah bagi para pemilik perusahaan asuransi dan pemilik kapal untuk menemukan titik tengah antara kepentingan-kepentingan mereka.⁹⁹

Sama dengan IUMI, sebagai asosiasi pemberi asuransi, P&I Clubs menganggap pengaturan mengenai *place of refuge* merupakan hal yang harus diperhatikan dan secepatnya dicari jalan keluarnya. P&I Clubs menyampaikan sebuah *draft letter* kepada IMO yang berbentuk sebuah jaminan yang dapat digunakan untuk para pihak.¹⁰⁰

Bagaimanapun juga, berbeda dengan IUMI, menurut P&I Clubs belum ada suatu alasan yang kuat untuk mendorong dibentuknya konvensi internasional yang baru.¹⁰¹ Menurutny, IMO *Guidelines* merupakan instrumen yang cukup untuk mengatur mengenai hal ini dan mewujudkan keseimbangan antara kepentingan negara pantai dan kapal asing. P&I Clubs setuju dengan adanya upaya untuk mendorong setiap negara agar dapat meratifikasi dan mengikuti semua konvensi internasional yang terkait sebelum akhirnya mempertimbangkan perlunya dibentuk konvensi internasional yang baru.¹⁰²

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ DGS Marine, "History of Protection and Indemnity Clubs", <http://www.dgsmarine.com/history-of-protection-and-indemnity.php>, diakses pada 4 Juli 2016.

¹⁰⁰ Andrew Bardot, "Places of Refuge for Ships in Distress The P&I Insurer's Perspective" *CMI Yearbook 2009 Part II*, (2009), hlm. 196.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 173.

BAB 3

PENGATURAN DALAM HUKUM INTERNASIONAL DAN PRAKTEK NEGARA SEBAGAI ACUAN SAAT TERJADINYA PERMASALAHAN MENGENAI *PLACE OF REFUGE*

3.1. Kedaulatan Negara pada Wilayah Perairan Pedalamannya berdasarkan Perjanjian Multilateral

Kedaulatan negara pada wilayah perairan pedalamannya diatur oleh *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982. Pemanfaatan laut semakin berkembang seiring dengan perkembangan teknologi dan peningkatan permintaan terhadap sumber daya, yang di sisi lain juga diiringi dengan peningkatan kemungkinan terjadinya konflik. Perubahan yang terjadi terkait dengan pemanfaatan laut menghasilkan suatu pertimbangan mendesak terhadap komunitas internasional untuk melakukan perubahan dan pengembangan dalam hukum.¹⁰³

Perjalanan pembentukan UNCLOS yang berlaku sekarang bermula pada konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diadakan pada tahun 1956. UNCLOS I kemudian dihasilkan pada tahun 1958. Walaupun dianggap sukses, UNCLOS I belum dapat menghasilkan penyelesaian dalam pengaturan mengenai lebar dari laut teritorial.¹⁰⁴ Pada 1960, konferensi diadakan kembali untuk menghasilkan UNCLOS II. Akan tetapi, hasil dari UNCLOS II dianggap kurang memuaskan. Sehingga pada tahun 1973, untuk ketiga kalinya konferensi diadakan untuk membahas UNCLOS III yang dihasilkan pada tahun 1982.¹⁰⁵

Konsep dari pembentukan konvensi internasional ini adalah untuk mencapai suatu kondifikasi terkait pengembangan hukum laut secara progresif.

¹⁰³ R.R. Churchill dan A.V. Lowe, *The Law of the Sea*, edisi ke-3, (Manchester: Manchester University Press, 1999), hlm 2.

¹⁰⁴ Robert L. Friedheim, *Negotiating the New Ocean Regime*, (South Carolina: University of South Carolina Press, 1993), hlm. 27

¹⁰⁵ *Ibid.*

Dicantumkan dalam bagian pendahuluan, konvensi ini diyakinkan dapat memberikan sumbangan untuk memperkuat perdamaian, keamanan, kerjasama dan hubungan bersahabat antara semua bangsa sesuai dengan asas keadilan dan persamaan hak dan akan memajukan peningkatan ekonomi dan sosial segenap rakyat dunia, sesuai dengan tujuan dan asas Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹⁰⁶

UNCLOS bertujuan untuk membentuk suatu tertib hukum untuk laut dan samudera yang dapat memudahkan komunikasi internasional dan memajukan penggunaan laut dan samudera secara damai, pendayagunaan sumber kekayaan alamnya secara adil dan efisien, konservasi sumber kekayaan hayati dan pengkajian, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut dan konservasi kekayaan alam hayatinya. Konvensi ini secara efektif berlaku sejak 16 November 1994 dan sampai tahun 2016 telah diratifikasi oleh 168 negara.

Sebelum membahas mengenai bagaimana pengaturan mengenai akses kapal asing ke pelabuhan atau perairan pedalaman suatu negara, perlu dipertegas terlebih dahulu bahwa pelabuhan yang berada di perairan pedalaman suatu negara merupakan bagian dari wilayah yurisdiksi negara tersebut.

Perairan pedalaman adalah perairan yang terletak pada sisi darat dari garis pangkal yang dipakai untuk menetapkan laut teritorial suatu negara.¹⁰⁷ Termasuk ke dalamnya sungai, teluk, pelabuhan serta bagian-bagian perairan lain sepanjang berada pada sisi darat dari garis pangkal. Dengan demikian, batas terluar dari perairan pedalaman bagi suatu negara pantai biasa adalah garis pangkal, yang dapat berupa garis pangkal biasa atau garis pangkal lurus, atau kombinasi keduanya.

Bagi negara kepulauan berlaku suatu ketentuan khusus bahwa perairan pedalaman dapat ditetapkan dengan menarik suatu garis penutup pada mulut sungai, teluk, dan pelabuhan yang berada pada perairan kepulauannya.¹⁰⁸ Dengan demikian, perairan pedalaman dari suatu negara kepulauan akan merupakan perairan yang terletak di sebelah dalam dari garis penutup demikian.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Pasal 8 ayat (1).

¹⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 50.

Pada perairan pedalaman demikian, baik negara pantai maupun negara kepulauan mempunyai kedaulatan penuh yang meliputi perairan pedalaman tersebut, ruang udara di atasnya beserta dasar laut dan tanah di bawahnya.¹⁰⁹ Perbedaan prinsipil antara perairan pedalaman dengan laut teritorial adalah bahwa di perairan pedalaman kedaulatan negara berlaku mutlak tanpa adanya pembatasan oleh hukum internasional dalam bentuk kewajiban-kewajiban untuk memberikan jaminan pelaksanaan hak lintas damai bagi kapal-kapal asing.¹¹⁰

Pasal 2(1) UNCLOS mengatur bahwa:

“The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.”¹¹¹

Akan tetapi, kedaulatan negara tersebut tidaklah absolut karena dapat dibatasi oleh perjanjian internasional. Selain itu, putusan dari suatu pengadilan internasional juga dapat mempengaruhi kemampuan negara untuk menjalankan kedaulatannya di daerah perairan pedalamannya.¹¹² Sehingga, selama tidak ada perjanjian internasional maupun putusan pengadilan internasional yang mengatur mengenai hal-hal tertentu yang terjadi di wilayah perairan pedalaman negara, negara tersebut dengan kedaulatannya dapat mengeluarkan kebijakan apapun selama tidak bertentangan dengan hukum internasional manapun.

3.2. Kedaulatan Negara pada Wilayah Laut Teritorialnya berdasarkan Perjanjian Multilateral

Kedaulatan negara pada wilayah laut teritorialnya diatur oleh *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982. UNCLOS menetapkan bahwa

¹⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (2)

¹¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Op. Cit.*, hlm. 172.

¹¹¹ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Pasal 2 ayat (1).

¹¹² Haijiang Yang, *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*, (Springer, 2006), hlm. 48

kedaulatan suatu negara pantai, selain wilayah daratan dan pedalamanannya, dan dalam hal suatu negara kepulauan, perairan kepulauannya, meliputi juga suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang disebut laut teritorial. Batas luar laut teritorial adalah garis yang jarak setiap titiknya dari titik yang terdekat pada garis pangkal, sama dengan lebar laut teritorialnya.¹¹³

Pasal 3¹¹⁴ mengatur bahwa Setiap Negara mempunyai hak untuk menetapkan lebar laut teritorialnya sampai suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan Konvensi ini. Mengenai kedaulatannya, sama dengan perairan pedalaman, diatur oleh Pasal 2(1) UNCLOS mengatur bahwa:

*“The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea.”*¹¹⁵

Pada wilayah laut teritorial berlaku suatu hak lintas damai, sebagaimana diatur dalam Pasal 17. Lintas adalah damai sepanjang tidak merugikan bagi kedamaian, ketertiban atau keamanan Negara pantai. Lintas tersebut harus dilakukan sesuai dengan ketentuan pada Pasal 18 yang mengatur bahwa harus terus menerus, langsung serta secepat mungkin. Namun demikian, lintas mencakup berhenti dan buang jangkar, tetapi hanya sepanjang hal tersebut berkaitan dengan navigasi yang lazim atau perlu dilakukan karena *force majeure* atau mengalami kesulitan atau guna memberikan pertolongan kepada orang, kapal atau pesawat udara yang dalam bahaya atau kesulitan.¹¹⁶

¹¹³ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Pasal 4.

¹¹⁴ “Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.”, *Ibid.*, Pasal 3.

¹¹⁵ *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1).

¹¹⁶ *Ibid.*, Pasal 18.

3.3. Hak Akses Kapal Asing untuk Memasuki Wilayah Yurisdiksi Negara Pantai berdasarkan Perjanjian Multilateral

3.3.1. United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982

Dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* tidak terkandung adanya hak maupun kewajiban terkait dengan akses ke perairan pedalaman suatu negara. Pasal 255 menyebutkan adanya hak akses ke pelabuhan, namun hanya dengan tujuan penelitian.

“States shall endeavor to adopt reasonable rules, regulations and procedures to promote and facilitate marine scientific research conducted in accordance with this Convention beyond their territorial sea and, as appropriate, to facilitate, subject to the provisions of their laws and regulations, access to their harbors and promote assistance for marine scientific research vessels which comply with the relevant provisions of this Part.”¹¹⁷

Pasal 125 (1) juga menyebutkan adanya hak akses ke wilayah perairan suatu negara. Namun, pasal tersebut terbatas untuk kapal asing dari negara tak berpantai dengan negara transit. Negara tak berpantai didefinisikan sebagai suatu Negara yang tidak mempunyai pantai laut.¹¹⁸ Negara transit didefinisikan sebagai suatu Negara, dengan atau tanpa pantai laut, yang terletak antara suatu Negara tak berpantai dan laut, yang melalui wilayahnya dilakukan lalu lintas udara transit.¹¹⁹ Pasal 125 (1) berisi:

“Land-locked States shall have the right of access to and from the sea for the purpose of exercising the rights provided for in this Convention including those relating to the freedom of the high seas and the common heritage of mankind. To this end, land-locked States shall enjoy freedom of transit through the territory of transit States by all means of transport.”¹²⁰

Akan tetapi, terdapat pasal yang mengatur mengenai kondisi tertentu yang menyebabkan tertutupnya akses kapal asing ke pelabuhan, yaitu sebagai berikut:

¹¹⁷ *Ibid.*, Pasal 225.

¹¹⁸ *Ibid.*, Pasal 124 ayat (1) huruf a.

¹¹⁹ *Ibid.*, Pasal 124 ayat (1) huruf b.

¹²⁰ *Ibid.*, Pasal 125 ayat (1).

“States which establish particular requirements for the prevention, reduction and control of pollution of the marine environment as a condition for the entry of foreign vessels into their ports or internal waters or for a call at their off-shore terminals shall give due publicity to such requirements and shall communicate them to the competent international organization. Whenever such requirements are established in identical form by two or more coastal States in an endeavour to harmonize policy, the communication shall indicate which States are participating in such cooperative arrangements. Every State shall require the master of a vessel flying its flag or of its registry, when navigating within the territorial sea of a State participating in such cooperative arrangements, to furnish, upon the request of that State, information as to whether it is proceeding to a State of the same region participating in such cooperative arrangements and, if so, to indicate whether it complies with the port entry requirements of that State. This article is without prejudice to the continued exercise by a vessel of its right of innocent passage or to the application of article 25, paragraph 2.”¹²¹

Pasal tersebut mengatur bahwa negara dapat membatasi akses kapal asing ke wilayahnya dengan tujuan untuk pencegahan, pengurangan, dan pengendalian polusi laut. Terdapat argumen yang mengatakan bahwa pasal ini menjamin adanya hak akses untuk kapal asing ke pelabuhan suatu negara, namun sebenarnya pasal ini bertujuan untuk menekankan keharusan adanya komunikasi terkait syarat-syarat yang ditentukan oleh negara bagi kapal asing yang ingin memasuki wilayah perairannya.¹²²

3.3.2. Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports, 1923

Sebelum terbentuknya *Transit Organization* dari Liga Bangsa-Bangsa, pembentukan rancangan pengaturan tentang pelabuhan maritim dilakukan oleh *Ports, Waterways and Railways Commission*, tepatnya pada *Peace Conference* yang kemudian dilanjutkan oleh *Commission of Enquiry on Freedom of Communications and Transit*. Setelah menghasilkan beberapa pertimbangan, komisi itu menyepakati bahwa suatu konvensi belum dibutuhkan. Sehingga,

¹²¹ *Ibid.*, Pasal 211 ayat (3).

¹²² Louise de La Fayette, “Access to Ports in International Law”, *International Journal of Marine and Coastal Law* 11, Vol.1, (1996), hlm. 3

dibentuklah *resolution on ports*. Resolusi tersebut didiskusikan dalam *Barcelona Conference* tahun 1921 yang selanjutnya menjadi sebuah bentuk rekomendasi.¹²³

Dilandasi oleh rekomendasi tersebut, *Transit Committee* dari Liga Bangsa-Bangsa merancang konvensi mengenai pelabuhan maritim. Rancangan diadopsi pada Konferensi Umum kedua mengenai Komuniasi dan Transit di Geneva tahun 1923.¹²⁴ Pada 9 Desember 1923, dihasilkanlah *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports*,¹²⁵ yang dianggap sebagai piagam penting mengenai kebebasan di laut dan asas non-diskriminasi dalam pelayaran.¹²⁶ Konvensi dan Piagam ini terdiri dari 10 pasal konvensi dan 24 pasal piagam. Konvensi dan piagam ini secara efektif berlaku sejak 26 Juli 1926 dan sampai tahun 2016 telah diratifikasi oleh lebih dari 90 negara.

Definisi dari pelabuhan yang digunakan dalam piagam sangatlah luas, yaitu sebagai berikut:

*“All ports which are normally frequented by sea-going ships and used for foreign trade shall be deemed to be maritime ports within the meaning of the present Statute.”*¹²⁷

Dari definisi tersebut dapat dilihat bahwa setiap pelabuhan yang digunakan oleh kapal laut serta untuk perdagangan internasional harus dianggap sebagai pelabuhan maritim.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, konvensi dan piagam ini mengedepankan asas kebebasan berlayar untuk para anggotanya. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 2:

“Subject to the principle of reciprocity and to the reservation set out in the first paragraph of Article 8, every Contracting States undertakes to grant the vessels of every other Contracting State equality of treatment with its own vessel, or those of any other State whatsoever, in the maritime ports

¹²³ Ademuni Odeke, *Protectionism and the Future of International Shipping*, (Dordrecht: Martnus Nijhoff Publishers, 1984), hlm. 250

¹²⁴ *Ibid*

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 251

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ League of Nations, *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports*, Pasal 1 Piagam

situated under its sovereignty or authority, as regards freedom of access to the port, the use of the port, and the full enjoyment of the benefits as regards navigation and commercial operations which it affords to vessels, their cargoes and passengers."¹²⁸

Terdapat tiga hal yang perlu digarisbawahi dalam pasal ini, yaitu pengakuan atas persamaan perlakuan tanpa diskriminasi (*equality of treatment*), kebebasan untuk memasuki pelabuhan (*freedom of access to the port*), kebebasan untuk penggunaan pelabuhan (*the use of the port*), dan kebebasan untuk menikmati manfaat dari navigasi dan operasi komersial (*full enjoyment of the benefits as regards navigation and commercial operations*).

Tentunya setiap negara memiliki kedaulatan atas wilayah laut dan daratannya masing-masing. Sehingga, kedaulatan negara dapat membatasi kebebasan yang diberikan di Pasal 2 tersebut. Pasal 8 mengatur bahwa:

*"Each of the contracting states reserves the power, after giving notice through diplomatic-channels, of suspending the benefit of equality of treatment from any vessel of a state which does not effectively apply, in any maritime port situated under its sovereignty or authority, the provisions of this statute to the vessels of the said contracting state, their cargoes and passengers."*¹²⁹

Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa negara dapat melakukan pemutusan hubungan dengan negara lain terkait dengan hak-hak yang diberikan dari pemberlakuan persamaan perlakuan/pelayanan yang diatur dalam Pasal 2. Akan tetapi, tidak dijelaskan hal-hal apa sajakah atau kondisi bagaimanakah yang dapat melandasi suatu pemutusan hubungan tersebut. Hanya dijelaskan bahwa jika terdapat perseteruan yang timbul dari kebijakan suatu negara tersebut, pihak-pihak yang bersangkutan dapat membawa permasalahannya ke *Permanent Court of International Justice* untuk kemudian mendapatkan sebuah penyelesaian.¹³⁰

Penyimpangan dari Pasal 2 juga dapat dilihat dalam Pasal 16:

¹²⁸ *Ibid.*, Pasal 2 Piagam

¹²⁹ *Ibid.*, Pasal 8 Piagam

¹³⁰ *"In the event of action being taken as provided in the preceding paragraph, the State which has taken action and the State against which action is taken, shall both alike have the right of applying to the Permanent Court of International Justice by an application addressed to the Registrar; and the Court shall settle the matter in accordance with the rules of summary procedure."* *Ibid.*

“Measures of a general or particular character which a Contracting State is obliged to take in case of an emergency affecting the safety of the State or the vital interests of the country may, in exceptional cases, and for as short a period as possible, involve a deviation from the provisions of Articles 2 to 7 inclusive; it being understood that the principles of the present Statute must be observed to the utmost possible extent.”¹³¹

Negara dapat menyimpangi hak-hak yang diatur oleh Pasal 2 demi kepentingannya sendiri. Namun, dalam pasal tersebut ataupun pasal lainnya tidak dijelaskan jika kepentingan dari kapal asing yang ingin memasuki pelabuhan suatu negara memiliki kepentingan yang lebih mendesak, atau dapat dikatakan dalam keadaan darurat. Hal inilah yang kemudian menimbulkan suatu pertentangan kepentingan.

Walaupun pasal 2 menyebutkan beberapa prinsip hukum seperti *freedom of access to port*, banyak ahli yang menganggap tetap saja tidak ada pasal yang secara tegas mengatur mengenai suatu hak absolut bagi kapal asing memasuki pelabuhan suatu negara. Resolusi dari arbitrase antara Arab Saudi dan ARAMCO pada tahun 1958 mengatakan bahwa bukanlah pasal 2 yang menggambarkan hak tersebut, melainkan pasal 16. Pasal tersebut memberikan adanya hak untuk menolak akses kapal asing ke suatu negara dalam kondisi-kondisi tertentu. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa dalam kondisi lainnya, pelabuhan harus selalu terbuka untuk kapal asing. Inilah landasan dari hak akses kapal asing ke suatu pelabuhan, termasuk dalam keadaan mencari tempat untuk berlindung.¹³²

Akan tetapi, mayoritas ahli hukum tidak setuju dengan pandangan tersebut. Piagam ini bukanlah untuk memberikan hak akses secara umum ke pelabuhan melainkan untuk mengatur adanya hak akses ke pelabuhan yang didasari oleh prinsip resiprositas, yang mana dapat diputus jika tiada timbal balik yang terjadi atau jika terdapat kepentingan nasional.¹³³ Pendapat tersebut dikuatkan oleh laporan dari *United Nations Conference on Trade and Development* yang mengatakan sebagai berikut:

¹³¹ *Ibid.*, Pasal 16.

¹³² “According to a great principle of public international law, the ports of every state must be open to foreign merchant vessels and can only be closed when the vital interests of the state so require.”, *Arbitration between Saudi Arabia and ARAMCO* (1963) 27 ILR 212.

¹³³ Haijiang Yang, *Op. Cit.*, hlm. 56

“It would appear that the 1923 Ports Convention does not state unequivocally (i) that a right of access exists for all merchant vessels that come to a port with a lawful purpose, regardless of their nationality or ownership and prior or subsequent port of call; (ii) the type of ports for which access is granted; (ii) the type of vessels for which access is granted; (iv) the circumstances in which access can be denied; and (v) the procedures governing access.”¹³⁴

Pernyataan tersebut dianggap memberikan suatu kesimpulan yang jelas bahwa akses kapal asing ke pelabuhan memang diatur dan diakui oleh konvensi dan piagam ini, namun bukan merupakan hak absolut yang dapat secara langsung mengizinkan semua kapal asing dari negara anggota konvensi untuk memasuki pelabuhan negara lain yang juga merupakan anggota konvensi.

3.3.3. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*

International Convention for the Prevention of Pollution from Ships atau biasanya dikenal sebagai *MARPOL convention* merupakan salah satu konvensi laut internasional yang terpenting.¹³⁵ Konvensi ini dikembangkan oleh *International Maritime Organization* sebagai bentuk upaya untuk meminimalisir pencemaran yang terjadi pada laut, termasuk dari kegiatan *dumping*, tumpahan minyak, dan polusi udara. Tujuannya adalah untuk melestarikan lingkungan laut bumi sebagai upaya untuk menghapus pencemaran oleh minyak dan bahan berbahaya lainnya dan untuk mengurangi kecelakaan-kecelakaan laut yang menyebabkan tumpahan bahan berbahaya.¹³⁶ Terdapat beberapa lampiran yang terkandung, yakni:

- a. *Annex I Regulations for the Prevention of Pollution by Oil;*

¹³⁴ Louise de La Fayette, *Op. Cit.*, hlm. 14

¹³⁵ IMO, “International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL), [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx), diakses pada 3 Juli 2016.

¹³⁶ *Ibid.*

- b. *Annex II Regulations for the Control of Pollution by Noxious Liquid Substances in Bulk;*
- c. *Annex III Prevention of Pollution by Harmful Substances Carried by Sea in Packaged For;*
- d. *Annex IV Prevention of Pollution by Sewage from Ships;*
- e. *Annex V Prevention of Pollution by Garbage from Ships;*
- f. dan *Annex VI Prevention of Air Pollution from Ships*. Konvensi ini secara efektif berlaku sejak 2 Oktober 1983 dengan 154 negara anggota sampai tahun 2016.

Dengan alasan untuk melindungi wilayah laut suatu negara dari pencemaran, Pasal 5 ayat (3) MARPOL memberikan hak bagi negara pantai untuk menolak setiap kapal asing yang tidak memenuhi sertifikasi berdasarkan konvensi ini untuk memasuki wilayah perairan negara tersebut.

*"If a Party denies a foreign ship entry to the ports or off-shore terminals under its jurisdiction or takes any action against such a ship for the reason that the ship does not comply with the provisions of the present Convention, the Party shall immediately inform the consul or diplomatic representative of the Party whose flag the ship is entitled to fly, or if this is not possible, the Administration of the ship concerned. Before denying entry or taking such action the Party may request consultation with the Administration of the ship concerned. Information shall also be given to the Administration when a ship does not carry a valid certificate in accordance with the provisions of the Regulations."*¹³⁷

Salah satu standar yang ditentukan adalah persyaratan kapal dengan lambung ganda bagi kapal melebihi 5.000 dwt yang diatur pada amandemen *Annex I* pada 1992.¹³⁸ Bagi kapal-kapal yang sudah ada sebelum persyaratan ini dibentuk, penyesuaian peraturan lambung ganda juga harus dilakukan saat kapal sudah memasuki usia kapal tertentu.¹³⁹ Kapal dengan lambung ganda terbukti memiliki

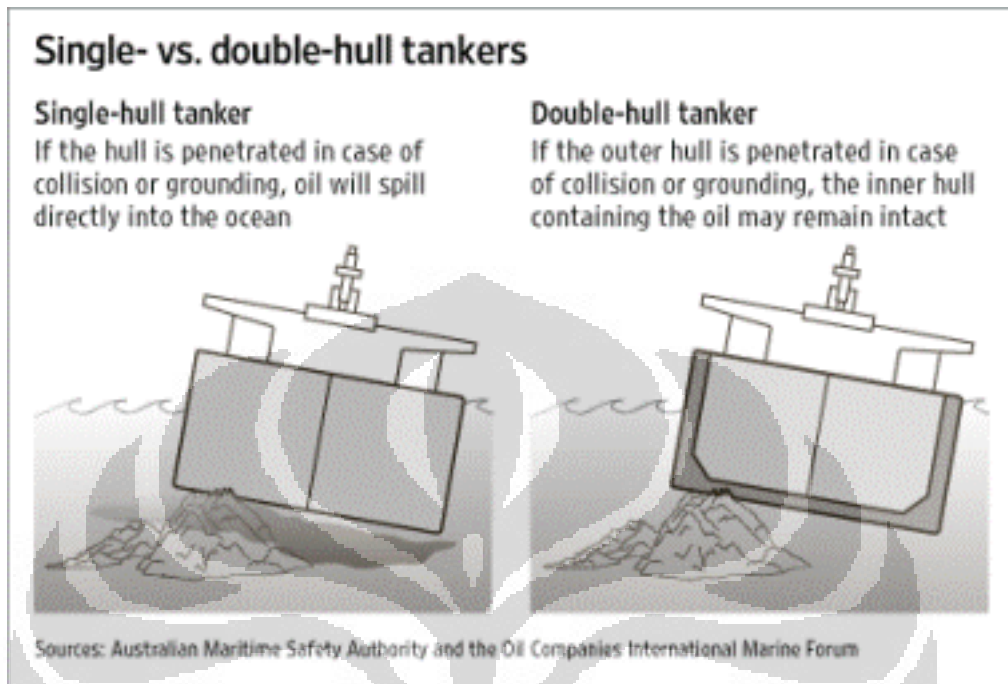
¹³⁷ International Maritime Organization, *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973, Pasal 5 ayat (3).

¹³⁸ International Maritime Organization, *Annex I of International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973, Pasal 19.

¹³⁹ "Unless expressly provided otherwise this regulation shall:

1. apply to oil tankers of 5,000 tonnes deadweight and above, which are delivered before 6 July 1996, as defined in regulation [1.28.5](#) of this Annex; and

kekuatan yang lebih besar untuk mencegah keluarnya minyak dari dalam kapal dan mencemari laut.



Gambar 3.1 Perbandingan antara Kapal dengan Lambung Tunggal dan Ganda¹⁴⁰

Sehingga, berdasarkan konvensi ini, negara pantai memiliki hak untuk menolak pemberian *place of refuge* kepada kapal asing yang tidak memiliki lambung ganda. Ketentuan inilah yang digunakan sebagai landasan dari penolakan pemberian *place of refuge* oleh beberapa negara pada peristiwa-peristiwa pencemaran yang melibatkan Kapal *Erika*, *Castor*, dan *Prestige*.

2. not apply to oil tankers complying with regulation [19](#) and regulation [28](#) in respect of paragraph 28.6, which are delivered before 6 July 1996, as defined in regulation [1.28.5](#) of this Annex; and
3. not apply to oil tankers covered by subparagraph 1 above which comply with regulation [19.3.1](#) and [19.3.2](#) or [19.4](#) or [19.5](#) of this Annex, except that the requirement for minimum distances between the cargo tank boundaries and the ship side and bottom plating need not be met in all respects. In that event, the side protection distances shall not be less than those specified in the International Bulk Chemical Code for type 2 cargo tank location and the bottom protection distances at centreline shall comply with regulation [18.15.2](#) of this Annex.” *Ibid.*, Pasal 20.

¹⁴⁰ Marine Insight, *Single vs. Double Hull Tankers*, <http://www.marineinsight.com/naval-architecture/single-hull-vs-double-hull-tankers/>, diakses pada 1 Juli 2016.

3.4. Perlindungan Lingkungan dari Pencemaran yang Terjadi oleh Kapal berdasarkan Perjanjian Multilateral

3.4.1. *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990*

Meningkatnya kecelakaan kapal mendorong perhatian komunitas internasional untuk terus mengembangkan dan memperbaiki legislasi yang ada. Peristiwa *Torrey Canyon* yang terjadi pada tahun 1967 menghasilkan *Civil Liability Convention* tahun 1969, *Intervention Convention* tahun 1969, dan *Fund Convention* tahun 1971. Peristiwa *Amoco Cadiz* yang terjadi pada tahun 1977 mendorong amandemen 1974 SOLAS dan 1989 *Salvage Convention*. Kemudian, pada tahun 1989 terjadi lagi peristiwa kecelakaan kapal yang besar, yaitu peristiwa *Exxon Valdez* yang terjadi pada tahun 1989. Peristiwa tersebut menunjukkan adanya urgensi untuk membentuk suatu konvensi internasional yang berkonsentrasi pada pencegahan pencemaran oleh tumpahan minyak dengan mendorong aksi penyelamatan. Pada tahun 1990, *International Maritime Organization* mengesahkan *Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Cooperation*.¹⁴¹ Konvensi ini secara efektif berlaku sejak 13 Mei 1995 dan telah diratifikasi oleh 109 negara sampai tahun 2016.

Berdasarkan 1990 *International Convention on Oil Preparedness, Response and Cooperation*, semua negara anggota diwajibkan untuk melakukan upaya yang diperlukan untuk mengendalikan pencemaran minyak. Tidak ada pasal yang mengatur tentang *place of refuge* bagi kapal yang membutuhkan bantuan, akan tetapi Pasal 5 dianggap sebagai suatu pendorong untuk pemberian *place of refuge* yang dimaksud. Pasal tersebut mengatur mengenai upaya yang dilakukan setelah menerima adanya laporan dugaan atau terjadinya pencemaran minyak oleh kapal.

“Whenever a Party receives a report referred to in article 4 or pollution information provided by other sources, it shall:

(a) assess the event to determine whether it is an oil pollution incident;

¹⁴¹ Ashok Mahapatra, “*International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation – an Overview*”. *Oil Spill Conference, Vol. 1. (1995)*, hlm. 1.

- (b) *assess the nature, extent and possible consequences of the oil pollution incident; and*
- (c) *then, without delay, inform all States whose interests are affected or likely to be affected by such oil pollution incident, together with*
 - (i) *details of its assessments and any action it has taken, or intends to take, to deal with the incident, and*
 - (ii) *further information as appropriate,**until the action taken to respond to the incident has been concluded or until joint action has been decided by such States.*¹⁴²

Pasal tersebut dapat dilihat dari sisi pandang sebagai berikut, jika suatu kapal dengan tangki berisi bahan yang dapat mencemari laut berada dalam keadaan *distress*, maka pencemaran tersebut dapat dikendalikan jika negara terdekat memberikan tempat berlingung agar kapal tersebut dapat menstabilkan kondisinya dan tidak akan mencemari wilayah manapun karena karam. Bagaimanapun juga, belum ada praktek yang menggunakan pasal tersebut terkait pemberian *place of refuge*.¹⁴³

3.4.2. *International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1973*

Meningkatkan pencemaran laut di laut bebas mendorong kesadaran dunia internasional akan dibutuhkannya konvensi internasional yang secara khusus mengatur mengenai pencemaran di laut bebas. Pada tahun 1973, *Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* membentuk konvensi ini yang tujuannya adalah menjamin hak negara pantai untuk melaksanakan segala tindakan yang diperlukan untuk mencegah pencemaran laut bebas oleh minyak dari kapal. Konvensi ini secara efektif berlaku sejak 6 Mei 1975 dan telah diratifikasi oleh 88 negara sampai tahun 2014.

Sama dengan 1990 *International Convention on Oil Preparedness, Response and Cooperation*, konvensi ini juga mendorong negara untuk terlibat

¹⁴² International Maritime Organization, *Convention on Oil Pollution Preparedness Response and Cooperation*, 1990, Pasal 5.

¹⁴³ Richard Shaw, *Op.Cit.*, hlm. 329.

dalam penyelamatan *ship in distress* dengan tujuan untuk mencegah pencemaran yang dapat terjadi.

*“Parties to the present Convention may take such measures on the high seas as may be necessary to prevent, mitigate or eliminate grave and imminent danger to their coastline or related interests from pollution or threat of pollution of the sea by oil, following upon a maritime casualty or acts related to such a casualty, which may reasonably be expected to result in major harmful consequences.”*¹⁴⁴

Suatu negara yang memberikan *place of refuge* untuk kapal asing yang berada dalam keadaan *distress* dan dalam kondisi perlu untuk menurunkan tangki dengan bahan berbahaya untuk menstabilkan kondisinya atau dalam kondisi dimana karamnya kapal tersebut dapat menyebabkan pencemaran, dianggap juga merupakan suatu bentuk upaya perlindungan laut bebas dari polusi yang dimaksud dalam pasal tersebut.¹⁴⁵ Akan tetapi, hal tersebut tetap tidak bisa dianggap sebagai suatu kewajiban, artinya negara tetap dapat menolak pemberian *place of refuge*. Sehingga pemberian *place of refuge* ini hanya sebatas diskresi dari negara pantai, bukanlah pelaksanaan dari peraturan hukum internasional yang mengikatnya.

3.5. Pemberian Penyelamatan kepada Kapal Asing dalam Perjanjian Multilateral

Pengaturan mengenai pemberian penyelamatan kepada kapal asing diatur dalam *International Convention on Salvage 1989*. *International Convention on Salvage 1989* atau *Salvage Convention* dibentuk oleh IMO untuk menggantikan *Convention on the Law of Salvage* pada tahun 1910 yang menganut prinsip “*no cure, no pay*”. Walaupun prinsip ini dapat diterapkan dengan baik untuk beberapa kasus, namun prinsip tersebut tidak memperhatikan upaya pencegahan polusi. Contohnya, seseorang yang menjauhkan tangki berbahaya dari lingkungan yang sensitif, namun tidak dapat menyelamatkan kapal, tidak akan mendapatkan apa-

¹⁴⁴ Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, *International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*, 1973, Pasal 1.

¹⁴⁵ *Ibid.*

apa. Sehingga, *Salvage Convention* berusaha untuk memberikan penghargaan kepada penyelamat yang berupaya untuk mencegah atau meminimalisir dampak ke lingkungan.¹⁴⁶ Konvensi ini berlaku sejak 14 Juli 1996 dan telah diratifikasi oleh 69 negara sampai tahun 2016.

Pasal 11 *Salvage Convention* merupakan satu-satunya pasal yang secara langsung mengacu pada penyelamatan *ship in distress*.

*“A State Party shall, whenever regulating or deciding upon matters relating to salvage operations such as admittance to ports of vessels in distress or the provision of facilities to salvors, take into account the need for co-operation between salvors, other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purpose of saving life or property in danger as well as preventing damage to the environment in general.”*¹⁴⁷

Akan tetapi, pasal tersebut hanya mengatur mengenai dibutuhkannya kerjasama selama proses penyelamatan. Pasal tersebut sama sekali tidak memberikan kewajiban bagi negara untuk memberikan akses kepada kapal asing dalam keadaan *distress* ke pelabuhannya.¹⁴⁸

Mengenai apa yang bisa didapatkan oleh penyelamat yang berusaha untuk meminimalisir dampak terhadap lingkungan dengan memberikan *place of refuge* namun tidak dapat menyelamatkan kapal atau bahkan keselamatan manusia dalam kapal, konvensi ini mengaturnya dalam Pasal 14 mengenai *Special Compensation*.

“1. If the salvor has carried out salvage operations in respect of a vessel which by itself or its cargo threatened damage to the environment and has failed to earn a reward under article 13 at least equivalent to the special compensation assessable in accordance with this article, he shall be entitled to special compensation from the owner of that vessel equivalent to his expenses as herein defined.

2. If, in the circumstances set out in paragraph 1, the salvor by his salvage operations has prevented or minimized damage to the environment, the special compensation payable by the owner to the salvor

¹⁴⁶ IAPH, “A-14: International Convention on Salvage”, <http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/2015/07/A-14-INTERNATIONAL-CONVENTION.pdf>, diakses pada 5 Mei 2016

¹⁴⁷ International Maritime Organization, *International Convention on Salvage*, 1989, Pasal 11.

¹⁴⁸ Nicholas Gaskell, ‘The 1989 Salvage Convention and the Lloyd’s Open Form of Salvage Agreement’, 16 *Tulane Maritime Law Journal* 1 (1991), hlm. 20.

under paragraph 1 may be increased up to a maximum of 30 per cent of the expenses incurred by the salvor. However, the tribunal, if it deems it fair and just to do so and bearing in mind the relevant criteria set out in article 13, paragraph 1, may increase such special compensation further, but in no event shall the total increase be more than 100 per cent of the expenses incurred by the salvor.

3. Salvor's expenses for the purpose of paragraphs 1 and 2 means the out-of-pocket expenses reasonably incurred by the salvor in the salvage operation and a fair rate for equipment and personnel actually and reasonably used in the salvage operation, taking into consideration the criteria set out in article 13, paragraph 1(h), (i) and (j).

4. The total special compensation under this article shall be paid only if and to the extent that such compensation is greater than any reward recoverable by the salvor under article 13.

5. If the salvor has been negligent and has thereby failed to prevent or minimize damage to the environment, he may be deprived of the whole or part of any special compensation due under this article.

6. Nothing in this article shall affect any right of recourse on the part of the owner of the vessel.”¹⁴⁹

Berdasarkan pasal ini, penyelamat yang bersangkutan akan diberikan kompensasi untuk menutupi segala biaya yang dikeluarkannya untuk aksi pembantuannya ini dan dalam kondisi tertentu jumlahnya dapat mencapai seluruh pengeluaran ditambah 30% darinya. Akan tetapi, *special compensation* ini hanya dapat dibayarkan jika jumlahnya melebihi ketentuan Pasal 13 ayat (1)¹⁵⁰ jika aksi

¹⁴⁹ International Maritime Organization, *International Convention on Salvage*, 1989, Pasal 14.

¹⁵⁰ “The reward shall be fixed with a view to encouraging salvage operations, taking into account the following criteria without regard to the order in which they are presented below:

- (a) *the salvaged value of the vessel and other property;*
- (b) *the skill and efforts of the salvors in preventing or minimizing damage to the environment;*
- (c) *the measure of success obtained by the salvor;*
- (d) *the nature and degree of the danger;*
- (e) *the skill and efforts of the salvors in salvaging the vessel, other property and life;*
- (f) *the time used and expenses and losses incurred by the salvors;*
- (g) *the risk of liability and other risks run by the salvors or their equipment;*
- (h) *the promptness of the services rendered;*
- (i) *the availability and use of vessels or other equipment intended for salvage operations;*
- (j) *the state of readiness and efficiency of the salvor's equipment and the value thereof.”, Ibid., Pasal 13 ayat (1).*

penyelamatan berhasil. Jika kerusakan terhadap lingkungan tidak dapat diminimalisir, maka penyelamat tidak akan diberikan kompensasi apapun.¹⁵¹

3.6. Pengaturan mengenai *Place of Refuge* berdasarkan Perjanjian Bilateral

Bentuk-bentuk praktek dari kebiasaan ini terkandung dalam beberapa perjanjian bilateral. Perjanjian-perjanjian ini dibentuk atas dasar pertemanan dengan tujuan untuk merpererat hubungan antarnegara yang terikat.

3.6.1 Perjanjian Bilateral antara Inggris Raya dan Swedia

Walaupun pada saat perjanjian ini dibentuk Inggris Raya bukanlah negara anggota dari Perjanjian Westphalia, namun perjanjian ini merupakan salah satu bentuk usaha Inggris Raya untuk menjunjung nilai pertemanan, perdamaian, dan persekutuan. Pada tahun 1654, Inggris Raya dan Swedia menyetujui *Treaty of Peace and Commerce between Great Britain and Sweden Uppsala 11 April 1654*. Salah satu pasalnya membahas mengenai akses kapal dari satu negara ke pelabuhan negara lain.

“In case any of the ships of either Confederate, whether of war or merchants, belonging to the subjects and people of either, be by occasion of tempests, pursuit of pirates and enemies, or any other urgent necessity constrained to put into each other's havens, roads or shores, they shall be received there with all kindness and humanity, and enjoy all friendly protection, and be permitted to refresh themselves and procure, at a reasonable price, all things needful for their sustenance, reparation or use; neither shall they be hindered from going out of the said ports or roads, at their pleasure, without paying any customs or duties; provided they do nothing contrary to the laws, ordinances and customs of the place, which the said ships shall enter into or abide in.”¹⁵²

¹⁵¹ *Ibid.*, Pasal 13 ayat (2).

¹⁵² *Treaty of Peace and Commerce between Great Britain and Sweden Uppsala, 1654*, Pasal 4.

Walaupun tidak secara spesifik mengatur mengenai akses ke pelabuhan bagi kapal yang membutuhkan bantuan, namun kebebasan untuk memasuki pelabuhan dan adanya pelayanan yang diberikan oleh negara pemilik pelabuhan merupakan suatu bukti diakuinya kebiasaan hukum internasional untuk memberikan bantuan bagi kapal asing. Praktek yang sama dapat dilihat dalam *Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Ireland and Colombia* 1866, *Treaty of Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Ireland and Mexico* 1888, dan *Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Ireland and Honduras* 1887.¹⁵³

3.6.2. Perjanjian Bilateral antara Irlandia dan Rusia

Sejak sekitar abad ke-18, mulai dikenal istilah *ship in distress*. Sehingga, mulailah bermunculan perjanjian yang mengatur mengenai bantuan yang diberikan untuk *ship in distress*. Salah satunya terkandung dalam *Treaty of Commerce and Navigation between the Ireland and Russia* 1859.

*“Any ship of war or merchant vessel of either of the High Contracting Parties which may be compelled by stress of weather, or by reason of any other distress, to take shelter in a port of the other, shall be at liberty to refit therein, to procure all necessary supplies, and to put to sea again, without paying any dues other than such as would be payable by national vessels. In case, however, the master of a merchant vessel should be under the necessity of disposing of a part of his cargo in order to defray the expenses, he shall be bound to conform to the regulations and tariffs of the place to which he may have come.”*¹⁵⁴

Perjanjian tersebut menunjukkan adanya hukum kebiasaan internasional untuk membebaskan *ship in distress* dari segala macam pungutan yang seharusnya dibebankan kepada kapal yang memasuki pelabuhan suatu negara. Praktek yang sama dapat dilihat di *Treaty of Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Ireland and Greece* 1886, *Treaty of Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and*

¹⁵³ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 82.

¹⁵⁴ *Treaty of Commerce and Navigation between the Ireland and Russia*, 1859, Pasal 16.

*Ireland and Italy 1883, Treaty of Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Ireland and Japan 1894, Treaty of Commerce and Navigation between the United Kingdom of Great Britain and Portugal 1914.*¹⁵⁵

3.6.3. Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dan Perancis

Pada saat perjanjian dibentuk, Amerika Serikat baru saja menyatakan kemerdekaannya. Amerika Serikat berusaha untuk mendapatkan pengakuan dari negara-negara lain dan membangun hubungan yang baik dengan negara-negara lain melalui perjanjian-perjanjian bilateral. Salah satu perjanjiannya adalah *Treaty of Amity and Commerce between United States and France* 1778. Pengaturan mengenai *place of refuge* dalam perjanjian ini diadopsi dari pengaturan dalam perjanjian bilateral antara Inggris Raya dengan Swedia.

*“In Case the Subjects and Inhabitants of either Party with their shipping whether public and of War or private and of Merchants, be forced, through Stress of Weather, pursuit of Pirates or Enemies, or any other urgent necessity for seeking of Shelter and Harbour, to retreat and enter into any of the Rivers, Bays, Roads or Ports belonging to the other Party, they shall be received and treated with all humanity and Kindness and enjoy all friendly Protection & Help; and they shall be permitted to refresh and provide themselves at reasonable Rates with victuals and all things needful for the sustenance of their Persons or reparation of their Ships and convenience of their Voyage; and they shall no Ways be detained or hindered from returning out of the said Ports or Roads but may remove and depart when and whither they please without any let or hindrance.”*¹⁵⁶

Perjanjian ini menunjukkan adanya kebiasaan baru, yaitu tidak hanya memberikan *place of refuge* di pelabuhan, melainkan sungai, teluk, dan jalanan. Praktek yang juga terkandung di *Treaty of Amity and Commerce Between the United States and His Majesty the King of Prussia* 1785 dan *treaty of Friendship, Limits and Navigation Between Spain and the United States* 1796.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 83.

¹⁵⁶ *Treaty of Amity and Commerce between United States and France*, 1778, Pasal 21.

¹⁵⁷ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 84.

3.6.4. Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dan Tripoli

Pada tahun 1796, Amerika Serikat menyetujui sebuah perjanjian bilateral dengan Tripoli, yaitu *Treaty of Peace and Friendship between the United States and Tripoli* 1796. Dalam perjanjian ini juga terkandung pasal mengenai pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress*.

“Vessels of either party putting into the ports of the other and having need of provisions or other supplies, they shall be furnished at the market price. And if any such vessel shall so put in from a disaster at sea and have occasion to repair, she shall be at liberty to land and reembark her cargo without paying any duties. But in no case shall she be compelled to land her cargo.”¹⁵⁸

Berbeda dengan beberapa perjanjian yang telah disebutkan sebelumnya, perjanjian ini tidak memperbolehkan kapal untuk menurunkan kargonya dalam kondisi apapun. Sementara, perjanjian lainnya membolehkan kargo diturunkan jika memang diperlukan, namun beberapa perjanjian tidak memperbolehkan kargo tersebut dijual.

3.6.5. Perjanjian Bilateral antara Amerika Serikat dengan Venezuela

Amerika Serikat kemudian mengikatkan dirinya dalam perjanjian bilateral dengan Venezuela, yaitu *Treaty of Peace, Friendship, Navigation and Commerce between the United States of America and Venezulea* 1836. Pasal yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge* dalam perjanjian ini dianggap memiliki sifat yang lebih luas.

“Whenever the citizens of either of the contracting parties, shall be forced to seek refuge or asylum in the rivers, bays, ports or dominions of the other with their vessels, whether merchant, or of war, public or private, through stress of weather, pursuit of pirates or enemies, they shall be received and treated with humanity, giving to them all favour and protection for repairing their ships, procuring provisions, and placing themselves in a situation to continue their voyage, without obstacle or hindrance of any Kind.”¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Treaty of Peace and Friendship between the United States and Tripoli*, 1796, Pasal 6.

¹⁵⁹ *Treaty of Peace, Friendship, Navigation and Commerce between the United States of America and Venezuela*, 1836, Pasal 9.

Berdasarkan pasal tersebut, *place of refuge* bukanlah hanya pelabuhan. Pasal ini juga mengatur adanya suatu standar dari hak dan kebebasan yang diberikan.

3.7. Pengaturan mengenai *Place of Refuge* berdasarkan Instrumen Hukum Internasional Lainnya

3.7.1 Internatinal Maritime Organization Guidelines (IMO Guideliens)

IMO *Guidelines* ditulis dengan ketentuan yang jelas dengan gaya bahasa *user friendly* untuk menyediakan petunjuk terkait tindakan yang harus dilakukan di saat tempat untuk berlindung diminta, termasuk pula matriks resiko yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan bagi negara pantai untuk memberikan tempat tersebut. Strukturnya adalah sebagai berikut: ketentuan umum termasuk latar belakang dan tujuan dari IMO *Guidelines* serta definisi-definisi (Bagian 1); petunjuk bagi kapten kapal kapal dalam permintaan tempat untuk berlindung (Bagian 2); petunjuk terkait tindakan yang harus dilakukan oleh negara kapal dalam pemberian tempat untuk berlindung (Bagian 3); konvensi internasional yang berkaitan (Lampiran 1); dan petunjuk untuk evaluasi resiko yang berkaitan dengan ketentuan tentang pemberian tempat untuk berlindung (Lampiran 2).

3.7.1.1 Ketentuan Umum

Sama dengan buku dan referensi lainnya pada umumnya, istilah yang digunakan dalam *guidelines* ini adalah *place of refuge*. Namun, istilah yang digunakan untuk kapal yang dalam keadaan *distress* bukanlah *ship in distress* seperti beberapa referensi yang telah ada, melainkan *ship in need of assistance*. IMO *Guidelines* merupakan instrumen hukum internasional pertama yang memberikan definisi terhadap *place of refuge* dan *ship in need of assistance*. *Place of refuge* didefinisikan sebagai berikut:

“Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment.”¹⁶⁰

Sementara definisi dari *ship in need of assistance* adalah sebagai berikut:

“Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.”¹⁶¹

Penggunaan istilah *ship in need of assistance* dianggap lebih luas daripada istilah *ship in distress*. Istilah ini juga mencakup keadaan dimana kapal menghadapi cuaca tidak baik yang menyebabkan adalah resiko jika kapal tersebut tetap berlayar. Penggunaan istilah *distress* dianggap memberi batasan kepada kapal yang ingin meminta tempat untuk berlindung, dimana kapal tersebut harus dalam kondisi terganggu yang serius. Pada kasus *Eleanor*, Lord Stowell menyebutkan kondisi dimana kapal harus menghadapi cuaca buruk yang dapat menyebabkan kapal tersebut hilang arah juga harus dipertimbangkan sebagai situasi yang membahayakan kapal. Sementara itu, penggunaan *distress* dianggap tidak mencakup kondisi tersebut. Sehingga, perluasan istilah yang digunakan diharapkan dapat memenuhi juga adanya kemungkinan bahaya terhadap jalur navigasi lingkungan.

Batasan terhadap sejauh mana bahaya terhadap jalur navigasi dan lingkungan memang tidak ditentukan. Bagaimanapun juga, resiko yang dapat disebabkan terhadap jalur navigasi dan lingkungan merupakan indikator bagi negara pantai untuk memutuskan memberikan *place of refuge*. Pada prakteknya, agar kapal dapat tergolong sebagai kapal yang membutuhkan bantuan, bahaya yang ada harus merupakan resiko yang melampaui batas minor terhadap jalur navigasi dan lingkungan. Namun, hal tersebut menjadi berbeda jika terdapat faktor lain yang mendorong resiko minor tersebut menjadi hal yang lebih membahayakan. Contohnya adalah resiko terjadinya tumpahan minyak di daerah

¹⁶⁰ International Maritime Organization, *Preamble of IMO Guidelines on Place of Refuge for Ships in Need of Assistance*, 2003, *Preamble*.

¹⁶¹ *Ibid.*

yang sensitif seperti *oyster beds*, atau karamnya kapal di *narrow access channel*.¹⁶²

IMO *Guidelines* berusaha untuk menekankan pentingnya mencari keseimbangan terdapat semua kepentingan yang ada, sebagaimana tertuang dalam paragraf pada bagian pendahuluan berikut:

*“What to do when a ship finds itself in serious difficulty or in need of assistance without, however, presenting a risk to the safety of persons involved. Should the ship be brought into shelter near the coast or into a port or, conversely, should it be taken out to sea?”*¹⁶³

Paragraf tersebut menunjukkan seberapa pentingnya untuk memikirkan nasib penumpang kapal dan lingkungan yang dalam bahaya. Pada paragraf lain, IMO *Guidelines* berusaha untuk menyeimbangkan pernyataannya sebelumnya tersebut seperti berikut ini:

*“Therefore, granting access to a place of refuge could involve a political decision which can only be taken on a case by case with due consideration given to the balance between the advantage for the affected ship and the environment resulting from bringing the ship into a place of refuge and the risk to the environment resulting from that ship being near the coast.”*¹⁶⁴

Paragraf tersebut menekankan bahwa kapal dalam keadaan *distress* tidaklah secara otomatis mendapatkan hak untuk memasuki wilayah suatu negara pantai dan mendapatkan tempat untuk berlindung di pelabuhannya. IMO *Guidelines* merupakan instrumen hukum internasional pertama yang menerangkan adanya hak bagi negara pantai untuk menolak pemberian tempat untuk berlindung dengan alasan perlindungan lingkungan.

Bagaimanapun juga, IMO *Guidelines* juga menekankan bahwa pertimbangan terhadap keselamatan nyawa manusia dalam kapal harus selalu diperhatikan. Namun, pengaturannya tidaklah mengikuti *guidelines* ini. Sebagaimana diatur berikut ini:

¹⁶² Anthony Morrison, *Ibid.*, hlm. 148.

¹⁶³ International Maritime Organization, *Preamble of IMO Guidelines on Place of Refuge for Ships in Need of Assistance*, 2003, Pasal 1.2.

¹⁶⁴ International Maritime Organization, *Preamble of IMO Guidelines on Place of Refuge for Ships in Need of Assistance*, 2003, Pasal 1.7.

“Where the safety of life is involved, the provisions of the SAR Convention should be followed. Where a ship is in need of assistance but safety of life is not involved, these guidelines should be followed.”¹⁶⁵

Pada paragraf lainnya ditekankan lagi seperti ini:

“These Guidelines do not address the issue of operations for the rescue of persons at sea, inasmuch as the practical difficulties that have given rise to the examination of the issue of places of refuge relate to problems other than those of rescue.”¹⁶⁶

Akan tetapi, terdapat dua pengecualian terhadap ketentuan tersebut. yaitu pada saat kapal membutuhkan bantuan dengan nyawa manusia yang terancam dalam bahaya namun kondisinya belum berada dalam fase “*distress*” berdasarkan SAR Convention, dan saat beberapa awak kapal suka dievakuasi namun terdapat awak-awak kapal lainnya yang tetap dalam kapal untuk menstabilkan kondisi kapal. IMO Guidelines menganggap pengaturan mengenai penyelamatan kapal dimana nyawa manusia terancam bahaya sudah terpenuhi di dalam SAR Convention, sehingga dalam kondisi tersebut penyelesaian dapat mengacu pada konvensi itu. Namun, dalam hal semua nyawa manusia dalam kapal dapat diselamatkan tetapi kapal belum dalam kondisi stabil dan keadaan *distress* dalam kapal dapat menyebabkan bahaya terhadap lingkungan, IMO Guidelines dapat berlaku untuk menentukan penyelesaiannya.

3.7.1.2. Tindakan yang Harus Dilakukan oleh Kapten Kapal

Bagian selanjutnya dari IMO Guidelines mengatur mengenai tindakan yang harus dilakukan oleh kapten kapal saat kapalnya mengalami kesulitan dan membutuhkan bantuan sampai permintaan tempat untuk berlindungnya dikabulkan oleh negara pantai. Kapten kapal harus mengidentifikasi permasalahan yang ada dan segera melaporkannya kepada negara pantai agar negara pantai dapat menilai apakah kondisi kapal sudah memenuhi syarat “*ship in*

¹⁶⁵ Ibid., Pasal 1 Lampiran 2.

¹⁶⁶ Ibid., Pasal 1.13 Lampiran 2.

need of assistance” berdasarkan IMO *Guidelines*. Berdasarkan Lampiran 2 IMO *Guidelines*, berikut adalah masala-masalah yang mungkin terjadi:¹⁶⁷

- a. kebakaran;
- b. ledakan;
- c. kerusakan kapal, termasuk gangguan mekanik dan struktural;
- d. tabrakan;
- e. polusi;
- f. gangguan terhadap stabilitas kapal; dan
- g. *grounding*.

Selanjutnya, kapten kapal harus melakukan peninjauan terhadap beberapa faktor untuk menentukan dimanakah izin *place of refuge* akan diajukan. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:¹⁶⁸

1. Faktor lingkungan dan sosial, seperti:
 - a. Keselamatan penumpang dalam kapal
 - b. Ancaman terhadap keselamatan publik
Berapa jaraknya dari wilayah berpenduduk?
 - c. Polusi yang diakibatkan oleh kapal
 - d. Penunjukan wilayah

Apakah *place of refuge* dan wilayah di dekatnya merupakan wilayah sensitif seperti wilayah yang memiliki nilai ekologi tinggi dan dapat mudah terpengaruh terhadap polusi? Apakah ada tempat lain yang lebih tepat untuk dijadikan *place of refuge* berdasarkan pertimbangan lingkungan?

- e. Habitat dan spesies sensitif
- f. Perikanan

Apakah terdapat kegiatan perikanan di daerah tempat akan berlabuh atau sekitarnya yang mungkin dapat terancam keberlangsungannya karena adanya kapal yang membutuhkan bantuan memasuki daerah tersebut?

- g. Fasilitas ekonomi/industry

¹⁶⁷ *Ibid.*, Pasal 1 Lampiran 2.

¹⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 2 Lampiran 2.

- Berapa jaraknya dari wilayah industri?
- h. Pariwisata
 - i. Fasilitas yang ada
2. Kondisi alam, seperti:
- a. Angin kuat di sekitar *place of refuge*
Apakah *place of refuge* bebas dari angin kuat dan ombak besar?
 - b. Cuaca dan kondisi laut
Bagaimana statistik meteorologi secara lokal? Berapa jumlah hari tidak beroperasinya dan tidak dapat diaksesnya *place of refuge*.
 - c. *Bathymetry*
Berapa kedalaman air di *place of refuge* dan sekitarnya? Perlu diperhatikan ada tidaknya efek musiman, termasuk gumpalan es.
 - d. Karakter navigasi
 - e. Kondisi operasional, khususnya di pelabuhan
3. *Contingency planning*
4. *Foreseeable consequences (including in the media) of the different scenarios envisaged with regard to safety of persons and pollution, fire, toxic and explosion risks.*

Setelah dengan cermat meninjau faktor-faktor di atas dan menentukan dimanakah akses untuk *place of refuge* akan diajukan, kapten kapal harus mengestimasi konsekuensi yang mungkin terjadi dengan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:

- a. Jika kapal tetap dalam posisi;
- b. Jika kapal melanjutkan pelayarannya;
- c. Jika kapal sampai di *place of refuge*; dan
- d. Jika kapal dikembalikan ke laut.¹⁶⁹

Setelah itu barulah kapten kapal mengidentifikasi bentuk bantuan seperti apakah yang dibutuhkannya dari negara pantai. Bantuan tersebut dapat berupa:

- a. *lightering*;¹⁷⁰

¹⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 2.2.

- b. *pollution combating*;¹⁷¹
- c. *towage*;¹⁷²
- d. *stowage*;¹⁷³
- e. *salvage*;¹⁷⁴ dan/atau
- f. *storage*.

Jika semua informasi yang dibutuhkan sudah lengkap, kapten kapal harus sesegera mungkin menghubungi negara pantai melalui *Maritime Assistance Service* (MAS)¹⁷⁵ dari negara pantai tersebut. Kapten kapal juga harus

¹⁷⁰ “Untuk kapal-kapal samudra yang mengangkut dengan volume sangat besar, misalkan sebuah kapal curah yang mengangkut muatan butir-butir gandum sebanyak 80.000 metrik ton sedangkan kapasitas maksimum yang dijamin aman bagi sebuah kapal untuk melewati alut pelabuhan hanya dalam 50.000 ton, itupun sudah dalam kondisi air laut pasang penuh, maka untuk menolong kapal dengan muatan sangat besar itu agar bisa tetap membongkar muatannya di pelabuhan, cara *Lightering* harus dilakukan. *Lightering* dilakukan dengan cara sebagian muatan kapal dibongkar di tengah laut dengan menggunakan perahu-perahu tongkang dan creane laut. Kapal-kapal tongkang tersebut akan bolak-balik mengangkut muatan dari kapal di tengah laut menuju dermaga untuk dibongkar muatannya dan balik lagi ke kapal curah tersebut berkali-kali sampai muatan kapal curah tersebut menyusut ke jumlah tertentu. Setelah itu, kapal bisa mengapung dengan aman untuk melewati alut laut menuju pelabuhan.”, Herman Budi Sasono, *Manajemen Pelabuhan dan Relalisasi Ekspor Impor*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2012), hlm. 48.

¹⁷¹ “... *pollution combating systems, such as containment booms, skimmers and pumps, storage tanks, dispersant spraying units, etc.*”, Angela Carpenter, *Oil Pollution in the North Sea*, (Leeds: Springer, 2016), hlm. 109.

¹⁷² “*Towing can be defined as either receiving motive assistance from, or rendering it to, another vessel; the assistance can be classed as emergency, when one ship takes another in tow on the high seas, using the gear available in both ships; or planned, when the towed ship is prepared for towing from one place to another.*”, Ministry of Defense, *Admiralty Manual of Seamanship*, (London: HMSO, 1995), hlm. 4-3.

¹⁷³ “*Stowage adalah seni dan teknik mengatur, menempatkan dan menyusun muatan di kapal secara efektif dan efisien.*”, Wenceslaus Wenas Zahnidam, *Kamus Istilah Pelayaran*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 138.

¹⁷⁴ “*Life salvage is the act to render assistance to any person, including seafares of other states and enemy states, found in danger of being lost at sea, and to proceed with all possible speed to the rescue, if informed of the need of assistance in so far as such an action may reasonably be expected of him, and provided he can do so without serious danger to his vessel, her crew and her passengers.*”, John A.C. Cartner, Richard P. Fiske, dkk., *The International Law of the Shipmaster*, (London: Informa, 2009), hlm. 147.

¹⁷⁵ “*MAS means a maritime assistance service, as defined in resolution A.950(23), responsible for receiving reports in the event of incidents and serving as the point of contact between the shipmaster and the authorities of the coastal State in the event of an incident.*”, International Maritime Organization, *IMO Guidelines on Places of Refuges for Ships in Need of Assistance*, Pasal 1.20.

memberitahu berapa lama waktu yang dibutuhkannya untuk menstabilkan kondisi kapal di *place of refuge*. Jika dibutuhkan, negara pantai akan meminta kapten kapal untuk melakukan tindakan-tindakan yang dibutuhkan, seperti menandatangani perjanjian *salvage or towage* atau ketentuan-ketentuan terkait pemberian pelayanan dan bantuan untuk kapal. Kapten kapal dan perusahaan pemilik kapal harus tunduk terhadap semua syarat yang diberikan oleh negara pantai. .

3.7.1.3 Tindakan yang Harus Dilakukan oleh Negara Pantai

Yang pertama kali ditekankan dalam *IMO Guidelines* adalah bahwa negara pantai dapat meminta kapal asing untuk melakukan segala hal yang dianggap perlu untuk menghindari bahaya terhadap wilayahnya, sebagaimana diatur seperti berikut:

“Under international law, a coastal State may require the ship’s master or company to take appropriate action within a prescribed time limit with a view to halting a threat of danger. In cases of failure or urgency, the coastal State can exercise its authority in taking responsive action appropriate to the threat.”¹⁷⁶

Peninjauan yang pertama kali harus dilakukan oleh negara pantai adalah peninjauan secara umum dan peninjauan terhadap langkah-langkah persiapan. *IMO Guidelines* merekomendasikan agar negara pantai menetapkan prosedur-prosedur yang sesuai dengan *Guidelines* ini dalam hal penerimaan permintaan bantuan. Otoritas maritim harus melakukan analisis objektif terhadap keuntungan dan kerugian dari dikabulkannya permintaan *place of refuge*.

Peninjauan yang selanjutnya harus dilakukan adalah peninjauan secara spesifik terhadap peristiwa yang ada. Analisis ini harus mencakup poin-poin berikut ini:¹⁷⁷

- a. Kelayakan kapal yang bersangkutan, termasuk daya apung, stabilitas, ketersediaan sarana penggerak dan pembangkit listrik, dan kemampuan *docking*;

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 3.1.

¹⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 3.9.

- b. Sifat dan kondisi kargo, tempat penyimpanan, *bunker*, terutama untuk bahan-bahan berbahaya;
- c. Jarak dan perkiraan waktu transit ke *place of refuge*;
- d. Apakah kapten kapal masih berada di kapal;
- e. Jumlah awak kapal lainnya dan bagaimana kondisinya;
- f. Otoritas hukum dari negara yang bersangkutan untuk meminta tindakan tertentu dari kapal;
- g. Apakah kapal yang bersangkutan diasuransikan;
- h. Identifikasi terhadap perusahaan asuransi dan batasan-batasan tanggung jawab yang dapat ditanggungnya;
- i. Perjanjian dengan kapten kapal dan perusahaan pemilik kapal untuk memberikan atau tidaknya *place of refuge*;
- j. Ketentuan keamanan finansial yang diperlukan;
- k. Kontrak penyelamatan komersial;
- l. Informasi tentang itikad kapten kapal;
- m. Penunjukan wakil dari perusahaan kapal di negara pantai yang bersangkutan;
- n. Faktor evaluasi resiko yang telah diidentifikasi oleh kapten kapal; dan
- o. Langkah-langkah yang sudah diambil.

Terdapat satu lagi peninjauan akhir yang harus dilakukan oleh negara pantai, yakni *expert analysis*. Sebuah tim inspeksi yang ditunjuk oleh negara pantai harus melaksanakan analisis di atas kapal untuk mengumpulkan data evaluasi. Tim tersebut harus terdiri dari orang-orang dengan keahlian yang sesuai dengan situasi yang ada. Analisis harus mencakup perbandingan antara resiko jika kapal tetap berada di laut dan jika kapal sudah berada di *place of refuge*. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:¹⁷⁸

- a. Keselamatan nyawa manusia di laut;
- b. Keselamatan nyawa manusia di sekitar *place of refuge*;
- c. Resiko pencemaran;

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 3.11.

- d. Resiko gangguan operasi perlabuhan (termasuk saluran dermaga, fasilitas yang ada, dan instalasi lainnya);
- e. Evaluasi konsekuensi jika permintaan *place of refuge* ditolak, termasuk pengaruhnya terhadap negara pantai tetangga; dan
- f. Perbaikan badan kapal, mesin, dan kargo.

Ditentukan kembali dalam IMO *Guidelines* pada paragraf 3.12 bahwa tidak ada kewajiban bagi negara pantai untuk secara otomatis mengabulkan permintaan kapal dalam bantuan, sebagaimana diatur seperti berikut:

“When permission to access a place of refuge is requested, there is no obligation for the coastal State to grant it, but the coastal State should weigh all the factors and risks in a balanced manner and give shelter whenever reasonably possible.”¹⁷⁹

Bagaimanapun juga, tindakan negara pantai tidak mencegah perusahaan pemilik kapal atau perwakilannya untuk mengambil langkah-langkah dalam upaya untuk mencari *place of refuge* lainnya. Sebagai aturan umum, jika *place of refuge* adalah pelabuhan, sebuah pembayaran biaya mungkin timbul sehubungan dengan biaya operasional seperti langkah-langkah untuk melindungi operasi, iuran pelabuhan, pemanduan, penarikan kapal, penjangkaran, dan biaya-biaya lainnya.

3.7.1.4. Konvensi Internasional yang Berhubungan

Untuk dijadikan sebagai referensi, Lampiran 1 memuat konvensi-konvensi internasional yang berhubungan dengan pengaturan *place of refuge* dalam IMO *Guidelines* ini. Konvensi-konvensi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), in particular article 221 thereof;*
- b. *International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (the Intervention Convention), 1969, as amended;*
- c. *Protocol relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by substances other than Oil, 1973;*

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 3.12.

- d. *International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 1974), as amended, in particular chapter V thereof;*
- e. *International Convention on Salvage, 1989 (the Salvage Convention);*
- f. *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 (the OPRC Convention);*
- g. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78);*
- h. *International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 (SAR 1979), as amended.*
- i. *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972*
- j. *Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, 1971*
- k. *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), 1976*
- l. *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1969*
- m. *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1992*
- n. *International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), 1992.*

3.7.2. *Comite Maritime International Draft Instrument (CMI Draft Instrument)*

Instrumen hukum ini sengaja untuk tidak disebut sebagai “*draft convention*” dengan harapan agar IMO dapat menjadikannya sebagai referensi untuk menjadi instrumen hukum apapun yang dianggap terbaik. Bagaimanapun juga, proposal ini disusun dengan bentuk semacam konvensi. Bagian-bagiannya secara berurutan adalah definisi; tujuan; kewajiban hukum untuk memberikan *place of refuge*; imunitas tanggung jawab saat akses dikabulkan; tanggung jawab terhadap negara lain, pihak ketiga, dan pemilik kapal saat akses ditolak; perilaku yang dianggap wajar; jaminan; rencana untuk mengakomodir kapal yang mencari bantuan; penunjukkan pihak yang berwenang.

3.7.2.1. Definisi-Definisi

Terdapat beberapa istilah yang didefinisikan, yaitu kapal, kapal dalam bantuan, *place of refuge*, *competent authority*, *assessment*, pemilik kapal, dan *registered owner*. Definisi kapal yang diberikan adalah sebagai berikut:

*“ship means a vessel of any type whatsoever and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and floating platforms.”*¹⁸⁰

Definisi tersebut dianggap lebih luas daripada definisi yang terdapat pada konvensi internasional pada umumnya. Definisi ini mengacu pada ketentuan definisi kapal berdasarkan dua konvensi terdahulu, yaitu *Salvage Convention*¹⁸¹ dan *Wreck Removal Convention*¹⁸². Berdasarkan definisi ini, *non-seagoing ships* dan *floating platforms* juga dapat didefinisikan sebagai kapal.

Definisi kapal dalam bantuan dan *place of refuge* yang diberikan serupa dengan definisi dalam IMO *Guidelines*. Definisi kapal dalam bantuan adalah sebagai berikut:

*“ship in need of assistance means a ship in circumstances that could give rise to loss of the ship or its cargo or to an environmental or navigational hazard.”*¹⁸³

Sedangkan definisi *place of refuge* adalah sebagai berikut:

“place of refuge means a place where action can be taken in order to stabilise the condition of a ship in need of assistance, to minimize the

¹⁸⁰ Comité Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 1 (a).

¹⁸¹ “Vessel means any ship or craft, or any structure capable of navigation.”, International Maritime Organization, *International Convention on Salvage*, 1989, Pasal 1 (b).

¹⁸² “Ship means a seagoing vessel of any type whatsoever and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and floating platforms, except when such platforms are on location engaged in the exploration, exploitation or production of seabed mineral resources.”, International Maritime Organization, *The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks*, 2007, Pasal 1 ayat (2).

¹⁸³ Comité Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 1 (b).

hazards to navigation, or to protect human life, ships, cargoes or the environment."¹⁸⁴

Perbedaannya dengan definisi dalam IMO *Guidelines*, tempat berlindung diperluas untuk mencakup tidak hanya tindakan untuk meminimalisir bahaya dan melindungi keselamatan manusia dan lingkungan, tetapi juga untuk melindungi kapal dan kargo. Perlindungan kapal dan kargo dianggap penting untuk diperhatikan karena jika tidak, dikhawatirkan asuransi tidak akan mau menutupi kerugian yang terjadi.

Definisi *competent authority* yang diberikan adalah sebagai berikut:

*"competent authority means a State and any organisations or persons which have the power to permit or refuse entry of a ship in need of assistance to a place of refuge."*¹⁸⁵

Pada rancangan awal, kata *state* atau negara tidak dicantumkan, namun akhirnya diamandemen untuk mengantisipasi jika instrumen ini akhirnya disahkan menjadi sebuah konvensi internasional.¹⁸⁶

Hubungan yang erat antara instrumen ini dengan IMO *Guidelines* terlihat pada definisi *assessment*. Definisinya adalah sebagai berikut:

*"assessment means an objective analysis in relation to a ship in need of assistance requiring a place of refuge carried out in accordance with any applicable IMO guidelines or any other applicable regional agreements or standards."*¹⁸⁷

CMI *Draft Instrument* mengharuskan adanya penilaian dari permintaan *place of refuge* yang dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam IMO *Guidelines*. Hal ini juga mencakup perjanjian regional yang berlaku. Sehingga segala peraturan seperti *European Union Directives* dan perjanjian seperti Bonn Agreement dan Helsinki Convention juga harus diperhatikan bagi pihak-pihak yang terikat olehnya.

¹⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 1 (c).

¹⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 1 (d).

¹⁸⁶ Stuart Hetherington, "Introduction", *CMI Yearbook 2009 Part II*, (2009), hlm. 158.

¹⁸⁷ Comité Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 1 (e).

Kemudian, definisi pemilik kapal yang diberikan adalah sebagai berikut:

*“ship owner includes the registered owner or any other organization or person such as the manager or the bareboat charterer who has assumed the responsibility for operation of the ship from the owner of the ship and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over all duties and responsibilities established under the International Safety Management Code, as amended.”*¹⁸⁸

Definisi tersebut identik dengan definisi *operator of the ship* dalam Wreck Removal Convention. Definisi ini lebih luas dari definisi umumnya karena mencakup manajer dan penyewa *bareboat* yang bertanggung jawab berdasarkan *International Management Code*.

Yang terakhir, definisi *registered owner* yang diberikan adalah:

*“registered owner means the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship; however, in the case of a ship owned by a State and operated by a company, which in that State is registered as the operator of the ship, “registered owner” shall mean such company.”*¹⁸⁹

Definisi ini serupa dengan definisi pada *Wreck Removal Convention*¹⁹⁰, definisi *owner* dalam *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* dan konvensi-konvensi lainnya terkait tanggung jawab kapal.

3.7.2.2. Tujuan

Terdapat dua tujuan yang dicantumkan pada bagian ini. Yang pertama adalah untuk mewujudkan kerangka hukum untuk pengelolaan yang efisien terhadap situasi terkait kapal-kapal yang membutuhkan bantuan dan *place of refuge*. Yang kedua adalah untuk mewujudkan tanggung jawab dan kewajiban

¹⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 1 (f).

¹⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 1(g).

¹⁹⁰ *“Registered owner means the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship at the time of the maritime casualty. However, in the case of a ship owned by a State and operated by a company which in that State is registered as the operator of the ship, registered owner shall mean such company.”*, International Maritime Organization, *The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks*, 2007, Pasal 1 ayat (8).

untuk memberikan atau menolak akses ke *place of refuge* oleh suatu negara pantai.¹⁹¹

3.7.2.3. Kewajiban Hukum untuk Memberikan *Place of Refuge*

Instrumen ini menegaskan bahwa pada dasarnya negara pantai harus memberikan akses ke *place of refuge* untuk kapal yang membutuhkan bantuan saat diminta. Pada saat penyusunan, CMI tidak dapat menetapkan satu kesepakatan untuk membentuk ketentuan terkait hal ini. Sehingga, terdapat tiga pilihan yang diberikan walaupun pada dasarnya ketiganya sama. Terdapat dua hal yang diatur secara berbeda dari ketiga pilihan ini, yakni mengenai alasan penolakan pemberian *place of refuge* dan ada/tidaknya sertifikat jaminan sebagai pertimbangan pemberian atau penolakan akses.

Mengenai alasan penolakan pemberian *place of refuge*, pilihan pertama mengatur bahwa negara pantai dapat menolak permintaan *place of refuge* tersebut jika berdasarkan penilaian yang sewajarnya didapati bahwa kondisi kapal dan/atau muatannya cenderung menimbulkan resiko lebih besar jika diizinkan untuk memasuki daerah *place of refuge* daripada jika tidak diizinkan. Pilihan kedua mengandung sedikit perbedaan. Penggunaan kata *having regard to* menimbulkan interpretasi bahwa kondisi kapal hanyalah salah satu dari alasan lainnya untuk menolak permintaan *place of refuge*, yang mana semua alasan tetap harus masuk akal. Pilihan ketiga menggunakan kata-kata yang sama dengan pilihan satu, hanya bentuknya saja yang berbeda.

Mengenai ada/tidaknya surat-surat asuransi dan jaminan, ketiga pilihan ini memiliki ketentuan yang berbeda-beda. Pilihan pertama¹⁹² mengatur bahwa

¹⁹¹ “The object and purpose of this Instrument is to establish:

(a) a legal framework for the efficient management of situations involving ships in need of assistance requiring a place of refuge and
(b) the responsibilities and obligations concerning the granting or refusing of access to a place of refuge.” Comite Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 2.

¹⁹² Pilihan 1 Pasal 3 CMI Draft Instrument:

“[(b) The competent authority may deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested, following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a

penolakan pemberian *place of refuge* tidak boleh berdasar pada alasan bahwa kapal yang bersangkutan tidak memiliki sertifikat asuransi, surat jaminan, atau bentuk jaminan keuangan lainnya. Pilihan kedua¹⁹³ mengatur bahwa adanya sertifikat asuransi dan surat jaminan bukanlah sebuah faktor untuk tidak melakukan penilaian dan juga bukan sebuah alasan untuk menolak pemberian izin *place of refuge*. Pilihan ketiga¹⁹⁴ sangatlah berbeda dengan kedua pilihan sebelumnya. Pilihan ini mengatur bahwa tidak adanya surat jaminan di saat sudah terdapat potensi besar akan adanya pertanggungjawaban atas dampak sebagaimana ditemukan saat penilaian, dapat dijadikan sebagai alasan untuk menolak pemberian *place of refuge* bagi kapal yang membutuhkan bantuan.

Terdapat ketentuan lain di luar ketiga pilihan ini yang telah disepakati oleh CMI menjadi bagian dari *legal obligation to grant access to a place of refuge* setelah pengaturan mengenai pilihan-pilihan tersebut. Ketentuan ini mengatur

greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused.

(c) The competent authority shall not deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security.]”

¹⁹³ Pilihan 2 Pasal 3 CMI Draft Instrument:

“(b) Notwithstanding Article 3 (a) a competent authority may, on reasonable grounds, deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested, following an assessment and having regard to the following factors:

(i) the issue of whether the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused, and

(ii) the existence or availability of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security but the absence of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security, as referred to in Article 7, shall not relieve the competent authority from the obligation to carry out the assessment, and is not itself sufficient reason for a competent authority to refuse to grant access to a place of refuge by a ship in distress, and the requesting of such certificate, or letter of guarantee or other financial security shall not lead to a delay in accommodating a ship in need of assistance.]”

¹⁹⁴ Pilihan 3 Pasal 3 CMI Draft Instrument:

“(b) Notwithstanding Article 3 (a) the competent authority may deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested :

(i) following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused

or

(ii) on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, or a letter of guarantee or other financial security in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified in its assessment, but limited in accordance with Article 7.]”

bahwa jika permintaan *place of refuge* ditolak, negara pantai harus berupaya untuk mencari jalan keluar lain dalam rangka membantu kapal yang membutuhkan bantuan. Kewajiban ini tidak menutupi kemungkinan bagi negara pantai untuk melakukan *claim of salvage*.

3.7.2.4. Imunitas dari Pertanggungjawaban atas Dampak Jika *Place of Refuge* Diberikan dengan Alasan yang Wajar

Ketentuan bagian ini dianggap sebagai suatu upaya agar negara pantai dapat menyetujui kewajiban yang ditimbulkan dari Pasal 3. Isi Pasal 4 adalah sebagai berikut:

“Subject to the terms of this Instrument, if a competent authority reasonably grants access to a place of refuge to a ship in need of assistance and loss or damage is caused to the ship, its cargo or other third parties or their property, the competent authority shall have no liability arising from its decision to grant access.”¹⁹⁵

Hal ini dianggap masuk akal karena semua resiko yang timbul dari pemberian *place of refuge* akan merugikan kepentingan negara pantai. Akan tetapi, pasal ini tidak memberi batasan untuk mendefinisikan dampak seperti apakah yang dimaksud. Hal ini dapat menjadi masalah jika negara pantai melakukan kesalahan pada saat penilaian resiko.

3.7.2.5. Tanggung Jawab kepada Negara Lain, Pihak Ketiga, Pemilik Kapal atau Penyelamat Kapal Jika Penolakan Pemberian *Place of Refuge* Dilakukan Tanpa Alasan yang Wajar

Sama dengan ketentuan Pasal 4, Pasal 5 juga bertujuan untuk mendorong negara pantai agar dapat tunduk pada kewajibannya untuk memberikan tempat ebrlindung bagi kapal asing yang membutuhkan bantuan. Negara pantai harus bertanggung jawab atas segala kerugian yang dialami oleh negara lain, pihak

¹⁹⁵ Comite Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 4.

ketiga, pemilik kapal atau penyelamat kapal jika *place of refuge* tidak diberikan atas dasar alasan yang tidak dapat diterima. Ketentuannya adalah sebagai berikut:

“If a competent authority refuses to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance and another State, the ship owner, the salvor, the cargo owner or any other party prove that it or they suffered loss or damage (including, in so far as the salvor is concerned, but not limited to, the salvors inability to complete the salvage operations) by reason of such refusal such competent authority shall be liable to compensate the other State, ship owner, salvor, cargo owner, or any other party, for the loss or damage occasioned to it or them, unless such competent authority is able to establish that it acted reasonably in refusing access pursuant to Article 3(b).”¹⁹⁶

Permasalahan yang ada pada pasal ini juga sama dengan Pasal 4, yaitu tidak adanya batasan dari dampak yang dimaksud.

3.7.2.6. Perilaku yang Dianggap Wajar

Pasal, 3, 4, dan 5 menggunakan kata ‘*reasonable*’ sebagai suatu standar dari penilaian dan alasan yang diberikan. Sehingga, Pasal 6 bermaksud untuk memberikan sebuah petunjuk apakah yang dianggap sebagai ‘*reasonable*’, yakni dengan ketentuan berikut ini:

“For the purposes of ascertaining under Articles 3, 4 and 5 of this Instrument whether a State or competent authority has acted reasonably courts shall take into account all the circumstances which were known (or ought to have been known) to the competent authority at the relevant time, having regard, inter alia, to the assessment by the competent authority.”¹⁹⁷

Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa petunjuk yang diberikan hanya sebatas bahwa yang dianggap ‘*reasonable*’ harus dinilai dari semua situasi yang terjadi pada waktu yang bersangkutan. Sehingga, untuk melengkapi petunjuk tersebut, pengadilan harus mengacu pada instrumen hukum lainnya saat menilai apakah suatu penilaian atau alasan dari negara pantai sudah dapat dianggap ‘*reasonable*’.

3.7.2.7. Jaminan-Jaminan

¹⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 5.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 6 CMI.

Pengaturan mengenai harusnya ada surat-surat jaminan yang dimiliki oleh kapal asing lagi-lagi mengalami perdebatan. Sehingga terdapat tiga pilihan yang diberikan. Berdasarkan pilihan pertama¹⁹⁸, kapal yang meminta *place of refuge* harus memperlihatkan sertifikat ausransinya, surat garansi dari *International Group of P&I Clubs* atau bentuk jaminan lainnya yang jumlahnya sesuai dengan pengaturan pada *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims* 1976. Pilihan 2¹⁹⁹ menggunakan ketentuan yang sama dengan pilihan 1, hanya saja juga ditambahkan ketentuan yang memungkinkan jumlah jaminan yang dibutuhkan

¹⁹⁸ Pilihan 1 Pasal 7 CMI Draft Instrument:

“[(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to the following paragraph of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention. (b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]”

¹⁹⁹ Pilihan 2 Pasal 7 CMI Draft Instrument:

“[(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to paragraph (c) of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention. (b) In cases where claims described in Article 2 paragraphs 1 (d) or (e) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims are not subject to limitation the reasonable amount shall be calculated in accordance with Article 7 (a), with the addition of such amount as is likely in total to compensate the competent authority in respect of such liabilities.” (c) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]”

melebihi jumlah yang ditentukan pada *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims* 1976. Sementara itu, pada pilihan tiga tidak ada ketentuan mengenai keharusan untuk disesuaikan dengan *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims* 1976. Pilihan tiga²⁰⁰ hanya mengharuskan jumlah jaminan dapat menutupi resiko-resiko yang mungkin terjadi berdasarkan penilaian yang dilakukan oleh negara pantai. Pada ketiga pilihan terdapat ketentuan bahwa tidak ada pasal yang dapat menghalangi negara pantai untuk meminta kapal asing memperlihatkan segala jenis sertifikat atau surat jaminan/garansi yang diatur oleh konvensi internasional manapun.

3.7.2.8. Rencana untuk Mengakomodir Kapal yang Membutuhkan Bantuan

Pengaturan pada Pasal 8 serupa dengan apa yang diatur pada IMO *Guidelines*. Negara pantai harus menyusun sebuah rencana untuk mengakomodir kapal yang membutuhkan bantuan jika akses diberikan. Ketentuannya adalah sebagai berikut:

*“States shall draw up plans to accommodate ships in need of assistance in appropriate places under their jurisdiction around their coasts and such plans shall contain the necessary arrangements and procedures to take into account operational and environmental constraints to ensure that ships in need of assistance may immediately go to a place of refuge, subject to authorisation by the competent authority, granted in accordance with Article 3. Such plans shall also contain arrangements for the provision of adequate means and facilities for assistance, salvage and pollution response.”*²⁰¹

²⁰⁰ Pilihan 3 Pasal 7 CMI Draft Instrument:

“[(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment.

(b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any applicable International Convention other than this Instrument.]”

²⁰¹ Comité Maritime International, *CMI Draft Instrument on Places of Refuge*, 2009, Pasal 8.

Terkait dengan ketentuan mengenai sarana dan fasilitas yang cukup untuk memberikan bantuan, penyelamatan dan pengendalian polusi dapat mengacu pada *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation*.

3.7.2.9. Penunjukan Pihak yang Berwenang

Berdasarkan Pasal 9, negara harus menunjuk pihak yang berwenang yang akan mengeluarkan keputusan apakah *place of refuge* seharusnya diberikan atau tidak berdasarkan penilaian yang dilakukannya. Berikut adalah isi ketentuannya:

“States shall designate the competent authority to whom a request from a ship in need of assistance for admission to a place of refuge appropriate to the size and condition of the ship in question should be made, and use all practicable means, including the good offices of States and organisations, to inform mariners of the identity and contact details of such competent authority.”

3.8. Praktek-Praktek Negara mengenai *Place of Refuge*

3.8.1. Australia

Dalam hukum Negara Australia, tidak terdapat peraturan khusus yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge*. Yang diatur dalam hukum negara ini adalah kondisi-kondisi yang dapat menjadi pertimbangan untuk memberikan ataupun menolak akses suatu kapal asing ke wilayah yurisdiksinya.

3.8.1.1. *Ports Corporatisation and Waterways Management Act 1995*

Seperti negara-negara lain pada layaknya, pemegang kendali untuk menerima dan menolak akses kapal asing ke pelabuhan adalah kepala pelabuhan, sebagaimana diatur pada *Ports Corporatisation and Waterways Management Act 1995* yang berbunyi:

“(1) The harbour master of any port may direct and control the following:

- (a) *the time and manner in which any vessel may enter or leave the port.*
- (b) *the navigation and other movements of any vessel within the port or any part of the port.*
- (c) *the position where and the manner in which any vessel may anchor or be secured within the port.*
- (d) *the time and manner of the taking in or discharging by any vessel within the port of cargo, stores, fuel, fresh water or water ballast.*
- (e) *the securing or removal of any vessel within the port in, from or to any position as the harbour master thinks fit.*²⁰²

Dalam pasal yang berbeda, diatur juga bahwa:

“(1) The harbour master of any port may give directions prohibiting the entry into, or requiring the removal from, the port of any vessel that the harbour master has reasonable cause to believe is in imminent danger of sinking in the port and causing an obstruction to navigation or is in imminent danger of causing serious damage to the marine environment or property in the port.”

Dari ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa Kepala Pelabuhan dapat menolak pemberian *place of refuge* untuk *ship in distress* atau *ship in need of assistance* dengan landasan bahwa kapal tersebut berpotensi untuk karam di daerah pelabuhan dan menyebabkan gangguan navigasi atau dampak yang serius terhadap lingkungan dan fasilitas pelabuhan.²⁰³

3.8.1.2. Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act 2003

Peraturan ini dibentuk dengan maksud untuk mengaplikasikan SOLAS *Convention XI-2* dan *International Code for the Security of Ships and Ports (ISPS Code)* dalam wilayah perairan Australia, termasuk pelabuhan. Pada bab mengenai kapal asing, *Secretary* memiliki hak untuk memberikan arahan kepada kapal asing dalam kondisi-kondisi tertentu. Salah satunya adalah untuk mengarahkan kapal asing agar meninggalkan wilayah perairan Australia atau pelabuhan. Ketentuannya adalah sebagai berikut:

“(1) The Secretary may give a direction to:
(a) the ship operator for a regulated foreign ship; or

²⁰² Australia, *Ports Corporatisation and Waterways Management Act*, Act No. 13 of 1995, Pasal 94.

²⁰³ *Ibid.*, Pasal 95.

- (b) *the master of the ship;*
requiring the ship operator or master to take specified action, or refrain from taking specified action, in relation to the ship.
- (2) *A direction under subsection (1) is a control direction.*
- (3) *However, the Secretary must not give a control direction unless the direction is:*
- (a) *necessary for ensuring compliance with Division 2 of this Part;*
or
 - (b) *a direction of a kind that can be given, under Chapter XI-2 of the SOLAS Convention or the ISPS Code, by a port state to a foreign flagged ship.*
- (4) *The action that a ship operator or master may be directed to take under subsection (1) includes, but is not limited to, the following:*
- (a) *removing the ship from Australian waters;*
 - (b) *removing the ship from a security regulated port;*
 - (c) *moving the ship within a security regulated port;*
 - (d) *removing the ship from an offshore security zone;*
 - (e) *if the ship is located in the vicinity of a security regulated offshore facility and is engaged in any activity in relation to the facility--removing the ship from the vicinity of the facility;*
 - (f) *holding the ship in a particular position for a specified period or until a specified event occurs;*
 - (g) *taking particular actions, or ensuring that particular actions are taken, on board the ship;*
 - (h) *allowing a maritime security inspector on board the ship to inspect the ship or ship security records carried by the ship.*²⁰⁴

Negara Australia dapat melakukan segala tindakan yang dianggap perlu dan tidak bertentangan dengan hukum untuk melindungi pelabuhannya. Pertimbangan-pertimbangannya didasarkan pada *ISPS Code* yang bertujuan untuk mendorong negara-negara agar dapat mendeteksi ancaman dan melakukan segala tindakan untuk mencegah kecelakaan yang berdampak pada kapal maupun pelabuhan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat 1 *ISPS Code*:

“to establish an international framework involving co-operation between Contracting Governments, Government agencies, local administrations and the shipping and port industries to detect security threats and take preventive measures against security incidents affecting ships or port facilities used in international trade.”

²⁰⁴ Australia, *Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act*, Act No. 131 of 2003, Pasal 99 ayat (4).

3.8.2. Amerika Serikat

Sikap Negara Amerika Serikat terhadap pemberian *place of refuge* telah berubah seiring dengan berjalannya waktu. Pada awal abad ke-19, selama tidak ada alasan yang sangat kuat untuk menolak pemberian *place of refuge*, Amerika Serikat selalu memberikan akses ke *place of refuge* di pelabuhannya kepada *ship in distress* atau *ship in need of assistance*. Pada tahun 1852, saat kapal Amerika Serikat bernama *Crescent City* tidak diberikan *place of refuge* di Kuba, perwakilan Negara Amerika Serikat menyatakan bahwa negaranya pada dasarnya tidak akan menolak permintaan *place of refuge*.²⁰⁵ Akan tetapi, hal tersebut diatur berbeda oleh beberapa hukum yang keluar beberapa tahun setelahnya.

3.8.2.1. Executive Order 1613 of 1912

Secara terang-terangan, keputusan yang dikeluarkan oleh masa jabatan Presiden Taft ini melarang kapal asing untuk memasuki beberapa pelabuhan Amerika Serikat, sebagaimana diatur seperti berikut:

“It is hereby ordered that the following named harbors, viz:

- 1. Tortugas, Florida;*
- 2. Great Harbor, Culebra;*
- 3. Guantanamo Naval Station, Cuba;*
- 4. Pearl Harbor, Hawaii;*
- 5. Guam;*
- 6. Subig Bay, Philippine Islands;*
- 7. Kiska, Aleutian Islands;*

are not, and that they shall not be made, sub-ports of entry for foreign vessels of commerce, and that said harbors shall not be visited by any commercial or privately owned vessel of foreign registry, nor by any

²⁰⁵ “You will state that the government does not question the right of every nation to prescribe the conditions on which the vessels of other nations may be admitted into her ports. That, nevertheless, those conditions ought not to conflict with the received usages which regulate the commercial intercourse between civilised nations. That those usages are well known and well established, and no nation can disregard them without giving just cause of complaint to all other nations whose interests would be affected by their violation.” John Bassett Moore dan Francis Wharton, *A Digest of International Law*, (Washington D.C.: Government Printing Office, 1898), hlm. 269.

foreign national vessel, except by special authority of the United States Navy Department in each case.”

3.8.2.2. Oil Pollution Act 1990

Pada Pasal 4115, peraturan ini mengatur bahwa semua kapal dengan berat di atas 5.000 gross ton, harus berbentuk *double hulls*. Akibatnya, kapal yang tidak memenuhi persyaratan tersebut dalam jangka waktu yang telah ditentukan, tidak boleh memasuki pelabuhan negara, sebagaimana diatur seperti berikut:

“The Secretary shall, within 12 months after the date of the enactment of this Act, complete a rulemaking proceeding and issue a final rule to require that tank vessels over 5,000 gross tons affected by section 3703a of title 46, United States Code, as added by this section, comply until January 1, 2015, with structural and operational requirements that the Secretary determines will provide as substantial protection to the environment as is economically and technologically feasible.”²⁰⁶

3.8.2.3. Port and Waterways Safety Act 1972

Peraturan ini memberikan beberapa larangan terhadap kapal-kapal dengan kondisi tertentu untuk dapat memasuki pelabuhan Amerika Serikat. Larangan tersebut adalah sebagai berikut:

“(a) No vessel, subject to the provisions of chapter 37 of title 46, shall operate in the navigable waters of the United States or transfer cargo or residue in any port or place under the jurisdiction of the United States, if such vessel—

- (1) has a history of accidents, pollution incidents, or serious repair problems which, as determined by the Secretary, creates reason to believe that such vessel may be unsafe or may create a threat to the marine environment; or*
- (2) fails to comply with any applicable regulation issued under this chapter, chapter 37 of title 46, or under any other applicable law or treaty; or*
- (3) discharges oil or hazardous material in violation of any law of the United States or in a manner or quantities inconsistent with the provisions of any treaty to which the United States is a party; or*
- (4) does not comply with any applicable vessel traffic service requirements; or*

²⁰⁶ Amerika Serikat, *Oil Pollution Act*, 33 U.S.C. 2701, 1990, Pasal 4115.

- (5) *is manned by one or more officers who are licensed by a certifying state which the Secretary has determined, pursuant to section 9101 of title 46, does not have standards for licensing and certification of seafarers which are comparable to or more stringent than United States standards or international standards which are accepted by the United States; or*
- (6) *is not manned in compliance with manning levels as determined by the Secretary to be necessary to insure the safe navigation of the vessel; or*
- (7) *while underway, does not have at least one licensed deck officer on the navigation bridge who is capable of clearly understanding English.*²⁰⁷

Namun, peraturan ini memberikan pengecualian, salah satunya untuk kapal yang dapat membahayakan lingkungan air, sebagaimana diatur sebagai berikut:

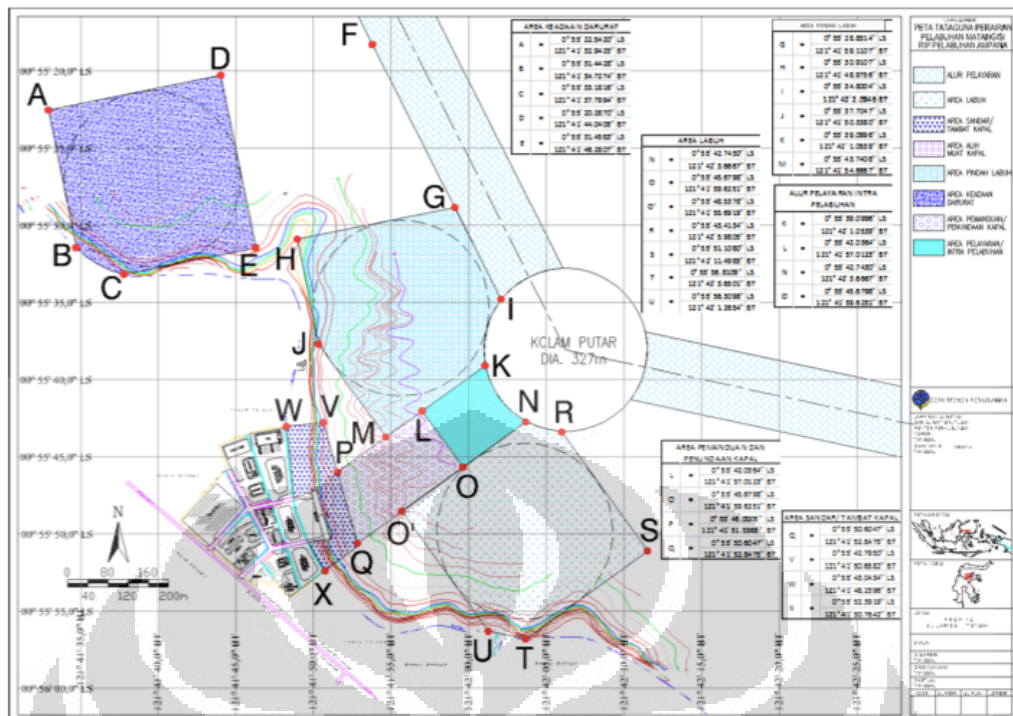
*“The Secretary may allow provisional entry of a vessel not in compliance with subsection (a) of this section, if the owner or operator of such vessel proves, to the satisfaction of the Secretary, that such vessel is not unsafe or a threat to the marine environment, and if such entry is necessary for the safety of the vessel or persons aboard. In addition, paragraphs (1), (2), (3), and (4) of subsection (a) of this section shall not apply if the owner or operator of such vessel proves, to the satisfaction of the Secretary, that such vessel is no longer unsafe or a threat to the marine environment, and is no longer in violation of any applicable law, treaty, regulation or condition, as appropriate. Clauses (5) and (6) of subsection (a) of this section shall become applicable eighteen months after October 17, 1978.”*²⁰⁸

3.8.3. Indonesia

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang sudah memiliki area khusus di pelabuhannya untuk mengakomodir *ship in distress* untuk mendapatkan *place of refuge*.

²⁰⁷ Amerika Serikat, *Ports and Waterways Safety Act*, 33 U.S.C. 1221, 1972, Pasal 1228 (a).

²⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 1228 (b).



Gambar 3.2 Area Keadaan Darurat di Pelabuhan Ampang, Sulawesi Tengah

Area berwarna ungu merupakan area keadaan darurat tersebut yang biasanya terletak jauh dari jalur navigasi perdagangan agar tidak mengganggu keberlangsungan kegiatan di wilayah tersebut.²⁰⁹

3.8.3.1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Berdasarkan Pasal 84, Otoritas Pelabuhan memiliki wewenang untuk:

- mengatur dan mengawasi penggunaan lahan daratan dan perairan pelabuhan;
- mengawasi penggunaan Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan;
- mengatur lalu lintas kapal ke luar masuk pelabuhan melalui pemanduan kapal; dan
- menetapkan standar kinerja operasional pelayanan jasa kepelabuhanan.²¹⁰

²⁰⁹ Wawancara dengan Yesi Febriani, Staf Perencanaan Pengembangan Pelabuhan, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, pada 2 Juni 2016 pukul 11.00 WIB.

Sehingga, yang berhak untuk menentukan diperbolehkan atau tidaknya suatu kapal memasuki wilayah perairan negara adalah Otoritas Pelabuhan, melalui Kepala Pelabuhan. Kapal Asing harus memberikan informasi kepada Kepala Pelabuhan paling tidak 48 jam sebelumnya agar Otoritas Pelabuhan dapat melakukan *cross-check* terhadap kapal tersebut.²¹¹

3.8.3.2. Peraturan Presiden Nomor 43 tahun 2016

Peraturan ini merupakan instrumen ratifikasi dari *Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*. Bagian 2 secara khusus mengatur mengenai ketentuan masuk ke pelabuhan. Pasal 9 mengatur bahwa setelah menerima informasi-informasi terkait yang diperlukan untuk menentukan apakah kapal yang akan masuk ke pelabuhan terlibat dalam *IUU Fishing* atau kegiatan yang terkait penangkapan ikan yang mendukung penangkapan ikan demikian, setiap pihak wajib memutuskan apakah mengizinkan atau menolak kapal tersebut untuk masuk ke pelabuhan dan wajib mengkomunikasikan keputusan tersebut ke kapal yang bersangkutan atau yang mewakilinya.

Jika izin masuk diberikan, nahkoda kapal atau yang mewakilinya wajib menyerahkan izin masuk kepada pihak yang berwenang. Jika izin masuk ditolak, setiap pihak wajib mengkomunikasikan keputusan yang diambil kepada negara bendera kapal yang bersangkutan. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 10, tidak ada ketentuan yang dapat mempengaruhi masuknya kapal ke pelabuhan yang sesuai dengan huku internasional atas alasan *force majeure* atau keadaan sulit, atau mencegah negara pelabuhan memberi izin masuk ke pelabuhan kepada kapal secara khusus untuk memberikan bantuan kepada perorangan, kapal atau pesawat udara dalam bahaya atau kesulitan. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa pengaturan di Indonesia mengenai pemberian *place of refuge* lebih terbuka.

²¹⁰ Indonesia. *Undang-Undang Pelayaran*, UU No. 17 Tahun 2008, LN No. 64 Tahun 2008, TLN No. 4849, Pasal 84.

²¹¹ Wawancara dengan Bambang Sigit Sugiharto, Kepala Seksi Tata Laksana dan Sarana, Direktorat Pelabuhan Perikanan, Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, Kementerian Kelautan dan Perikanan, pada 16 Juni 2016 pukul 13.30 WIB.

3.8.3.3. Peristiwa Pemberian *Place of Refuge* untuk Kapal Vietnam

Pada 18 Desember 2014, Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti menerima surat dari pemerintah Provinsi Ba Ria-Vung Tau, Vietnam. Surat tersebut berisikan permohonan kepada pemerintah Indonesia untuk dapat mengizinkan kapal beserta anak buah kapal mereka berlindung di wilayah perairan Indonesia guna menghindari serangan badai Typhoon Hagupit. Kapal tersebut berjumlah 1.928 dengan anak buah kapal sebanyak 13.399 orang.²¹²

Menteri Susi Pudjiastuti menganggap kondisi tersebut tergolong sebagai kondisi darurat sehingga sudah semestinya permohonan izin tersebut diberikan. Namun, *place of refuge* ini hanya dibeirkan dalam kurun waktu dua minggu. Pada tanggal 24 Desember 2014, Menteri Susi Pudjiastuti mengatakan bahwa semua kapal Vietnam tersebut harus segera meninggalkan perairan Indonesia karena adanya indikasi bahwa kapal-kapal tersebut melakukan tindakan *IUU Fisihing*.²¹³ Sehingga, ketentuan mengenai pemberian *place of refuge* sudah tidak lagi berlaku karena adanya dugaan tindakan *IUU Fisihing* yang merugikan kepentingan Negara Indonesia.

²¹² Berita Satu, “Vietnam Surati Susi Mohon Perlindungan Kapal”, <http://www.beritasatu.com/kesra/234485-vietnam-surati-menteri-susi-mohon-perlindungan-kapal.html>, diakses pada 21 Juni 2016.

²¹³ Republika, “Menteri Susi: Besok, 1928 Kapal Vietnam di Natuna Harus Pergi”, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/12/24/nh3663-menteri-susi-besok-1928-kapal-vietnam-di-natuna-harus-pergi>, diakses pada 21 Juni 2016.

BAB 4

ANALISIS URGENSI PEMBENTUKAN KONVENSI INTERNASIONAL TERKAIT PEMBERIAN *PLACE OF REFUGE* BAGI *SHIP IN DISTRESS* ATAU *SHIP IN NEED OF ASSISTANCE*

4.1. Perkembangan pada Industri Perkapalan

Perkembangan industri perkapalan, baik dalam hal ukuran dan jenis kargo, sejak Perang Dunia kedua memberikan pengaruh yang besar pada perubahan sikap negara pantai dalam menanggapi permintaan *place of refuge* bagi *ship in distress*.²¹⁴ Sejak tahun 1950, terjadi peningkatan ukuran tangki minyak kapal yang sangat besar, yaitu sampai 500.000 ton kargo.²¹⁵ Hal tersebut tentunya berbanding lurus dengan peningkatan resiko terjadinya pencemaran minyak. Pada saat yang bersamaan, peningkatan terjadinya peristiwa-peristiwa pencemaran yang besar diiringi oleh peningkatan kesadaran negara pantai dan upaya internasional terhadap perlindungan dan pelestarian lingkungan.²¹⁶

Salah satu pendorong perkembangan industri perkapalan adalah cepat dan pesatnya perkembangan perdagangan internasional. Sehubungan dengan perdagangan minyak, meningkatkan permintaan minyak mentah sejak tahun 1945

²¹⁴ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 14.

²¹⁵ Geoffrey Brice, “Salvage and the Marine Environment”, *Tulane Law Review* 70, (1995), hlm. 669.

²¹⁶ “Crude oil and its products have been moved around the world by sea in large quantities for many years, and the risk that cargo or fuel escaping from a distressed vessel would damage the flora and fauna of the sea and shore, and would impregnate the shoreline itself, was always present; but so long as the amount carried by a single vessel was comparatively small, such incidents as did happen were not large enough to attract widespread attention. This changed with the prodigious increase in the capacity of crude oil carriers, which began some three decades ago, carrying with it the possibility of a disaster whose consequences might extend far beyond the loss of the imperiled goods and cargo. Such a disaster duly happened, at a time when public opinion was already becoming sensitive to assaults on the integrity of the natural environment. Cargo escaping from the wreck of the Torrey [sic] Canyon off the Scillies caused widespread contamination of sea, foreshore and wild life. The resulting concern and indignation were sharpened when the Amoco Cadiz laden with 220,000 tons of crude oil stranded on the coast of France, causing pollution on an even larger scale...” *Semco Salvage and Marine Pte Ltd v Lancer Navigation Co Ltd; The Nagasaki Spirit* (1997) AC 455.

mengakibatkan pertumbuhan eksponensial pada ukuran tangki minyak kapal. Pada tahun 1955, pertumbuhan ukuran tangki minyak kapal mencapai angka 55.000 dwt.²¹⁷ Seiring berjalannya waktu, ukurannya terus membesar. Empat tahun setelahnya, ukuran tangki minyak kapal sudah mencapai angka 100.000 dwt. Kemudian pada pertengahan tahun 1970, pertumbuhan ukuran mencapai angka 500.000 dwt. Pada akhir tahun 1980, 60% kapal meningkatkan ukuran tangki minyaknya sampai angka 125.000 dwt dan 40% meningkatkannya sampai angka 200.000 dwt.²¹⁸

Peristiwa geopolitik juga memberikan kontribusi yang besar terhadap pesatnya perkembangan industri tangki kapal. Perang Suez pada tahun 1965 merupakan salah satu peristiwa yang memegang andil besar pada perkembangan industri ini.²¹⁹ Selama perang berlangsung, perdagangan dilakukan melalui kanal Seuz. Ditutupnya kanal Suez pada tahun 1967 sampai 1975, menyebabkan kebutuhan untuk mengangkut minyak harus dilakukan melalui Tanjung *Good Hope*. Faktor ini mempengaruhi kebutuhan terhadap kapal yang lebih besar untuk menyanggupi perjalanan yang lebih jauh karena kanal Seuz selama ini adalah sebuah jalan pintas. Bahkan setelah kanal Suez dibuka kembali pada tahun 1975, banyak kapal besar yang tidak bisa berlayar melalui kanal ini atau kanal-kanal dangkal lainnya seperti kanal di Selat Dover, Selat Malaka dan Bosporus.²²⁰

Faktor terkait lainnya adalah perubahan kebijakan dari pengangkutan *refined oil* menjadi pengangkutan *crude oil* yang mengurangi kebutuhan terhadap kapal canggih dan rumit. Pada saat yang sama, terjadi perubahan di Amerika Serikat dari menjadi eksportir minyak menjadi importer. Selain itu, terjadi pula peningkatan pesat baik dalam harga *crude oil* pada sekitar tahun 1970 dan peningkatan ukuran dan kapasitas tempat penyimpanan di tempat tujuan. Semua faktor tersebut meningkatkan permintaan *crude oil* yang menyebabkan

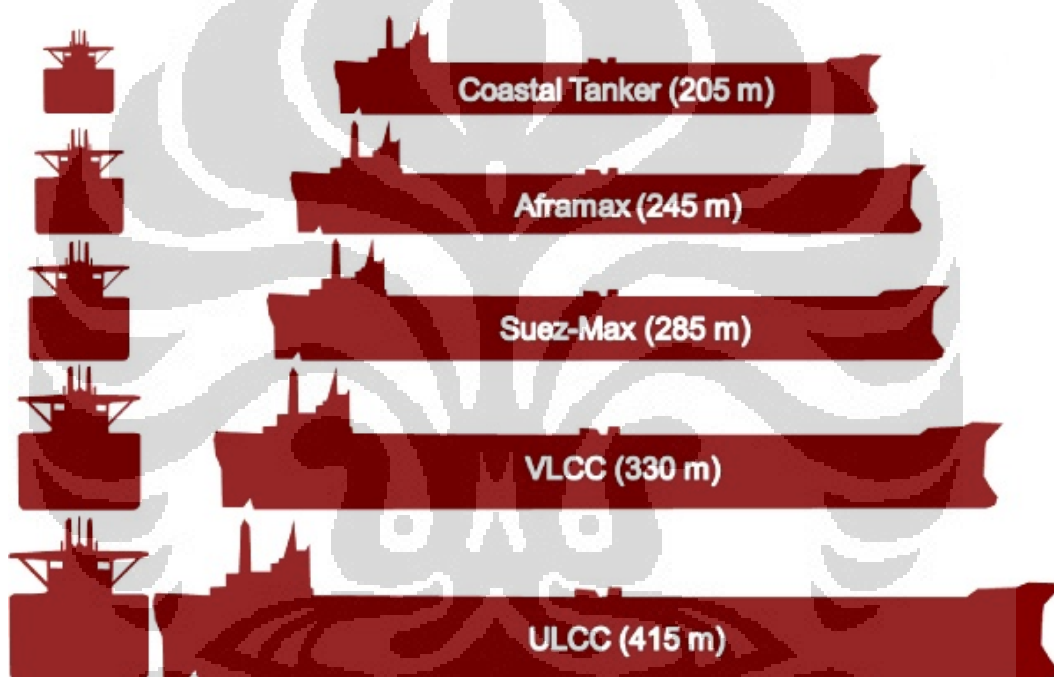
²¹⁷ Alberto Clo, *Oil Economics and Policy*, (New York: Springer, 2000), hlm. 21-22.

²¹⁸ International Maritime Organisation, "Prevention of Pollution by Oil", http://www.imo.org/environment/mainframe.asp?topic_id=231, diakses pada 15 Juni 2016.

²¹⁹ Karel Williams, John L. Williams, dkk., *Why are the British Bad at Manufacturing?*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1983), hlm. 184.

²²⁰ Albert Clo, *Op.Cit.*, hlm. 21

meningkatkan tingkat penawaran dan kebutuhan atas media transportasi dengan tarif yang lebih murah.²²¹ Perkembangan yang dihasilkan dari kapal dengan tangki minyak yang besar seperti *Very Large Crude Carrier* (VLCC) dengan ukuran 200.000-300.000 dwt untuk berlayar di daerah Mediterranean, *West Africa*, dan *North Sea*, serta *Ultra Large Crude Carrier* (ULCC) dengan ukuran 300.000-500.000 dwt untuk berlayar di daerah *Arabian Gulf* ke Eropa, Amerika Utara dan *Far East*, tidak hanya mengembangkan bidang perdagangan namun juga meningkatkan secara signifikan dampak terhadap lingkungan jika terjadi suatu kecelakaan.²²²



Gambar 4.1 Perbandingan Besar Kapal²²³

Bencana besar yang melibatkan kapal dengan tangki minyak besar yang terjadi di sekitar tahun 1960 dimulai dengan peristiwa *Torrey Canyon* di Kepulauan Scilly, tepatnya tahun 1967. Peristiwa ini menyebabkan kerusakan lingkungan dari tumpahan minyak sebesar 120.000 ton minyak. Kejadian inilah yang akhirnya mendorong IMO untuk melakukan perubahan besar pada konvensi

²²¹ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 18.

²²² *Ibid.*, hlm. 21-22.

²²³ Maritime Connector, "VLCC and ULCC", <http://maritime-connector.com/wiki/vlcc/>, diakses pada 5 Juli 2016.

mengenai polusi minyak yang pada saat itu sudah ada, termasuk *International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships, 1973 (MARPOL)* dan konvensi-konvensi lainnya yang berhubungan dengan kompensasi dan tanggung jawab. Kejadian besar lainnya adalah tenggelamnya kapal *Uirquiola* di Spanyol pada tahun 1978 dengan tumpahan sebanyak 110.000 ton minyak, kapal *Amoco Cadiz* di Bay of Biscay pada tahun 1978 dengan tumpahan sebanyak 230.000 ton minyak, tabrakan antara kapal *Atlantic Express* dengan kapal *Aegean Capion* di Togago pada tahun 1979 dengan tumpahan sebanyak 280.000 ton minyak, kapal *Exxon Valdez* di Alaska pada tahun 1989 dengan tumpahan sebanyak 36.000 ton, kapal *Braer* di Kepulauan Shetland pada tahun 1983 dengan tumpahan sebanyak 85.000 ton minyak, kapal *Sea Empress* di Milford Haven pada tahun 1996 dengan tumpahan sebanyak 75.000 ton, dan yang secara khususnya berhubungan dengan permintaan *place of refuge* adalah tenggelamnya kapal *Erika* di Perancis pada tahun 1999 dengan tumpahan sebanyak 30.000 ton dan kapal *Prestige* di Spanyol pada tahun 2002 dengan tumpahan sebanyak 70.000 ton minyak.²²⁴

Sejumlah insiden tersebut mendorong IMO untuk menginisiasikan konvensi internasional baru atau negara-negara secara unilateral mengatur dengan legislasi nasionalnya mengenai hal ini. Contohnya adalah peraturan Amerika Serikat *The Oil Pollution Act* tahun 1990 yang dibentuk setelah kejadian kapal *Exxon Valdez*, dan *European Union Directives* dan upaya-upaya lainnya setelah tenggelamnya kapal *Erika*.²²⁵

Kategori lainnya adalah limbah B3 yang memiliki kapasitas untuk membahayakan kehidupan manusia dan lingkungan laut yang dapat terdiri dari bahan kimia, gas cair, bahan peledak, cairan dan benda padat yang mudah terbakar, dan bahan korotif namun bukan nuklir atau minyak. Walaupun terjadinya tumpahan bahan kimia lebih kecil kemungkinannya daripada tumpahan minyak, namun dampak yang bisa disebabkan oleh bahan kimia, walaupun dalam

²²⁴ Jay H. Lehr, Marve Hyman, Tyler Gass, William J. Seevers, *Complex Environmental Remediation Problems*, (New York: McGraw-Hill Education, 2001).

²²⁵ International Maritime Organisation, "Prevention of Pollution by Oil", http://www.imo.org/environment/mainframe.asp?topic_id=231, diakses pada 15 Juni 2016.

dosis kecil, akan jauh lebih besar daripada minyak. Sejak tahun 1970 sampai 2008 telah terjadi 118 insiden yang melibatkan limbah B3. Dari 71 insiden yang terbesar, 39 di antaranya disebabkan oleh faktor internal kapal, sedangkan 32 lainnya disebabkan oleh faktor eksternal seperti cuaca yang buruk.²²⁶

	Packaged products	Bulk transport	Total
Bad weather conditions	17	15	32
Leakage, shifting or loss of cargo	7	1	8
Grounding	3	7	10
Shipwreck	5	4	9
Collision	2	3	5
Incident on board ship	17	22	39
Fire	3	6	9
Mechanical failure	3	3	6
Human error	7	6	13
Deliberate dumping/sinking	4	7	11
Total	34	37	71

Gambar 4.2 Faktor Utama Penyebab Kecelakaan Kapal²²⁷

Selain tumpahnya bahan kimia di laut, resiko ledakan dan kerusakan pada fasilitas pelabuhan dan bahaya terhadap penduduk lokal merupakan hal-hal lain yang ditakutkan dari perkembangan industri pelayaran yang sangat pesat. Ledakan kapal *Castor* merupakan salah satu alasan yang diberikan untuk negara pantai menolak pemberian *place of refuge* di tujuh negara. Pada kasus *Grandcamp*, resiko menjadi sebuah kenyataan saat 2.000 ton *ammonium nitrate* meledak dan menewaskan 581 orang dan menyebabkan kerugian di pelabuhan *Texas City* sebesar \$600.000.000 pada tahun 1947.²²⁸

Peristiwa yang berhubungan dengan pemberian *place of refuge* yang melibatkan pengangkutan bahan kimia adalah peristiwa kapal *Ever Decent*. Kapal tersebut mengangkut kargo bahan berbahaya (terutama kalium dan natrium sianida) dan diberikan *place of refuge* di *Zeebrugge* setelah mengalami tabrakan di Laut Utara pada tahun 1999. Akses tersebut diberikan setelah terjadinya kebakaran selama 6 hari dan melepaskan asap beracun. Upaya penyelamatan ini dilakukan

²²⁶ International Maritime Organization, *Are HNS Spills more Dangerous than Oil Spills?*, (London: IMO, 2009), hlm. 37-40.

²²⁷ *Ibid.*, hlm. 40

²²⁸ *Ibid.*

dengan kerjasama antara Inggris, Perancis, dan Belgia.²²⁹

Name of vessel	Spilled amount (t)	Year	Country	Accident type
<i>Ocean Spirit</i>	2,850	1988	Malta	Sinking
<i>Continental Lotus</i>	51,600	1991	Mediterranean Sea	Sinking
<i>Erato</i>	25,894	1991	Italy	Sinking
<i>Scaieni</i>	3,057	1991	Italy	Sinking
<i>Kira</i>	7,600	1996	Greece	Sinking
<i>Kaptan Manolis</i>	5,000	1996	Tunisia	Sinking
<i>Anis Rose</i>	2,703	1996	Italy	Sinking
<i>Fenes</i>	2,500	1996	France	Grounding
<i>Abdul Rahman</i>	2,250	1997	Libya	Grounding
<i>Dogruyollar IV</i>	2,020	1998	Italy	Sinking
<i>Rofayda</i>	3,000	1999	Cyprus	Sinking
<i>Mattheos</i>	2,500	2000	Greece	Sinking
<i>Castor</i>	29,500	2000	Morocco	Cracking
<i>Camadan</i>	2,900	2002	Malta	Sinking

Gambar 4.3 Kecelakaan Kapal dan Tumpahan Minyak yang Disebabkan²³⁰

Peristiwa *Grandcamp* dan kasus-kasus lainnya mengenai pengangkutan bahan B3 mendorong IMO untuk merancang *Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection With the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea 1996 (HNS Convention)*.²³¹ Konvensi ini bertujuan untuk melengkapi konvensi-konvensi yang telah ada mengenai pencemaran oleh minyak yang disusun setelah peristiwa kapal *Torrey Canyon* pada 1967.²³² Sehingga, dapat disimpulkan bahwa perkembangan industri pelayaran yang diiringi oleh meningkatnya indisen pencemaran oleh minyak dan bahan B3 selama empat puluh tahun terakhir ini mendorong kesadaran masyarakat internasional, terutama di kalangan politisi, media, kelompok lingkungan, dan populasi negara pantai terhadap pentingnya pengaturan yang jelas dan pasti untuk melindungi lingkungan dan mengurangi bahaya yang ditimbulkan oleh pengangkutan muatan berbahaya.²³³

²²⁹ Aldo Chircop dan Olof Lidens, *Op. Cit.*, hlm. 446-448.

²³⁰ International Maritime Organization, *Are HNS Spills more Dangerous than Oil Spills?*, (London: IMO, 2009), hlm. 36

²³¹ Antonio Rengifo, "The International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection With the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea", *Review of European Community and International Environmental Law* 6, (1997), hlm. 191

²³² *Ibid.*, hlm. 192.

²³³ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 21.

4.2. Perkembangan pada Hukum Laut Internasional mengenai Perlindungan terhadap Lingkungan Laut

Bersamaan dengan perkembangan industri pelayaran, hukum lingkungan internasional dan kesadaran untuk melindungi lingkungan juga berkembang. Sejak Konferensi Persekutuan Bangsa-Bangsa pada tahun 1972 mengenai Lingkungan Hidup Manusia dan lahirnya Deklarasi Stockholm pada tahun 1972, perlindungan lingkungan, khususnya laut, semakin ditekankan oleh masyarakat internasional dan negara-negara sebagai suatu hal yang perlu selalu disorot.²³⁴ Upaya melindungi laut oleh negara-negara diperkuat dengan Prinsip 2 dan 7 pada Deklarasi Stockholm yang menyatakan bahwa:

“The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

States shall take all possible steps to prevent pollution of the seas by substances that are liable to create hazards to human health, to harm living resources and marine life, to damage amenities or to interfere with other legitimate uses of the sea.”²³⁵

Deklarasi Stockholm diikuti oleh pembentukan *United Nations Environment Programme* (UNEP) dan kemudian dilanjutkan dengan *United Nations Conference on Environment and Development* di Rio de Janeiro pada 1992. Semua ini merupakan upaya untuk menekankan kewajiban negara-negara untuk memastikan bahwa segala macam aktifitas yang dilakukannya tidak membahayakan lingkungan. Bab 17 dari Agenda 21 pada Konferensi Rio de Janeiro berusaha untuk memperkuat peran negara-negara untuk melindungi lingkungan, khususnya lingkungan laut dan daerah pantai.²³⁶ *The World Summit*

²³⁴ Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 36-37.

²³⁵ United Nations Environment Programme, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, 1972.

²³⁶ “Agenda 21 addresses the pressing problems of today and also aims at preparing the world for the challenges of the next century. It reflects a global consensus and political commitment at the highest level on development and environment cooperation. Its successful

on *Sustainable Development* pada tahun 2002 di Johannesburg kembali mengangkat pembahasan tersebut.²³⁷

Peristiwa-peristiwa yang telah terjadi menyebabkan pencemaran yang sangat besar, bahkan kapal *Prestige* telah menyebabkan pencemaran laut terbesar dalam sejarah. Hal ini menimbulkan kesan traumatis pada negara-negara pantai. Negara pantai hanya akan memperdulikan bagaimana untuk menghindari pencemaran yang terjadi di wilayah perairannya. Inilah yang menimbulkan sindrom “*not in my front pond syndrome*” dan “*not in my backyard syndrome*”.²³⁸ Sehingga, dengan mudah negara pantai menolak pemberian *place of refuge* tanpa memperdulikan kepentingan negara tetangga.

Terdapat beberapa konvensi yang disusun oleh IMO dalam 30 tahun sebelum UNCLOS mengatur mengenai isu-isu terkait pencemaran laut. Contohnya adalah *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Dumping Convention)*, MARPOL, dan *International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954 (OILPOL)*.²³⁹

UNCLOS yang mulai berlaku sejak November 1994, memberikan penekanan yang besar pada pelestarian lingkungan laut.²⁴⁰ Secara khusus, bagian XII dari UNCLOS menetapkan hak dan kewajiban setiap negara untuk melestarikan lingkungan.²⁴¹ Pada bagian ini terdapat kewajiban umum umum

implementation is first and foremost the responsibility of Governments. National strategies, plans, policies and processes are crucial in achieving this. International cooperation should support and supplement such national efforts. In this context, the United Nations system has a key role to play. Other international, regional and subregional organizations are also called upon to contribute to this effort. The broadest public participation and the active involvement of the non-governmental organizations and other groups should also be encouraged.”, United Nations Sustainable Development, *United Nations Conference on Environment & Development Agenda 21*, 1992, Poin 1.3.

²³⁷ Ryszard Piotrowicz dan Martin Tsamenyi, *Public International Law: An Australian Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2005), hlm. 352-355.

²³⁸ Eric Van Hooydonk, *Op.Cit.*, hlm. 428

²³⁹ Philippe Sands, *Op. Cit.*, hlm. 393.

²⁴⁰ Alan Boyle, “Marine Pollution under the Law of the Sea Convention”, *American Journal of International Law*, Vol. 79, (1985) hlm. 350-351.

²⁴¹ *Ibid.*, hlm. 352.

untuk melestarikan dan melindungi lingkungan, dan dalam hubungannya dengan polusi, sebuah kewajiban untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan pencemaran laut.²⁴² Kewajiban yang terakhir tersebut meluas kepada pengambilan segala tindakan sesuai dengan UNCLOS yang diperlukan untuk mencegah, mengurangi, dan mengendalikan lingkungan laut dari pencemaran apapun, dan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan yang dilakukan di dalam wilayah yurisdiksi dan kontrol negara tersebut tidak menimbulkan kerusakan dan pencemaran ke negara lain dan lingkungannya sendiri, dan bahwa polusi yang timbul dari suatu insiden di dalam wilayah yurisdiksi atau kontrol mereka tidak menyebar ke luar daerah mereka melaksanakan kedaulatannya.²⁴³ Secara khusus, langkah-langkah yang dimaksud adalah upaya untuk meminimalisir polusi dari kendaraan, mencegah kecelakaan dan pengendaliannya dalam keadaan darurat, menjamin keselamatan operasi laut, mencegah pembuangan limbah ke laut, dan mengatur desain, konstruksi, peralatan, operasi tata awak kapal.²⁴⁴

Pasal 218 UNCLOS mendorong negara pantai untuk melakukan investigasi terhadap insiden polusi di wilayah perwairan mereka dan wilayah ZEE mereka dan melakukan penanganan atau tindak lanjut terhadap tindakan-tindakan yang melanggar ketentuan-ketentuan UNCLOS.²⁴⁵ Kewajiban untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut dan hak negara pantai untuk menegakkan kewajiban tersebut diseimbangkan dengan Pasal 220 (2) UNCLOS yang mengatakan bahwa upaya-upaya tersebut tidak boleh digunakan untuk tindakan yang mengurangi fungsi lintas damai kapal di laut teritorial dan ZEE negara pantai kecuali terdapat alasan yang jelas dan dapat dipercaya bahwa kapal telah menyebabkan pencemaran di wilayah negara pantai. Larangan ini merupakan sebuah titik tengah antara pelaksanaan hak lintas damai dengan hak negara pantai untuk mengatur navigasi dan mengendalikan polusi di wilayah yurisdiksinya.

Perubahan-perubahan di hukum laut internasional untuk memberikan

²⁴² United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1982, Pasal 194 ayat (1).

²⁴³ *Ibid.*, Pasal 193 ayat (2).

²⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 194 ayat (3)b.

²⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 218 ayat (1).

negara pantai suatu kewajiban dalam pengendalian pencemaran di wilayahnya memberikan hak kepada negara pantai untuk mengatur akses *ship in distress*, terutama saat kapal tersebut telah mencari wilayah laut. Hak inilah yang digunakan oleh negara Spanyol sebagai landasan hukum atas penolakan pemberian *place of refuge* pada dua peristiwa yang berbeda, yaitu peristiwa kapal *Castor* dan peristiwa kapal *Prestige*. Oleh karena itulah, tingginya kesadaran setiap negara akan perlindungan lingkungan laut membuktikan dibutuhkan suatu konvensi internasional yang dapat mengatur secara khusus mengenai kewajiban, hak, kompensasi, tanggung jawab, dan penghargaan yang berhubungan dengan pemberian *place of refuge*.

4.3. Perubahan pada Hukum Penyelamatan dan Praktek Penyelamatan Kapal

Perkembangan pada praktek pelayaran, hukum laut, dan hukum lingkungan internasional telah menciptakan masalah yang serius pada bidang penyelamatan dimana bantuan kepada *ship in distress* menjadi suatu hal yang rumit. Kerumitan ini disebabkan oleh ketidaksanggupan *Salvage Convention* 1910 untuk menangani situasi yang modern, khususnya bentroknya kepentingan antara kebutuhan kapal untuk diselamatkan dan meningkatnya kecenderungan negara pantai untuk menggagalkan keberhasilan tersebut dengan menolak akses ke *place of refuge*.²⁴⁶ Pada beberapa bencana pelayaran besar, seperti kapal *Torrey Canyon* pada tahun 1967, kapal dengan tangki minyak tidak bisa diselamatkan sehingga tidak ada penghargaan yang diberikan kepada penyelamat.²⁴⁷ Kegagalan untuk mendapatkan penghargaan ini menjadi suatu hal yang umum dengan meningkatnya jumlah dan ukuran tangki minyak dan kargo kapal. Karena, upaya

²⁴⁶ Brian Binney, "Protecting the Environment with Salvage Laws: Risks, Rewards, and the 1989 Salvage Convention, *Washington Law Review*, Vol. 65, (1990), hlm. 643.

²⁴⁷ Michael Kerr, "The International Convention 1989 – How it Came to be", *International and Cooperative Law Quarterly*, Vol. 39, (1990), hlm. 643.

penyelamatan menjadi semakin sulit. Hal ini berujung pada penolakan para calon penyelamat untuk melakukan penyelamatan.²⁴⁸

Kesulitan yang dialami oleh bidang penyelamatan berhubungan dengan penyelamatan kapal dengan tangki minyak dan kargo yang besar mulai diperhatikan oleh IMO sejak tahun 1979. Permasalahan utama pada *Salvage Convention* 1910 ada pada pemberian penghargaan penyelamatan.²⁴⁹ Ketentuan yang ada pada saat itu adalah bahwa jika tidak ada keberhasilan atau kesuksesan parsial untuk menyelamatkan kapal, maka penghargaan penyelamatan tidak akan diberikan. Hal tersebut menjadi sebuah pertimbangan oleh negara pantai dalam menanggapi permintaan *place of refuge*.²⁵⁰ Sehingga terdorongnya IMO untuk melakukan perubahan pada *salvage law* pada masa itu.

Pasal 12, 13, dan 14 merupakan ketentuan operasional utama pada *Salvage Convention* 1989. Pada pasal 12²⁵¹, diatur ketentuan tradisional dimana penghargaan penyelamatan diberikan jika terdapat hasil yang bermanfaat, sehingga harus ada beberapa tingkat keberhasilan dari penyelamatan kapal. Jumlah penghargaan dikalkulasikan berdasarkan ketentuan pada Pasal 13 (1)²⁵².

²⁴⁸ Donald Kerr, "The 1989 Salvage Convention: Expediency or Equity?", *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 2, (1989), hlm. 505-506.

²⁴⁹ James Wooder, "The New Salvage Convention: A Shipowner's Prespective", *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 21, (1990), hlm. 81.

²⁵⁰ Richard Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 160.

²⁵¹ "1. Salvage operations which have had a useful result give right to a reward.
2. Except as otherwise provided, no payment is due under this Convention if the salvage operations have had no useful result." International Maritime Organization, *International Convention on Salvage*, 1989, Pasal 12.

²⁵² "The reward shall be fixed with a view to encouraging salvage operations, taking into account the following criteria without regard to the order in which they are presented below:

- (a) the salvaged value of the vessel and other property;
- (b) the skill and efforts of the salvors in preventing or minimizing damage to the environment;
- (c) the measure of success obtained by the salvor;
- (d) the nature and degree of the danger;
- (e) the skill and efforts of the salvors in salvaging the vessel, other property and life;
- (f) the time used and expenses and losses incurred by the salvors;
- (g) the risk of liability and other risks run by the salvors or their equipment;
- (h) the promptness of the services rendered;
- (i) the availability and use of vessels or other equipment intended for salvage operations;

Faktor utama dalam menghitung penghargaan diatur pada Pasal 13 (3)²⁵³ dimana penghargaan penyelamatan tidak dapat melebihi nilai yang diselamatkan dari kapal dan kargo. Jika kapal ataupun kargo tidak terselamatkan, maka tidak ada penghargaan penyelamatan yang dapat diberikan.

Dalam kasus yang berhubungan dengan kerusakan lingkungan, Pasal 14 (1) menyediakan *safety net* sebagai pertimbangan khusus bagi penyelamat yang tidak mendapatkan penghargaan.²⁵⁴ Kompensasi ini meliputi biaya penyelamat untuk semua peralatan dan personil yang digunakan. Tidak ada elemen profit di sini. Kompensasi dapat ditingkatkan hingga 30% dimana operasi penyelamatan telah mencegah atau meminimalisir kerusakan lingkungan dan dalam beberapa keadaan tertentu dapat meningkat menjadi 100%.²⁵⁵ Lord Mustill menanggapi Pasal 14 tidaklah menciptakan dasar baru untuk penyelamatan tetapi hanya meningkatkan manfaat yang tersedia dari kinerja operasi penyelamatan.²⁵⁶

(j) *the state of readiness and efficiency of the salvor's equipment and the value thereof.*", *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

²⁵³ "The rewards, exclusive of any interest and recoverable legal costs that may be payable thereon, shall not exceed the salvaged value of the vessel and other property.", *Ibid.*, Pasal 13 ayat (3).

²⁵⁴ "If the salvor has carried out salvage operations in respect of a vessel which by itself or its cargo threatened damage to the environment and has failed to earn a reward under article 13 at least equivalent to the special compensation assessable in accordance with this article, he shall be entitled to special compensation from the owner of that vessel equivalent to his expenses as herein defined.", *Ibid.*, Pasal 14 ayat (1).

²⁵⁵ "If, in the circumstances set out in paragraph 1, the salvor by his salvage operations has prevented or minimized damage to the environment, the special compensation payable by the owner to the salvor under paragraph 1 may be increased up to a maximum of 30 per cent of the expenses incurred by the salvor. However, the tribunal, if it deems it fair and just to do so and bearing in mind the relevant criteria set out in article 13, paragraph 1, may increase such special compensation further, but in no event shall the total increase be more than 100 per cent of the expenses incurred by the salvor.", *Ibid.*, Pasal 14 ayat (2).

²⁵⁶ "Paragraphs 1, 2 and 3 of article 14 all make it clear that the right to special compensation depends on the performance of 'salvage operations' which, as already seen, are defined by article 1(a) as operations to assist a vessel in distress. Thus, although article 14 is undoubtedly concerned to encourage professional salvors to keep vessels readily available, this is still for the purposes of salvage, for which the primary incentive remains a traditional salvage award. The only structural change in the scheme is that the incentive is now made more attractive by the possibility of obtaining new financial recognition for conferring a new type of incidental benefit. Important as it is, the remedy under article 14 is subordinate to the reward under article 13, and its functions should not be confused by giving it a character too closely akin to salvage." *Semco Salvage and Marine Pte Ltd v Lancer Navigation Co Ltd; The Nagasaki Spirit* (1997) AC 455, hlm. 468.

Selama syarat keberhasilan pada konteks penyelamatan tetap ada, ketentuan mengenai kompensasi khusus tanpa penghargaan membuat para penyelamat setidaknya dapat menutupi biaya yang telah dikeluarkannya. Meskipun hak penghargaan tidak ada, pemulihan biaya ini dianggap sebagai suatu insentif bagi para penyelamat untuk terus memberikan layanan di saat ancaman terhadap lingkungan terjadi.²⁵⁷ Namun permasalahannya ada pada kondisi saat *place of refuge* sudah diberikan namun pencemaran lingkungan tetaplah terjadi. Maka, negara pantai tetap tidak mendapatkan kompensasi.

Beberapa negara, salah satunya Australia, menginginkan pengaturan secara khusus mengenai pemberian *place of refuge*. Menurut negara-negara tersebut hal ini merupakan hal yang penting karena adanya pergeseran hukum kebiasaan internasional terkait dengan sikap negara pantai menanggapi permintaan *place of refuge* oleh *ship in distress*. Diharapkan agar dapat ditambahkan ketentuan pada *Salvage Convention* 1989 mengenai kewajiban negara pantai untuk memberikan *place of refuge* bagi *ship in distress* jika dibutuhkan. Hal ini ditentang oleh beberapa delegasi lainnya, salah satunya adalah Inggris, dengan alasan bahwa permasalahan hukum publik tidak seharusnya digabungkan dengan sesuatu yang bersifat hubungan hukum privat. Inggris juga berpendapat bahwa pengenalan kewajiban hukum publik yang baru pada *Salvage Convention*, seperti kewajiban untuk menyediakan *place of refuge*, dapat berpengaruh buruk pada penerima konvensi baru karena adanya kontroversi.²⁵⁸

Pada akhirnya, satu-satunya referensi mengenai *place of refuge* pada *Salvage Convention* 1989 adalah Pasal 11²⁵⁹ yang mewajibkan negara-negara untuk bekerja sama setiap kali membuat peraturan atau menentukan hal-hal yang berkaitan dengan operasi penyelamatan seperti masuknya *ship in distress* ke

²⁵⁷ Geoffrey Brice, *Op.Cit.*, hlm. 677

²⁵⁸ Michael Kerr, *Op. Cit.*, hlm. 551.

²⁵⁹ “A State Party shall, whenever regulating or deciding upon matters relating to salvage operations such as admittance to ports of vessels in distress or the provision of facilities to salvors, take into account the need for co-operation between salvors, other interested parties and public authorities in order to ensure the efficient and successful performance of salvage operations for the purpose of saving life or property in danger as well as preventing damage to the environment in general.”, International Maritime Organization, *International Convention on Salvage*, 1989, Pasal 11.

pelabuhan negara pantai. Di sisi lain, Pasal 9 memperkuat hak-hak negara pantai dalam kaitannya dengan perlindungan lingkungan:

*“Nothing in this Convention shall affect the right of the coastal State concerned to take measures in accordance with generally recognized principles of international law to protect its coastline or related interests from pollution or the threat of pollution following upon a maritime casualty or acts relating to such a casualty which may reasonably be expected to result in major harmful consequences, including the right of a coastal State to give directions in relation to salvage operations.”*²⁶⁰

Ketentuan Pasal 9 dan kegagalan *Salvage Convention* 1989 untuk menyediakan suatu kewajiban untuk negara agar dapat memberikan *place of refuge* dianggap sebagai suatu pendorong dan landasan hukum bagi negara-negara pantai untuk menolak pemberian *place of refuge* kepada *ship in distress*. Ditambahkan lagi, peristiwa yang terjadi pada kapal *Erika*, *Castor*, dan *Prestige* menunjukkan kegagalan hukum internasional untuk mengatur mengenai hal ini.

Selain itu, terdapat suatu permasalahan lain di luar konteks pemberian penghargaan penyelamatan. Kebiasaan internasional untuk memberikan *place of refuge* sejak dulu tumbuh didasarkan pada pertimbangan asas kemanusiaan. Dapat dikatakan bahwa pada saat kebiasaan ini berkembang, pemberian *place of refuge* menjadi sebuah kewajiban yang mutlak dan tidak mengandung suatu pengecualian. Sebelumnya, untuk menyelamatkan awak kapal, kapal biasanya harus diberikan *place of refuge*. Kedua hal itu merupakan hal yang tidak dapat terpisahkan. Namun kemudian, kemajuan yang pesat pada perkembangan teknologi selama beberapa dekade terakhir menimbulkan suatu pemisahan antara penyelamatan kapal dengan penyelamatan awak kapalnya. Sekarang menjadi sangat memungkinkan untuk menyelamatkan awak kapal tanpa harus memberikan *place of refuge* karena penyelamatan dilakukan dengan helikopter. Sehingga, kebiasaan internasional untuk memberikan *place of refuge* yang didasari oleh asas kemanusiaan menjadi bergeser dan perlahan-lahan pudar.²⁶¹

Setelah awak kapal berhasil diselamatkan, kewajiban untuk membantu kapal tampaknya tidak lagi dianggap oleh negara pantai. Salah satu contoh kasusnya adalah peristiwa *Toledo*. Pada tahun 1995, kapal M.V. *Toledo* yang

²⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 9.

²⁶¹ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, Pasal 292.

membawa kalium ditolak permintaannya untuk mendapatkan *place of refuge*, dan harus terdampar di derah Inggris. Kemudian awak kapal diselamatkan dan diterbangkan dengan helikopter. Pengadilan Tinggi Irlandia menolak klaim terhadap pemerintah karena tidak diselamatkannya kapal yang secara ringkas berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

*“In effect, the court prioritized the humanitarian dimension of the right of refuge, divorcing self-preservation interests of those on board from the safety of the ship and cargo. By doing so, this led the court to believe that once the public authorities discharged their duty by airlifting the crew, they were able to then further prioritize the perceived interests of the coastal state (i.e., lack of suitable refuge areas, threat to gas platforms and the possibility of bunker oil pollution) when deciding on whatever other action may be taken in relation to the ship and cargo.”*²⁶²

Penyelamatan terhadap awak kapal yang menjadi landasan atas pemberian *place of refuge* juga terjadi pada peristiwa Kapal *Castor*. Spanyol menolak untuk memberikan *place of refuge* kepada Kapal *Castor* dengan alasan bahwa Spanyol sudah menyelamatkan awak kapal sehingga tidak ada lagi keselamatan manusia yang dalam bahaya. Spanyol menganggap hal tersebut menyebabkan hilangnya kewajibannya untuk memberikan pertolongan lebih jauh, salah satunya untuk memberikan *place of refuge*.²⁶³

Hal ini merupakan salah satu pendorong terjadinya pergeseran dalam hukum kebiasaan internasional terkait pemberian *place of refuge*. Hukum kebiasaan internasional yang secara tradisional diakui menyangkut pemberian *place of refuge* didasarkan oleh kewajiban untuk menyelamatkan nyawa manusia. Sehingga pemberian *place of refuge* digerakkan oleh kesadaran akan asas kemanusiaan. Sehingga, upaya untuk menyelamatkan kondisi kapal, kargo, dan kepentingan komersial tidaklah diperhatikan. Sementara itu, penyelamatan orang-orang dalam kapal sekarang sudah dapat dilakukan dengan evakuasi melalui helikopter, kapal-kapal penyelamat, dan kapal tunda.²⁶⁴

²⁶² Adolf Chircop, *Op.Cit.*, hlm. 218-219.

²⁶³ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 34.

²⁶⁴ Eric Van Hooydonk, *Op.Cit.*, hlm. 416

4.4. Kekurangan dari IMO *Guidelines* dan CMI *Draft Instrument*

4.4.1. IMO *Guidelines*

IMO *Guidelines* dianggap masih mengandung beberapa kekurangan pada segi prakteknya.²⁶⁵ Yang pertama, kelemahan utama dari IMO *Guidelines* adalah bahwa sifatnya tidak mengikat dan tidak dapat dipaksakan secara sah.²⁶⁶ *Guidelines* ini merupakan sebuah contoh dari jenis instrumen hukum yang tidak mengikat dan umumnya digunakan dalam hukum lingkungan internasional untuk menyediakan sebuah kerangka dan pertimbangan di saat keputusan harus dibuat. Namun, memang biasanya tidak digunakan secara mengikat pada prakteknya.²⁶⁷

Kedua, tidak ada kewajiban bagi negara pantai untuk memberikan tempat berlindung.²⁶⁸ Dalam hal ini, IMO *Guidelines* akhirnya memperjelas posisi yang benar terhadap situasi di saat tidak ada resiko atau bahaya pada keselamatan manusia, sebuah *ship in distress* tidak harus diselamatkan dan diberikan *place of refuge*.²⁶⁹ Secara tegas dinyatakan bahwa pandangan tersebut salah. Hal tersebut merupakan hal yang baik. Akan tetapi, walaupun resiko terhadap keselamatan manusia terlibat dalam suatu kasus, di saat SAR *Convention* tidak dapat diaplikasikan, keselamatan manusia tersebut hanya dipandang sebagai salah satu faktor resiko saja. Sehingga, ketentuan tersebut terlihat menjadi sia-sia saja. Hal

²⁶⁵ *Ibid.*, hlm 110-112.

²⁶⁶ “The problem with such guidelines is that they are unenforceable, and will probably be ignored by the very ship owners and flag states at which the exercise was initially aimed. Guidelines are certainly the poor relation of conventions, but they may be better than nothing.” Patrick Griggs, “Obstacles to Uniformity of Maritime Law – The Nicholas J Healy Lecture”, *Journal of Maritime Law and Commerce* 34, (2003), hlm. 205.

²⁶⁷ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 163

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ “Where the safety of life is involved, the provisions of the SAR Convention should be followed. Where a ship is in need of assistance but safety of life is not involved, these guidelines should be followed.”, International Maritime Organization, *IMO Guidelines on Places of Refuge for Ships in Need of Assistance*, 2003, Pasal 1.1.

ini menyebabkan IMO *Guidelines* dianggap terlalu memihak pada kepentingan negara pantai. Hak akses ke *place of refuge* seharusnya diatur sebagai norma dasarnya dan penolakan diatur sebagai pengecualian terhadap norma tersebut.²⁷⁰

Ketiga, karena sifat sukarela yang terkandung dalam IMO *Guidelines*, pelaksanaannya sangat bergantung pada itikad baik masing-masing negara pantai.²⁷¹ Selama kapten kapal atau kapal penyelamat harus mengikuti prosedur, kegagalan untuk melakukan prosedur tersebut dengan benar juga dapat menjadi pertimbangan besar untuk ditolaknya pemberian *place of refuge*. Bagaimanapun juga, tidak terdapat sanksi bagi negara pantai yang menundukkan diri pada IMO *Guidelines* jika melakukan kegagalan untuk mengikuti prosedur yang ada. Seperti yang disebutkan sebelumnya, tidak ada hal yang dapat mencegah negara pantai untuk menolak akses walaupun berdasarkan analisis yang diatur pada IMO *Guidelines place of refuge* seharusnya diberikan. Selama keberadaan IMO *Guidelines* tetap terbatas pada kewajiban moral, tidak ada hal yang dapat menjamin semua prosedur diikuti oleh semua pihak yang terlibat. Penilaian untuk mengukur lebih besar resiko manakah antara memberikan *place of refuge* dan membiarkan kapal melanjutkan perjalanan dapat menjadi hal yang subjektif untuk dilakukan. Hydemen dan Berman memberikan contoh mengenai permasalahan ini:

“For instance, exclusion might not be justified if the risk presented is only slightly greater than what the shore state would deem to be a normally acceptable risk. Illustrative of this kind of circumstance is a case of a nuclear vessel with a reliable reactor system, but with something less than entirely adequate containment. On the other hand, if the reactor has been damaged and the probability of a serious nuclear accident and damage to the shore State is high, exclusion might be reasonable. In weighing the alternatives, consideration must be given to the practicability of evacuating persons from a ship in distress. Of course, in the first instance the decision would be one for the coastal State, subject to later adjustment

²⁷⁰ “In the *m/v Toledo* case, the Irish High Court (Admiralty) ruled that customary international law recognizes that foreign commercial vessels in serious distress have a *prima facie* right to the benefit of a port or anchorage of refuge in the nearest maritime state in which such facilities are available.”, Eric Van Hooydonk, *Op.Cit.*, hlm. 432.

²⁷¹ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 164.

of claims.”²⁷²

Keempat, IMO *Guidelines* tidak melakukan upaya apapun untuk mencegah terlibatnya faktor politik dan pengaruh asing lain yang dibebankan pada pemegang keputusan.²⁷³ Tidak ada ketentuan yang mengatur siapakah yang berhak untuk ditunjuk sebagai pembuat keputusan. Kecuali keputusan dibuat oleh individual atau badan yang independen, resiko adanya tekanan politik akan selalu ada.²⁷⁴ Para ahli menganggap diperlukan suatu konvensi internasional yang mengatur adanya keputusan dari badan *ad hoc* yang dapat menyelesaikan permasalahan yang timbul dari pemberian atau penolakan *place of refuge*.²⁷⁵

Kelima, IMO *Guidelines* tidak mengatur mengenai kewajiban apapun untuk negara bendera kapal.²⁷⁶ Terdapat sejumlah tanggung jawab yang dibebankan kepada negara bendera kapal oleh UNCLOS, termasuk peran investigasi, kewajiban untuk melindungi awak kapal, dan kewajiban untuk bertanggung jawab atas kerusakan kapal. IMO *Guidelines* tidak mengatur mengenai satupun hal tersebut jika pemberian *place of refuge* ditolak.

Keenam, terdapat kebutuhan bagi IMO *Guidelines* untuk menangani masalah kewajiban dan kompensasi.²⁷⁷ Walaupun IMO *Guidelines* telah mengatur bahwa permasalahan ini diatur dalam MSC, namun hal tersebut dianggap belum cukup. Sementara itu, terdapat keraguan bahwa segala konsekuensi yang merugikan dari sebuah *ship in distress* yang diberikan *place of refuge* atau tidak, akan diatur oleh berbagai konvensi yang tercantum pada Lampiran 1 IMO *Guidelines*. Fakta bahwa pemilik kapal dapat membatasi tanggung jawab mereka di bawah konvensi-konvensi yang dicantumkan, dapat menjadi suatu

²⁷² Lee M. Hydeman dan William H. Berman, *International Control of Nuclear Maritime Activities*, (Michigan: University of Michigan, 1960), hlm. 157-158.

²⁷³ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 164.

²⁷⁴ “*I do not believe that it is wise to leave these decisions to local maritime authorities - local authorities are subject to local pressures.*”, Lee M. Hydeman dan William H. Berman, *Op. Cit.*, hlm. 157.

²⁷⁵ Eric Van Hooydonk, *Op. Cit.*, hlm. 428.

²⁷⁶ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 165.

²⁷⁷ *Ibid.*

permasalahan yang besar dan lagi-lagi berdampak pada penolakan pemberian *place of refuge* untuk *ship in distress*.²⁷⁸

4.4.2. CMI Draft Instrument

CMI *Draft Instrument* juga dianggap memiliki kekurangan-kekuarangan.²⁷⁹ Pertama, *draft instrument* ini secara signifikan mempengaruhi keseimbangan antara kepentingan kapal asing dengan negara pantai menjadi semakin jauh. CMI *Draft Instrument* mengatur mengenai kewajiban negara pantai untuk memberikan *place of refuge* dan secara bersamaan juga tidak memberikan insentif seimbang kepada negara pantai. Hal ini tentunya merupakan keuntungan besar bagi kapal asing dan kerugian bagi negara pantai karena dianggap tidak menjunjung pengakuan kedaulatan negara pantai atas wilayahnya sendiri.

Kedua, terdapat ketidakjelasan pada pengaturan terkait pembebanan tanggung jawab atas dampak yang terjadi dari pemberian *place of refuge*. Pengaturan mengenai imunitas di Pasal 4 dianggap tidak mengandung suatu kepastian. Bahkan terdapat argumentasi yang menganggap bahwa ketidakpastian pengaturan mengenai imunitas membuat CMI *Draft Instrument* menjadi tidak sesuai dengan tujuannya itu sendiri.

Ketiga, CMI *Draft Instrument* tidak menangani permasalahan tanggung jawab dan kompensasi terhadap kerugian ekonomi dan kerusakan lingkungan sehingga terjadi ketidakpastian mengenai hal ini. Pembatasan ditempatkan pada pihak yang berwenang untuk menolak akses menonjolkan potensi risiko dimana negara pantai akan ditinggalkan dengan kerusakan yang pemilik kapal tidak bertanggung jawab. Isu kewajiban yang mungkin telah membantu untuk meyakinkan negara pantai untuk memberikan akses yang baik tidak memadai atau tidak ada. Sama pentingnya dengan klarifikasi kewajiban dari berbagai pihak adalah pertanyaan dari batasan tanggung jawab itu dan isi jaminan. Isu-isu ini

²⁷⁸ Aldo Chircop, *Ibid.*, hlm. 48.

²⁷⁹ Frans van Zoelen, *Op. Cit.*, hlm. 186-187.

perlu diatasi jika ada kesempatan penerimaan oleh negara pantai menimbang keberhasilan pelaksanaan instrumen hukum ini bergantung pada negara pantai.

Keempat, jaminan bahwa pihak yang berwenang dapat meminta pemilik kapal untuk memberikan, dalam dua dari tiga pilihan dalam Pasal 7, terbatas kewajiban dihitung sesuai dengan LLMC, meskipun mereka masih dapat meminta jaminan di bawah konvensi kewajiban lainnya. Ini bisa berdampak serius pada negara pantai dalam kasus seperti *Prestige* dimana kerusakan yang ditimbulkan adalah sangat lebih dari dana yang tersedia sebagai akibat dari hak pemilik kapal untuk membatasi.

Kelima, CMI *Draft Instrument* jelas merupakan dokumen kompromi dan tidak memiliki dukungan luas. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa dalam dua ketentuan utama tidak ada kebulatan suara dapat ditemukan pada kata-kata dan tiga pilihan harus disediakan untuk setiap.

4.5. Kelemahan dari Sifat Instrumen Hukum yang Ada yang Menyebabkan Tidak Seragamnya Praktek Negara

Karena tidak ada konvensi internasional yang secara khusus dan jelas mengatur mengenai pemberian *place of refuge*, maka pengaturan mengenai hal ini ada hanya pada hukum kebiasaan internasional dan instrumen hukum IMO *Guidelines* dan CMI *Draft Instrument*. Beberapa konvensi internasional yang dianggap dapat menjadi acuan dianggap belum mengandung pengaturan yang cukup dan sesuai untuk diaplikasikan pada permasalahan ini. Terkait IMO *Guidelines* dan CMI *Draft Instrument*, sebagaimana telah dibahas dalam sub-bab sebelumnya, memiliki beberapa kekurangan. Kekurangan tersebut menyebabkan tidak banyaknya negara yang ingin menundukkan dirinya terhadap peraturan ini. Ditambah lagi, sifatnya hanyalah penundukan sukarela. Sehingga, tidak ada jaminan bahwa negara-negara di dunia akan secara seragam mengaplikasikan peraturan yang sama.

Oleh sebab itu, sampai sekarang pengaturan mengenai *place of refuge* hanyalah sebuah hukum kebiasaan internasional. Sifat hukum kebiasaan

internasional adalah dinamis dan fleksibel karena bergantung pada perubahan kebutuhan seperti yang dapat dinilai dari praktek negara. Perkembangannya bergantung pada praktek negara yang spontan dan mencerminkan perubahan nilai-nilai masyarakat. Selama tiga puluh tahun terakhir negara-negara pantai semakin memiliki kontrol lebih besar atas laut teritorial mereka untuk tujuan mencegah polusi dan melindungi masyarakat. Meningkatnya apresiasi global untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut bisa dibilang lebih meningkatkan kekuasaan dan justifikasi negara pantai untuk melarang masuknya kapal tertekan ini. Hak masuk akan berubah seiring dengan perkembangan kebutuhan negara pantai untuk melindungi lingkungan laut. Meskipun sulit untuk menentukan dengan tepat bahwa perilaku yang bertentangan menjadi sesuatu yang sah, penolakan sering menjadi simbol untuk mewujudkan bahwa hukum kebiasaan internasional berubah karena sifat fleksibel.²⁸⁰

Hukum kebiasaan internasional, sebagai sumber hukum internasional, disebut sebagai 'bukti praktik umum diterima sebagai hukum' oleh ICJ *Statute*. Dalam rangka membangun eksistensi hukum kebiasaan internasional, dua elemen mendasar sangat diperlukan pada teori hukum ortodoks.²⁸¹ Yang pertama adalah praktek umum dan konsisten diadopsi oleh negara. Elemen kedua adalah yang disebut opinio juris, yaitu keyakinan bahwa praktek yang bersangkutan adalah praktek yang diperlukan atau diizinkan oleh hukum kebiasaan internasional, atau lebih umum bahwa praktek menyangkut soal yang merupakan subjek dari peraturan hukum dan konsisten dengan hukum internasional. Tingkat umum dan konsistensi yang diperlukan dapat bervariasi sesuai dengan materinya, dan kewajiban positif, sebagaimana negara berkewajiban untuk melakukan sesuatu, mungkin memerlukan latihan yang lebih umum dan konsisten daripada norma yang memberikan hak negara.²⁸²

²⁸⁰ Dixon, *International Law*, (London: Blackstone Press Limited, 2000), hlm. 29-30

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Christopher Murray, *Op.Cit.* hlm. 25.

Dalam hukum kebiasaan internasional, negara pantai wajib menawarkan *place of refuge*.²⁸³ Seperti yang disebutkan sebelumnya, suatu kewajiban positif membutuhkan tingkat yang lebih besar dari umum dan konsistensi. Namun, menurut temuan kuesioner yang dilakukan oleh CMI (2002), setidaknya 17 *ship in distress* telah berulang kali ditolak masuk oleh banyak negara pantai sejak 1970-an. Praktek yang diadopsi oleh negara-negara dalam beberapa tahun terakhir tidak sesuai dengan hukum kebiasaan internasional. Penolakan ini mungkin setidaknya menyiratkan bahwa praktek negara telah berubah dan menjadi tidak seragam antara satu dengan lainnya. Sehingga, berdasarkan indikator-indikator dapat tergolongnya suatu hal menjadi hukum kebiasaan internasional yang dipaparkan pada paragraf sebelumnya, dapat dikatakan bahwa pemberian *place of refuge* bahkan tidak lagi tergolong sebagai hukum kebiasaan internasional.

4.6. Konvensi Internasional yang Berhubungan Tidak Selalu Dapat Dijadikan sebagai Acuan

Pada BAB 3 telah dibahas beberapa konvensi internasional yang dapat dijadikan sebagai acuan saat terjadi permasalahan mengenai *place of refuge*. Akan tetapi, konvensi-konvensi tersebut tidak selalu dapat dijadikan acuan. Pada UNCLOS, diatur bahwa lintas damai²⁸⁴ di laut teritorial dapat mencakup berhenti dan membuang jangkar sepanjang hal tersebut berkaitan dengan navigasi yang lazim atau perlu dilakukan karena *force majeure* atau mengalami kesulitan.²⁸⁵ Akan tetapi, hampir semua permintaan *place of refuge* didasarkan pada kebutuhan untuk berhenti dan menurunkan kargo yang ada dalam kapal. Sehingga, kapal membutuhkan pelabuhan untuk menepi. Selain itu, tidak ada batasan apakah yang dianggap sebagai *force majeure* dan mengalami kesulitan. Timbul pertanyaan

²⁸³ Aldo Chircop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm. 228.

²⁸⁴ United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 1982, Pasal 17.

²⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 18 ayat (2).

apakah gangguan cuaca yang tidak terlalu serius dapat menjadi alasan bagi kapal untuk berhenti di laut teritorial suatu negara.

Terkait hak akses ke pelabuhan, *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports* menjamin adanya hak tersebut.²⁸⁶ Akan tetapi, Negara dapat menyimpangi hak akses demi kepentingannya sendiri. Namun, tidak ada pasal yang menjelaskan jika kepentingan dari kapal asing yang ingin memasuki pelabuhan suatu negara memiliki kepentingan yang lebih mendesak, atau dapat dikatakan dalam keadaan darurat. Sehingga, hak akses yang diberikan oleh konvensi ini tetap dapat diperdebatkan dalam hal permintaan *place of refuge*. Selain itu, belum ada konvensi internasional yang mengatur hak akses kapal asing yang tidak memenuhi sertifikasi (contohnya persyaratan lambung ganda pada *MARPOL Convention*) ke negara pantai dalam hal dalam keadaan darurat atau membutuhkan bantuan. Setelah peristiwa kapal *Prestige*, negara-negara seperti Spanyol, Perancis, dan Portugal mengeluarkan peraturan untuk melarang kapal dengan lambung tunggal dengan kondisi yang sudah tua untuk memasuki laut teritorial dan ZEE mereka dalam kondisi apapun.²⁸⁷ Sehingga, belum ada hukum internasional yang mengatur apa yang akan terjadi jika sebuah kapal tua dengan lambung tunggal membutuhkan *place of refuge*. Jika semua negara akan menolak, perlu dipertimbangkan apakah membiarkannya di laut bebas dan menyebabkan pencemaran di sana merupakan solusi yang tepat. Bahkan, banyak ahli berargumentasi bahwa membuat larangan seperti itu tidak didasarkan pada pengetahuan yang cukup mengenai perkapalan.²⁸⁸

Walaupun sudah banyak konvensi internasional yang mengatur mengenai perlindungan laut dari pencemaran oleh kapal, belum ada konvensi internasional

²⁸⁶ League of Nations, *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports*, Pasal 1 Piagam.

²⁸⁷ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 313.

²⁸⁸ “It is ridiculous to suggest that old ships are automatically worse than newer vessels and that a charterer should be castigated as environmentally irresponsible for the high average age of the ships he is working... Quality is nothing whatever to do with the age of the ship.”, Transportation Law Resource Center, “Flag, Coastal & Port State Control – Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners”, <https://www.uctshiplaw.com/portstate.htm>, diakses pada 2 Juli 2016; “The UK Government should resist any attempt to introduce arbitrary age limits, as they could encourage owners to curtail maintenance as the specified age approaches. Age limits will induce a race to build the cheapest, short-life ships.”, Harilaos Psaraftis, “Maritime Safety in the Post-Prestige Era”, *Marine Technology*, Vol. 3, (2006), hlm. 85.

yang mengatur mengenai tanggung jawab atas pencemaran tersebut dalam hal pencemaran terjadi di wilayah *place of refuge*. Selain itu, belum juga ada konvensi yang mengatur mengenai kompensasi yang diberikan pada saat *place of refuge* diberikan. Dahulu, dikenal suatu kebiasaan internasional bahwa kapal yang harus menurunkan kargonya untuk mengatasi gangguan di *place of refuge* ²⁸⁹ diberikan kompensasi untuk tidak membayar biaya atas penurunan kargo tersebut. Pergeseran pemahaman negara mengenai pemberian *place of refuge* menyebabkan hal tersebut tidak lagi diakui. Menurunkan kargo adalah upaya untuk memperbaiki kapal, hal ini dianggap sebagai upaya memperhatikan kepentingan komersialnya. ²⁹⁰ Pada keadaan saat tidak ada keselamatan nyawa manusia yang terancam, timbul pertanyaan untuk apa kompensasi terhadap biaya penurunan kargo diberikan kepada kapal asing untuk usahanya memperhatikan kepentingan komersialnya sendiri.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa konvensi internasional yang sudah ada belumlah sempurna untuk dijadikan sebagai acuan utama saat terjadi permasalahan mengenai *place of refuge*. Kalaupun konvensi-konvensi tersebut disesuaikan dengan keperluan *place of refuge*, amandemen harus dilakukan ke beberapa konvensi, tidaklah hanya satu. Sehingga, akan lebih efisien jika pembentukan konvensi internasional baru dilakukan.

4.7 Langkah-Langkah untuk Mendorong Pembentukan Konvensi Internasional mengenai *Place of Refuge*

Pembicaraan mengenai *place of refuge* pertama kali diangkat pada saat pembentukan *Convention on the International Regime of Maritime Ports* pada tahun 1923. Pada tahun 1980, pembicaraan ini diangkat kembali pada saat pembentukan rancangan *Bonn Agreement*. ²⁹¹ Kemudian, pada tahun 1989, *Legal Committee* (LEG) IMO membuka diskusi untuk memasukkan ketentuan mengenai

²⁸⁹ Aldo Chiricop dan Olof Linden, *Op. Cit.*, hlm. 228.

²⁹⁰ Eric Van Hooydonk, *Op. Cit.*, hlm. 416.

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 443.

pemberian *place of refuge* dalam *International Convention on Salvage*. Walaupun beberapa negara menyetujuinya, akan tetapi rencana ini tidaklah terwujud. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa kuranglah tepat untuk menyisipkan ketentuan yang bersifat hukum internasional publik dalam suatu konvensi yang mengatur mengenai hubungan hukum dalam lingkup hukum perdata internasional.²⁹² Selain itu, disepakati juga bahwa untuk mengatur mengenai pemberian *place of refuge* diperlukan perhatian yang khusus terhadap kepentingan negara pantai, sehingga akan lebih baik jika pengaturan ini dituangkan dalam konvensi internasional yang khusus mengatur mengenai pemberian *place of refuge*.²⁹³

Setelah terjadinya peristiwa kapal Erika, *Maritime Safety Committee* (MSC) IMO mengangkat isu ini lagi pada tahun 2000. Selanjutnya, pada bulan Mei 2001, MSC memperkenalkan konsep *place of refuge*. Selanjutnya, pada November 2013, IMO mengadakan pertemuan yang menghasilkan dua resolusi. Resolusi yang pertama adalah A.949(23) *Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance* yang sekarang dikenal sebagai *IMO Guidelines*.²⁹⁴ Resolusi yang kedua adalah A.950(23) *Maritime Assistance Service* yang bertujuan untuk mendorong setiap negara untuk membentuk *Maritime Assistance Service* agar dapat memperlancar proses pemberian *place of refuge*.

IMO bukanlah satu-satunya organisasi internasional yang berusaha untuk membentuk instrumen hukum mengenai pemberian *place of refuge*. CMI mengadakan dua kali penelitian terhadap semua negara anggotanya. Pada penelitian 2002, setiap negara anggota CMI diminta untuk memberikan komentar berdasarkan hukum nasional masing-masing negara terkait pengajuan *place of refuge* oleh *ship in distress*. Negara anggota juga ditanyakan apakah Pasal 11 *Salavge Convention* 1989; Pasal 17,18, 21, 192-199, dan 221 UNCLOS, dan Pasal 3-6 OPRC *Convention* diaplikasikan saat berhadapan dengan pengajuan *place of*

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ IMO, "Place of Refuge", <http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Navigation/Pages/PlacesOfRefuge.aspx>, diakses pada 4 Juli 2016

²⁹⁴ *Ibid.*

refuge.²⁹⁵ Hasil dari penelitian pertama dipresentasikan pada 85th session of the *Legal Committee* pada bulan Oktober 2002.²⁹⁶

Setelah selesainya penelitian pertama, *Legal Committee* meminta CMI untuk mengadakan penelitian kedua terkait tanggung jawab dan kompensasi dengan pertimbangan bahwa hal ini belum juga diatur pada *IMO Guidelines*. Hasilnya dipresentasikan pada 87th session of the *Legal Committee* pada bulan Oktober 2003.²⁹⁷

Dari kedua hasil penelitian tersebut, sebuah diskusi diadakan untuk membicarakan apa yang bisa dilakukan sebagai jalan keluar dari permasalahan mengenai tanggung jawab atas kerusakan yang disebabkan oleh *ship in distress* di *place of refuge* suatu negara.²⁹⁸

Setelah menghasilkan dua penelitian, CMI membentuk sebuah *International Sub-Committee* yang secara khusus bekerja untuk permasalahan *Place of Refuge*. Pertemuan pertama *Sub-Committee* ini dilakukan pada 17 November 2003 di London.²⁹⁹ Pada konferensi CMI tahun 2004, CMI menyimpulkan bahwa walaupun semua negara telah meratifikasi semua konvensi terkait tanggung jawab dan kompensasi di pelabuhan negara pantai, hal tersebut tidaklah cukup. Diperlukan suatu konvensi khusus yang mengatur mengenai tanggung jawab dan kompensasi dalam konteks pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress*. Sehingga, CMI menyusun sebuah proposal agar IMO dapat menginisiasikan pembentukan konvensi internasional. Penyusunan proposal berujung pada pengajuan pembentukan instrumen hukum baru yang mengatur mengenai pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* yang diajukan pada LEG 90 pada April 2005 dan LEG 95 pada Maret-April 2009.³⁰⁰

²⁹⁵ Richard Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 164.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 165.

²⁹⁸ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 168.

²⁹⁹ Eric Van Hooydonk, *Op.Cit.*, hlm. 404.

³⁰⁰ Anthony Morrison, *Op. Cit.*, hlm. 168-170.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Perkembangan perdagangan internasional mendorong industri pelayaran untuk semakin berkembang. Ribuan kapal setiap harinya melayari laut dan samudera. Bertambahnya jumlah kapal yang beroperasi berbanding lurus dengan peningkatan resiko terjadinya kecelakaan laut. Salah satu upaya untuk menghindari hal tersebut adalah dengan pemberian *place of refuge* di wilayah perairan maupun pelabuhan negara yang terdekat. Berdasarkan skripsi ini, dapat ditarik beberapa kesimpulan berkaitan dengan pemberian *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*:

1. Ketika kapal mengalami gangguan, salah satu pilihan utama dari pemilik kapal atau pengendali kapal pada saat itu adalah untuk menjadi perlindungan di area perairan dimana gangguan tersebut dapat diatasi atau diminimalisir sebelum kapal tersebut harus melanjutkan perjalanannya. Area ini dikenal sebagai '*place of refuge*' yang diartikan sebagai tempat di mana sebuah kapal yang membutuhkan bantuan dapat mengambil tindakan untuk menstabilkan kondisinya, mengurangi bahaya yang mungkin terjadi, melindungi kehidupan manusia serta lingkungan. *Place of refuge* ini secara teoritis dapat terletak di mana saja di wilayah hukum suatu negara pantai termasuk pelabuhan atau tempat lain yang merupakan bagian dari perairan pedalaman, laut teritorial, atau bahkan ZEE. Pemberian tempat berlindung ini dahulu dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional sebagai bentuk perbuatan yang mencerminkan *kindness and humanity* (kebaikan dan kemanusiaan), *humanity and civility* (kemanusiaan dan kesopan-santunan), *protection and assistance of friends*, (perlindungan dan bantuan untuk teman), *friendly treatment and assistance* (perlakuan dan bantuan yang bersahabat), serta *all favour and protection* (kebaikan dan perlindungan). Akan tetapi, terjadi pergeseran hukum kebiasaan

internasional. Hak kapal asing untuk mendapatkan *place of refuge* di wilayah negara terdekat tidak lagi menjadi hak yang absolut. Pada kasus *Erika*, *Castor*, *Prestige*, dan *Stolt Valor*, negara-negara pantai menolak untuk memberikan *place of refuge* dengan alasan perlindungan lingkungan. Tidak adanya konvensi internasional mengenai pemberian *place of refuge* menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dalam konteks pemberian *place of refuge*.

2. Terdapat beberapa konvensi yang dianggap dapat dijadikan sebagai acuan di saat terjadi permasalahan terkait pemberian *place of refuge*. Pengaturan mengenai kedaulatan negara pada wilayah perairan pedalaman dan laut teritorialnya diatur oleh *United Nations Convention on the Law of the Sea* yang mengatur bahwa negara dapat melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk melindungi wilayah perairan pedalaman dan laut teritorialnya. Pengaturan mengenai hak akses kapal asing untuk memasuki wilayah yurisdiksi negara pantai diatur oleh *United Nations Convention on the Law of the Sea* dan *Convention and Statute on the International Regime of Maritime Ports*. Keduanya mengatur bahwa hak akses kapal asing ke pelabuhannya dapat diberikan saat keadaan darurat selama hak akses tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan negara pantai yang bersangkutan. Pengaturan mengenai perlindungan lingkungan dari pencemaran yang terjadi oleh kapal diatur oleh *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation* dan *International Convention relating on Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*, yang mana keduanya mengatur bahwa setiap negara harus melakukan segala upaya yang dapat dilakukannya untuk mencegah pencemaran di laut. Pengaturan mengenai pemberian penyelamatan kepada kapal asing diatur dalam *International Convention on Salvage* yang mengatur bahwa terdapat penghargaan yang harus diberikan kepada penyelamat yang berupaya untuk mencegah atau meminimalkan pencemaran lingkungan.
3. Beberapa negara memiliki perjanjian bilateral dengan negara lainnya untuk mengatur mengenai pemberian *place of refuge*. Contohnya adalah

Inggris Raya dengan Swedia, Irlandia dengan Rusia, Amerika Serikat dengan Perancis, Amerika Serikat dengan Tripoli, dan Amerika Serikat dengan Venezuela. Sementara itu, pengaturan pemberian *place of refuge* pada hukum negara-negara tidaklah seragam dan bervariasi. Di Indonesia, telah ada area keadaan darurat di pelabuhan untuk mengakomodir kapal lokal ataupun kapal asing yang membutuhkan *place of refuge*. Akan tetapi, tidak semua kapal asing dapat mendapatkan akses tersebut. Kepala pelabuhan harus melakukan penilaian terhadap setiap kapal asing yang mengajukan permohonan *place of refuge*.

4. Organisasi-organisasi internasional menyortir perhatian mereka pada pencarian jalan keluar yang dapat menyeimbangi semua kepentingan yang terlibat pada pemberian *place of refuge*. *International Maritime Organization* mengeluarkan *IMO Guidelines*. Isi dari instrumen hukum ini adalah sebagai berikut: Strukturnya adalah sebagai berikut: ketentuan umum termasuk latar belakang dan tujuan dari *IMO Guidelines* serta definisi-definisi; petunjuk bagi kapten kapal dalam permintaan tempat untuk berlindung; petunjuk terkait tindakan yang harus dilakukan oleh negara kapal dalam pemberian tempat untuk berlindung; konvensi internasional yang berkaitan; dan petunjuk untuk evaluasi resiko yang berkaitan dengan ketentuan tentang pemberian tempat untuk berlindung. *Comite Maritime International* juga berusaha untuk mencari jalan keluar dengan mengeluarkan *CMI Draft Instrument*. Bagian-bagiannya secara berurutan adalah definisi; tujuan; kewajiban hukum untuk memberikan *place of refuge*; imunitas tanggung jawab saat akses dikabulkan; tanggung jawab terhadap negara lain, pihak ketiga, dan pemilik kapal saat akses ditolak; *reasonable conduct*; jaminan; rencana untuk mengakomodir kapal yang mencari bantuan; identifikasi pihak yang berwenang.
5. Walaupun telah ada instrumen hukum yang berusaha untuk mengatur mengenai pemberian *place of refuge*, tidak ada dorongan terhadap negara-negara untuk mengikutinya karena sifat penundukannya yang secara sukarela. Pemberian *place of refuge* tetap menjadi sebuah masalah dengan faktor-faktor pendorong, yaitu perkembangan pada industri perkapalan,

perlindungan terhadap lingkungan laut, perkembangan pada hukum laut internasional, perkembangan pada hukum penyelamatan, sifat instrumen hukum internasional selain konvensi internasional yang fleksibel, dan adanya kekurangan-kekurangan pada IMO *Guidelines* dan CMI *Draft Resolution*. Faktor-faktor tersebut yang telah dianalisis dalam BAB IV menunjukkan adanya suatu urgensi untuk segera membentuk konvensi internasional yang mengatur mengenai *place of refuge* bagi *ship in distress* atau *ship in need of assistance*.

5.2. Saran

Peristiwa-peristiwa terjadi yang berhubungan dengan penolakan permintaan *place of refuge* telah menyebabkan pencemaran lingkungan yang sangat besar. Perkembangan dalam industri perkapalan yang mendorong bertambahnya kapal beroperasi dan semakin besar muatannya merupakan suatu fenomena yang tidak dapat dihentikan. Dapat diperkirakan akan semakin banyak kapal asing yang meminta pemberian *place of refuge* ke negara-negara pantai, termasuk Negara Indonesia. Sebagai negara yang sudah memiliki area khusus untuk mengakomodir hal tersebut, yaitu area keadaan darurat, Indonesia harus dapat meningkatkan pengawasan di setiap pelabuhannya. Dikhawatirkan peristiwa *IUU Fishing* yang terjadi di Natuna oleh kapal Vietnam yang diberikan *place of refuge* terjadi lagi karena kurangnya pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Branch, Alan Edward dan Michael Robertås. *Branch's Elements of Shipping*. London: Routledge, 2014.
- Carpenter, Angela. *Oil Pollution in the North Sea*. Leeds: Springer, 2016.
- Cartner, John A.C., Richard P. Fiske, dkk. *The International Law of the Shipmaster*. London: Informa, 2009.
- Chircop, Aldo dan Olof Linden (ed). *Place of Refuge for ships – Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Churcill, R.R. dan A.V. Lowe. *The Law of the Sea*, edisi ke-3. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- Clo, Alberto. *Oil Economics and Policy*. New York: Springer, 2000.
- Colombos, Constatine John. *The International Law of the Sea*. London: Longmans, 1962.
- Dixon. *International Law*. London: Blackstone Press Limited, 2000.
- Ehlers Peter dan Rainer Lagoni. *International Maritime Organisations and their Contribution towards a Sustainable Marine Development*. Hamburg: Lit Verlag, 2006.
- Friedheirn, Robert L. *Negotiating the New Ocean Regime*. South Carolina: University of South Carolina Press, 1993.
- Hydeman, Lee M. dan William H. Berman. *International Control of Nuclear Maritime Activities*. Michigan: University of Michigan, 1960.
- International Maritime Organization. *Are HNS Spills more Dangerous than Oil Spills?*. London: IMO, 2009.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*, Cet. Ke-4. Bandung: Penerbit PT. Alumni, 2013.
- Mamudji, Sri, dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

- Ministry of Defense. *Admiralty Manual of Seamanship*. London: HMSO, 1995.
- Moore, John Bassett dan Francis Wharton. *A Digest of International Law*. (Washington D.C.: Government Printing Office, 1898.
- Morrison, Anthony P. (ed). *Place or Refuge for Ships in Distress: Problems and Methods or Resolution*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- M'Gonigle, R. Michael dan Mark W. Zacher. *Pollution, Politics and International Law: Tankers at Sea*. London: The University of California Press, Ltd., 1981.
- Odeke, Ademuni. *Protectionism and the Future of International Shipping*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1984.
- Ozcayir, Oya. *Port Control*. London: Llyods of London Press, 2001.
- Piotrowicz, Ryszard dan Martin Tsamenyi. *Public International Law: An Australian Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Prodjojodikoro, Wirjono. *Hukum Laut bagi Indonesia*. Bandung: Sumur Bandung, 1976.
- Sands, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Cet. Ke-8. Jakarta: PT. RajaGrafindo, 2004.
- Williams, Karel, John L. Williams, dkk. *Why are the British Bad at Manufacturing?*. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- Yang, Haijiang. *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*. Heidelberg: Springer, 2006.

ARTIKEL

- Balkin, Rosalie. "The IMO Position with Respect to Places of Refuge", *CMI Yearbook 2005-2006*. (2006).
- Bardot, Andrew. "Places of Refuge for Ships in Distress The P&I Insurer's Perspective". *CMI Yearbook 2009 Part II*. (2009).
- Bishop, Archie. "Places of Refuge". *CMI Yearbook 2009 Part II*. (2009).

- Boyle, Alan. "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention", *American Journal of International Law* Vol. 79. (1985).
- Brice, Geoffrey. "Salvage and the Marine Environment". *Tulane Law Review* 70. (1995).
- Caggiaguidi-Fahy, Sophie. "The Law of the Sea and Human Rights". *Sri Lanka Journal of International Law*, Vol. 19. (2007).
- Chircop, Aldo. "Living with Ships in Distress – A New IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge" *World Maritime University Journal of Maritime Affairs* 31, Vo. 3. (2004).
- Fayette, Louise de La. "Access to Ports in International Law". *International Journal of Marine and Coastal Law* 11, Vol. 1. (1996).
- Frank, Veronica. "Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law". *International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 20. (2005).
- Gaskell, Nicholas. "The 1989 Salvage Convention and the Lloyd's Open Form of Salvage Agreement". *Tulane Maritime Law Journal*, Vol. 1. (1991).
- Griggs, Patrick. "Obstacles to Uniformity of Maritime Law – The Nicholas J Healy Lecture". *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 34. (2003).
- Hooydonk, Eric Van. "The Obligation to Offer a Place of Refuge to a Ship in Distress". *CMI Yearbook 2003 Part II*. (2003).
- Jaworski, Eric. "Developments in Vessel-Based Pollution: Prestige Oil Catastrophe Threatens West European Coastline, Spurs Europe to Take Action Against Aging and Unsafe Tankers". *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. (2002).
- Kerr, Donald. "The 1989 Salvage Convention: Expediency or Equity?" *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 20. (1989).
- Kerr, Michael. "The International Convention 1989 – How it Came to be", *International and Cooperative Law Quarterly*, Vol. 39. (1990).
- Mahapatra, Ashok. "International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation – an Overview". *Oil Spill Conference*, Vol. 1. (1995).
- Morgan, Le Moigne dan Laubier L. "The Erika Oil Spill: Environmental Contamination and effects in the Bay of Biscay". *Aquatic Living Resources*, Vol. 13. (2004).

Murray, Christopher F. "Any Port in a Storm? The Right of Entry for Reasons of Force Majeur or Distress in the Wake of the Erika and Castor" *Ohio State Law Journal*, Vol. 63. (2002).

Psaraftis, Harilaos. "Maritime Safety in the Post-Prestige Era". *Marine Technology*, Vol. 3. (2006).

Rengifo, Antonio. "The International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection With the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea". *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 6. (1997).

Shaw, Richard. "Places of Refuge – International Law in the Making?". *CMI Yearbook 2003*. (2003).

Hetherington, Stuart. "Introduction". *CMI Yearbook 2009 Part II*. (2009).

_____. "International Sub-Committee Discussion Paper. *CMI Yearbook 2003 Part II*. (2003).

Yamaji, Tetsuya. "Evaluation of IMO Guidelines on Place of Refuge". *Journal of Maritime Researches*, Vol. 4. (2014).

Zoelen, Frans van. "An Instrument on Places of Refuge from a Ports' perspective". *CMI Yearbook 2009 Part II*. (2009).

HALAMAN INTERNET

Berita Satu. "Vietnam Surati Susi Mohon Perlindungan Kapal". <http://www.beritasatu.com/kesra/234485-vietnam-surati-menteri-susi-mohon-perlindungan-kapal.html>. Diakses pada 21 Juni 2016.

CMI. "A Brief History". <http://www.comitemaritime.org/A-BriefHistory/0,27139,113932,00.html>. Diakses pada 4 Juli 2016.

DGS Marine. "History of Protection and Indemnity Clubs". <http://www.dgsmarine.com/history-of-protection-and-indemnity.php>. Diakses pada 4 Juli 2016.

IAPH. "A-14: International Convention on Salvage". <http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/2015/07/A-14-INTERNATIONAL-CONVENTION.pdf>. Diakses pada 5 Mei 2016

_____. "History/NGO Consultive Status". <http://www.iaphworldports.org/aboutiaph/history>. Diakses pada 4 Juli 2016.

IMO. "Brief History of IMO". <http://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>. Diakses pada 4 Juli 2016.

_____. "Information Resources on Places of Refuge". [http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/InformationResourcesOnCurrentTopics/InformationResourcesOnCurrentTopicsArchives/Documents/PLACES%20OF%20REFUGE%20\(2007\).pdf](http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/InformationResourcesOnCurrentTopics/InformationResourcesOnCurrentTopicsArchives/Documents/PLACES%20OF%20REFUGE%20(2007).pdf). Diakses pada 1 Juni 2016.

_____. "International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)". [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx). Diakses pada 3 Juli 2016.

_____. "Place of Refuge". <http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Navigation/Pages/PlacesOfRefuge.aspx>, Diakses pada 4 Juli 2016

_____. "Prevention of Pollution by Oil". http://www.imo.org/environment/mainframe.asp?topic_id=231. Diakses pada 15 Juni 2016.

International Chamber of Shipping. "About ICS". <http://www.ics-shipping.org/about-ics/about-ics>. Diakses pada 4 Juli 2016.

ISU. "A Long History". <http://www.marine-salvage.com/overview/a-long-history/>. Diakses pada 4 Juli 2016.

ITOP. "Erika, West of France, 1999". <http://www.itopf.com/in-action/case-studies/case-study/erika-west-of-france-1999/>. Diakses pada 1 Juli 2016.

IUMI, "Historical Outline", <http://www.iumi.com/about-iumi/general-information/historical-outline>. Diakses pada 4 Juli 2016.

Republika. "Menteri Susi: Besok, 1928 Kapal Vietnam di Natuna Harus Pergi". <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/12/24/nh3663-menteri-susi-besok-1928-kapal-vietnam-di-natuna-harus-pergi>. Diakses pada 21 Juni 2016

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Amerika Serikat. *Oil Pollution Act*, 33 U.S.C. 2701, 1990.

_____. *Ports and Waterways Safety Act*, 33 U.S.C. 1221, 1972.

Australia. *Maritime Transport and Offshore Facilities Security Act*, Act No. 131 of 2003.

_____. *Ports Corporatisation and Waterways Management Act*, Act No. 13 of 1995.

Indonesia. *Undang-Undang Pelayaran*, UU No. 17 Tahun 2008, LN No. 64 Tahun 2008, TLN No. 4849.

_____. *Peraturan Presiden Pengesahan Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, PERPRES No. 43 Tahun 2016.

PERJANJIAN INTERNASIONAL

International Maritime Organization. *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation*, 1990.

_____. *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, 1973.

_____. *International Convention on Salvage*, 1989.

_____. *The Nairobi International Convention on the Removal of Wrecks*, 2007

Inter-Governmental Maritime Consultative Organization. *International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties*, 1969.

League of Nations. *Convention on the International Regime of Maritime Ports*, 1923.

Transportation Law Resource Center. “Flag, Coastal & Port State Control – Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners”, <https://www.uctshiplaw.com/porstate.htm>. Diakses pada 2 Juli 2016.

United Nations. *Convention on the Law of the Sea*, 1982.

KASUS-KASUS

Saudi Arabia vs. ARAMCO. (Arbitration 1963). 27 ILR 212.

Semco Salvage and Marine Pte Ltd v Lancer Navigation Co Ltd

The Nagasaki Spirit (1997) AC 455.

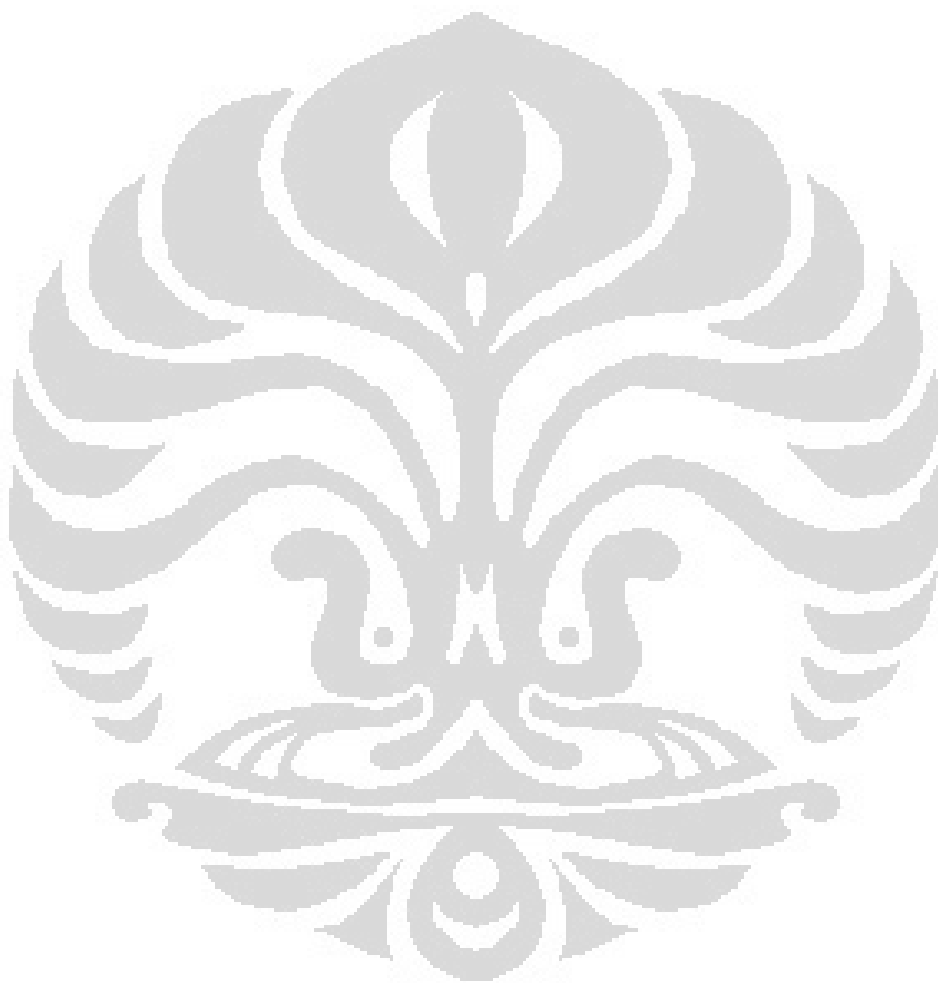
SUMBER LAINNYA

Position Paper by the International Chamber of Shipping, ECSA, the Asian Shipowners' Forum, the International Salvage Union, the International Union of Marine Insurance and the International Group of P&I Clubs.

United Nations Environment Programme, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. 1972.

United Nations Sustainable Development, *United Nations Conference on Environment & Development Agenda 21*. 1992.



LAMPIRAN

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION



IMO

ASSEMBLY

23rd session

Agenda item 17

Resolution A.949(23)**Adopted on 5 December 2003 (Agenda item 17)****A 23/Res.949 5 March 2004 Original: ENGLISH****GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS IN NEED OF
ASSISTANCE**

THE ASSEMBLY,

RECALLING Article 15(j) of the Convention on the International Maritime Organization concerning the functions of the Assembly in relation to regulations and guidelines concerning maritime safety and the prevention and control of marine pollution from ships,

RECALLING ALSO the obligations and procedures for the master to come to the assistance of persons in distress at sea, established by regulation V/33 of the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, as amended,

RECALLING FURTHER that the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, as amended, establishes a comprehensive system for the rescue of persons in distress at sea which does not address the issue of ships in

need of assistance,

CONSCIOUS OF THE POSSIBILITY that ships at sea may find themselves in need of assistance relating to the safety of life and the protection of the marine environment,

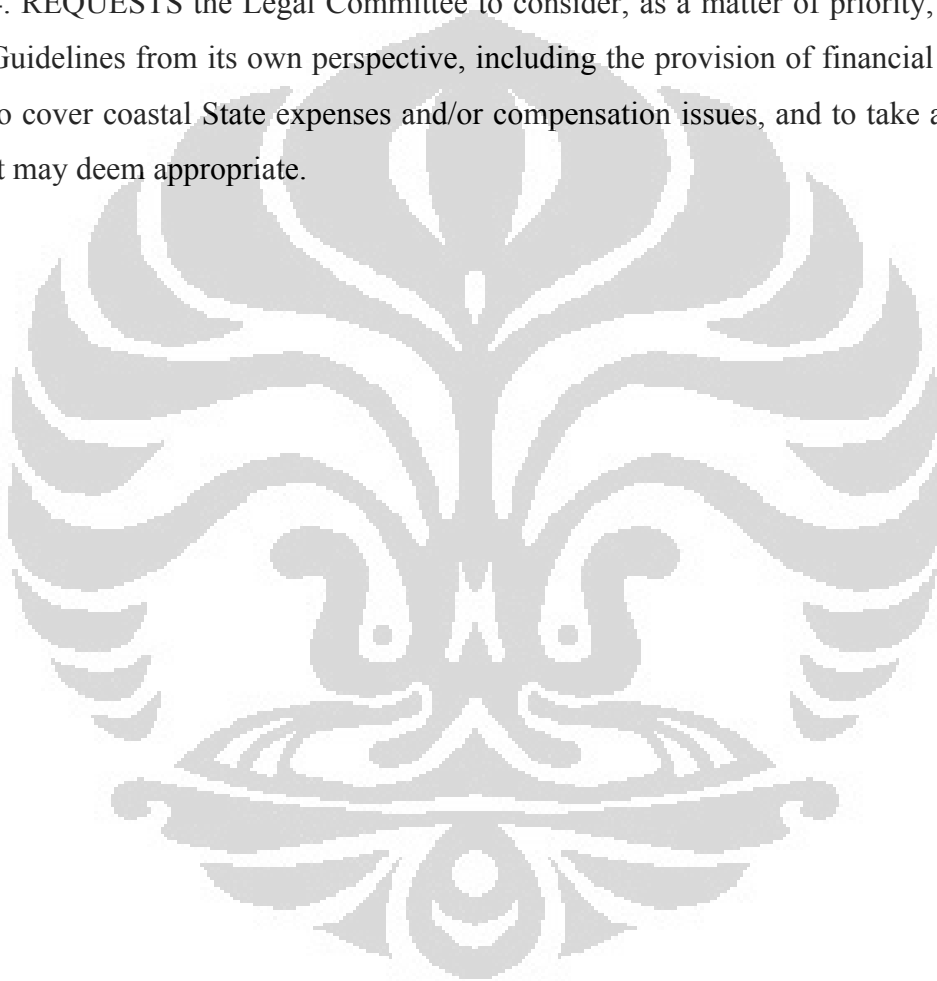
RECOGNIZING the importance of and need for providing guidance for the masters and/or salvors of ships in need of assistance,

RECOGNIZING ALSO the need to balance both the prerogative of a ship in need of assistance to seek a place of refuge and the prerogative of a coastal State to protect its coastline,

RECOGNIZING FURTHER that the provision of a common framework to assist coastal States to determine places of refuge for ships in need of assistance and respond effectively to requests for such places of refuge would materially enhance maritime safety and the protection of the marine environment,

HAVING CONSIDERED the recommendations made by the Maritime Safety Committee at its seventy-sixth and seventy-seventh sessions, by the Marine Environment Protection Committee at its forty-eighth session, by the Legal Committee at its eighty-seventh session and by the Sub-Committee on Safety of Navigation at its forty-ninth session,

1. ADOPTS the Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance, the text of which is set out in the annex to the present resolution;
2. INVITES Governments to take these Guidelines into account when determining and responding to requests for places of refuge from ships in need of assistance;
3. REQUESTS the Maritime Safety Committee, the Marine Environment Protection Committee and the Legal Committee to keep the annexed Guidelines under review and amend them as appropriate;
4. REQUESTS the Legal Committee to consider, as a matter of priority, the said Guidelines from its own perspective, including the provision of financial security to cover coastal State expenses and/or compensation issues, and to take action as it may deem appropriate.



ANNEX
GUIDELINES ON PLACES OF REFUGE FOR SHIPS IN NEED OF
ASSISTANCE

Table of Contents

1	General
1.1 to 1.7	Introduction
1.8 to 1.11	Background
1.12 to 1.17	Purpose of the guidelines
1.18 to 20	Definitions
2	Guidelines for action required of masters and or salvors in need of places of refuge
2.1	Appraisal of the situation
2.2	Identification of hazards and assessment of associated risks
2.3	Identification of required actions
2.4	Contacting the authority of the coastal State
2.5 to 2.6	Establishment of responsibilities and communications with all parties involved
2.7 to 2.8	Response actions
2.9	Reporting procedures
3	Guidelines for actions expected of coastal States
3.4 to 3.8	Assessment of places of refuge
3.9	Event-specific assessment
3.10 to 3.11	Expert analysis
3.12 to 3.14	Decision-making process for the use of a place of refuge
Appendix 1	Applicable international conventions
Appendix 2	Guidelines for the evaluation of risks associated with the provision of places of refuge

1 General

Introduction

Objectives of providing a place of refuge

1.1 Where the safety of life is involved, the provisions of the SAR Convention should be followed. Where a ship is in need of assistance but safety of life is not involved, these guidelines should be followed.

1.2 The issue of 'places of refuge' is not a purely theoretical or doctrinal debate but the solution to a practical problem: What to do when a ship finds itself in serious difficulty or in need of assistance without, however, presenting a risk to the safety of life of persons involved. Should the ship be brought into shelter near the coast or into a port or, conversely, should it be taken out to sea?

1.3 When a ship has suffered an incident, the best way of preventing damage or pollution from its progressive deterioration would be to lighten its cargo and bunkers; and to repair the damage. Such an operation is best carried out in a place of refuge.

1.4 However, to bring such a ship into a place of refuge near a coast may endanger the coastal State, both economically and from the environmental point of view, and local authorities and populations may strongly object to the operation.

1.5 While coastal States may be reluctant to accept damaged or disabled ships into their area of responsibility due primarily to the potential for environmental damage, in fact it is rarely possible to deal satisfactorily and effectively with a marine casualty in open sea conditions.

1.6 In some circumstances, the longer a damaged ship is forced to remain at the mercy of the elements in the open sea, the greater the risk of the vessel's condition deteriorating or the sea, weather or environmental situation changing and thereby becoming a greater potential hazard.

1.7 Therefore, granting access to a place of refuge could involve a political decision which can only be taken on a case-by-case basis with due consideration given to the balance between the advantage for the affected ship and the environment resulting from bringing the ship into a place of refuge and the risk to the environment resulting from that ship being near the coast.

Background

1.8 There are circumstances under which it may be desirable to carry out a cargo transfer operation or other operations to prevent or minimize damage or pollution. For this purpose, it will usually be advantageous to take the ship to a place of refuge.

1.9 Taking such a ship to a place of refuge would also have the advantage of limiting the extent of coastline threatened by damage or pollution, but the specific area chosen may be more severely threatened. Consideration must also be given to the possibility of taking the affected ship to a port or terminal where the transfer or repair work could be done relatively easily. For this reason the decision on the choice and use of a place of refuge will have to be carefully considered.

1.10 The use of places of refuge could encounter local opposition and involve political decisions. The coastal States should recognize that a properly argued technical case, based on a clear description of the state of the casualty, would be of great value in any negotiations which may take place.

1.11 At the international level, the Conventions listed in Appendix 1, as may be amended, constitute, inter alia, the legal context within which coastal States and ships act in the envisaged circumstances.

Purpose of the Guidelines

1.12 The purpose of these Guidelines is to provide Member Governments, shipmasters, companies (particularly in connection with the ISM Code and

procedures arising therefrom), and salvors with a framework enabling them to respond effectively and in such a way that, in any given situation, the efforts of the shipmaster and shipping company concerned and the efforts of the government authorities involved are complementary. In particular, an attempt has been made to arrive at a common framework for assessing the situation of ships in need of assistance.

1.13 These Guidelines do not address the issue of operations for the rescue of persons at sea, inasmuch as the practical difficulties that have given rise to the examination of the issue of places of refuge relate to problems other than those of rescue. Two situations can arise:

- the ship, according to the master's assessment, is in need of assistance but not in a distress situation (about to sink, fire developing, etc.) that requires the evacuation of those on board; or
- those on board have already been rescued, with the possible exception of those who have stayed on board or have been placed on board in an attempt to deal with the situation of the ship.

1.14 If, however, in an evolving situation, the persons on board find themselves in distress, the rules applicable to rescue operations under the SAR Convention, the IAMSAR Manual and documents arising therefrom have priority over the present Guidelines (and procedures arising herefrom).

1.15 In any case the competent MRCC should be informed about any situation which may develop into a SAR incident.

1.16 Even though a rescue operation, as defined in the International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR) is not the case, the safety of persons must nevertheless be constantly borne in mind in the application of these Guidelines, particularly in two respects:

- if the ship poses a risk (explosion, serious pollution, etc.) to the life of persons in the vicinity (crews of salvage vessels, port workers, inhabitants

of the coastal area, etc.);

- if persons voluntarily stay (master, etc.) or go (fire-fighters and other experts, personnel of marine salvage or towage companies, etc.) on board to attempt to overcome the difficulties experienced by the ship. As defined in the ISM Code.

1.17 These Guidelines do not address the issue of liability and compensation for damage resulting from a decision to grant or deny a ship a place of refuge.

Definitions

1.18 Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard.

1.19 Place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilize its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment.

1.20 MAS means a maritime assistance service, as defined in resolution A.950(23), responsible for receiving reports in the event of incidents and serving as the point of contact between the shipmaster and the authorities of the coastal State in the event of an incident.

2 GUIDELINES FOR ACTION REQUIRED OF MASTERS AND/OR SALVORS OF SHIPS IN NEED OF A PLACE OF REFUGE

Appraisal of the situation

2.1 The master should, where necessary with the assistance of the company and/or the salvor, identify the reasons for his/her ship's need of assistance. (Refer to paragraph 1 of Appendix 2.)

Identification of hazards and assessment of associated risks

2.2 Having made the appraisal referred to in paragraph 2.1 above, the master,

where necessary with the assistance of the company and/or the salvor, should estimate the consequences of the potential casualty, in the following hypothetical situations, taking into account both the casualty assessment factors in their possession and also the cargo and bunkers on board:

- if the ship remains in the same position;
- if the ship continues on its voyage;
- if the ship reaches a place of refuge; or
- if the ship is taken out to sea.

Identification of the required actions

2.3 The master and/or the salvor should identify the assistance they require from the coastal State in order to overcome the inherent danger of the situation. (Refer to paragraph 3 of Appendix 2.)

Contacting the authority of the coastal State

2.4 The master and/or the salvor should make contact with the coastal State in order to transmit to it the particulars referred to in paragraphs 2.1 to 2.3 above. They must in any case transmit to the coastal State the particulars required under the international conventions in force. Such contact should be made through the coastal State's Maritime Assistance Service (MAS), as referred to in resolution A.950(23).

Establishment of responsibilities and communications with all parties involved

2.5 The master and/or the salvor should notify the MAS of the actions that are intended to be taken and within what period of time.

2.6 The MAS should notify the master and/or the salvor of the facilities that it can make available with a view to assistance or admittance of the ship to a place of refuge, if required.

Response actions

2.7 Subject, where necessary, to the coastal State's prior consent, the shipmaster and the shipping company concerned should take any necessary response actions, such as signing a salvage or towage agreement or the provision of any other service for the purpose of dealing with the ship's situation.

2.8 The master, the company and, where applicable, the salvor of the ship should comply with the practical requirements resulting from the coastal State's decision-making process referred to in paragraphs 3.12 to 3.14.

Reporting procedures

2.9 The reporting procedures should be in accordance with the procedures laid down in the safety management system of the ship concerned under the ISM Code or resolution A.852(20) on Guidelines for a structure of an integrated system of contingency planning for shipboard emergencies, as appropriate.

3 GUIDELINES FOR ACTIONS EXPECTED OF COASTAL STATES

3.1 Under international law, a coastal State may require the ship's master or company to take appropriate action within a prescribed time limit with a view to halting a threat of danger. In cases of failure or urgency, the coastal State can exercise its authority in taking responsive action appropriate to the threat.

3.2 It is therefore important that coastal States establish procedures to address these issues, even if no established damage and/or pollution has occurred.

3.3 Coastal States should, in particular, establish a Maritime Assistance Service (MAS).

Assessment of places of refuge

Generic assessment and preparatory measures

3.4 It is recommended that coastal States endeavour to establish procedures consistent with these Guidelines by which to receive and act on requests for assistance with a view to authorizing, where appropriate, the use of a suitable

place of refuge.

3.5 The maritime authorities (and, where necessary, the port authorities) should, for each place of refuge, make an objective analysis of the advantages and disadvantages of allowing a ship in need of assistance to proceed to a place of refuge, taking into consideration the analysis factors listed in paragraph 2 of Appendix 2.

Unless neighbouring States make the necessary arrangements to establish a joint service.

3.6 The aforementioned analysis, which should take the form of contingency plans, is to be in preparation for the analysis provided for below when an incident occurs.

3.7 The maritime authorities, port authorities, authorities responsible for shoreside safety and generally all governmental authorities concerned should ensure that an appropriate system for information-sharing exists and should establish communications and alert procedures (identification of contact persons, telephone numbers, etc.), as appropriate.

3.8 The aforementioned authorities should plan the modalities for a joint assessment of the situation.

Event-specific assessment

Analysis factors

3.9 This analysis should include the following points:

- seaworthiness of the ship concerned, in particular buoyancy, stability, availability of means of propulsion and power generation, docking ability, etc.;
- nature and condition of cargo, stores, bunkers, in particular hazardous goods;
- distance and estimated transit time to a place of refuge;

- whether the master is still on board;
- the number of other crew and/or salvors and other persons on board and an assessment of human factors, including fatigue;
- the legal authority of the country concerned to require action of the ship in need of assistance;
- whether the ship concerned is insured or not insured;
- if the ship is insured, identification of the insurer, and the limits of liability available;
- agreement by the master and company of the ship to the proposals of the coastal State/salvor to proceed or be brought to a place of refuge;
- provisions of the financial security required;
- commercial salvage contracts already concluded by the master or company of the ship;
- information on the intention of the master and/or salvor;
- designation of a representative of the company at the coastal State concerned;
- risk evaluation factors identified in Appendix 2; and
- any measures already taken.

Expert analysis

3.10 An inspection team designated by the coastal State should board the ship, when appropriate and if time allows, for the purpose of gathering evaluation data. The team should be composed of persons with expertise appropriate to the situation.

3.11 The analysis should include a comparison between the risks involved if the ship remains at sea and the risks that it would pose to the place of refuge and its environment. Such comparison should cover each of the following points:

- safeguarding of human life at sea;
- safety of persons at the place of refuge and its industrial and urban environment (risk of fire or explosion, toxic risk, etc.);
- risk of pollution;

- if the place of refuge is a port, risk of disruption to the port's operation (channels, docks, equipment, other installations);
- evaluation of the consequences if a request for place of refuge is refused, including the possible effect on neighbouring States; and
- due regard should be given, when drawing the analysis, to the preservation of the hull, machinery and cargo of the ship in need of assistance. After the final analysis has been completed, the maritime authority should ensure that the other authorities concerned are appropriately informed. Decision-making process for the use of a place of refuge

3.12 When permission to access a place of refuge is requested, there is no obligation for the coastal State to grant it, but the coastal State should weigh all the factors and risks in a balanced manner and give shelter whenever reasonably possible.

3.13 In the light of the outcome of the assessment provided for above, the coastal State should decide to allow or refuse admittance, coupled, where necessary, with practical requirements.

3.14 The action of the coastal State does not prevent the company or its representative from being called upon to take steps with a view to arranging for the ship in need of assistance to proceed to a place of refuge. As a general rule, if the place of refuge is a port, a security in favour of the port will be required to guarantee payment of all expenses which may be incurred in connection with its operations, such as: measures to safeguard the operation, port dues, pilotage, towage, mooring operations, miscellaneous expenses, etc.

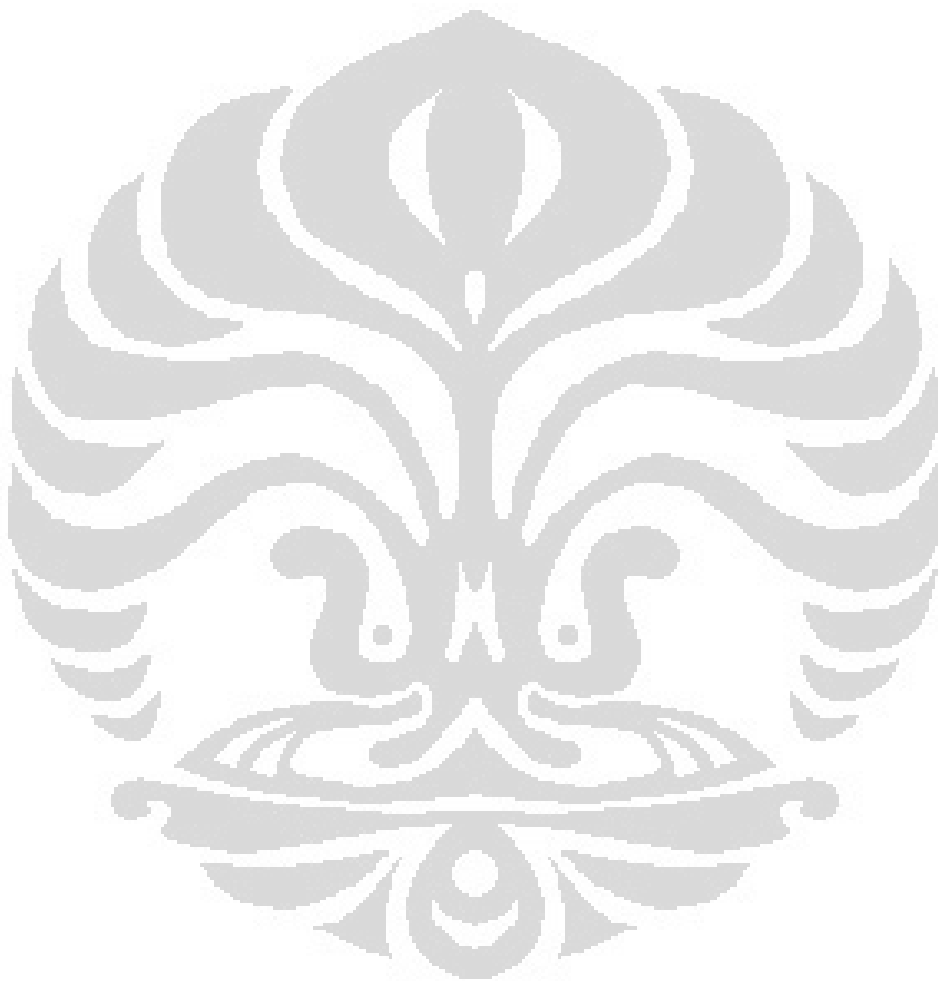
APPENDIX 1

APPLICABLE INTERNATIONAL CONVENTIONS

At the international level, the following Conventions and Protocols are in force and constitute, inter alia, the legal context within which coastal States and ships act in the envisaged circumstances:

- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), in particular article 221 thereof;
- International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (the Intervention Convention), 1969, as amended;
- Protocol relating to Intervention on the High Seas in Cases of Pollution by substances other than Oil, 1973;
- International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 (SOLAS 1974), as amended, in particular chapter V thereof;
- International Convention on Salvage, 1989 (the Salvage Convention);⁵
- International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990 (the OPRC Convention);
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78);
- International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979 (SAR 1979), as amended.
- Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972
- Convention Relating to Civil Liability in the Field of Maritime Carriage of Nuclear Material, 1971
- Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC), 1976
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1969
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1992

- International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (FUND), 1992.



APPENDIX 2

GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF RISKS ASSOCIATED WITH THE PROVISION OF PLACES OF REFUGE

When conducting the analysis described in paragraphs 3.4 to 3.8, in addition to the factors described in paragraph 3.9, the following should be considered.

1 Identification of events, such as:

- fire
- explosion
- damage to the ship, including mechanical and/or structural failure
- collision
- pollution
- impaired vessel stability
- grounding.

2 Assessment of risks related to the identified event taking into account:

1 Environmental and social factors, such as:

- safety of those on board
- threat to public safety What is the nearest distance to populated areas?
- pollution caused by the ship
- designated environmental areas Are the place of refuge and its approaches located in sensitive areas such as areas of high ecological value which might be affected by possible pollution? Is there, on environmental grounds, a better choice of place of refuge close by?
- sensitive habitats and species
- fisheries Are there any offshore and fishing or shellfishing activities in the transit area or in the approaches to the place of refuge or vicinity which can be endangered by the incoming ship in need of assistance?
- economic/industrial facilities What is the nearest distance

to industrial areas?

- amenity resources and tourism
- facilities available Are there any specialist vessels and aircraft and other necessary means for carrying out the required operations or for providing necessary assistance? Are there transfer facilities, such as pumps, hoses, barges, pontoons? Are there reception facilities for harmful and dangerous cargoes? Are there repair facilities, such as dockyards, workshops, cranes?

2 Natural conditions, such as:

Prevailing winds in the area. Is the place of refuge safely guarded against heavy winds and rough seas?

Tides and tidal currents.

- weather and sea conditions Local meteorological statistics and number of days of inoperability or inaccessibility of the place of refuge.
- bathymetry Minimum and maximum water depths in the place of refuge and its approaches. The maximum draught of the ship to be admitted. Information on the condition of the bottom, i.e., hard, soft, sandy, regarding the possibility to ground a problem vessel in the haven or its approaches.
- seasonal effects including ice
- navigational characteristics In the case of a non-sheltered place of refuge, can salvage and lightering operations be safely conducted? Is there sufficient space to manoeuvre the ship, even without propulsion? What are the dimensional restrictions of the ship, such as length, width and draught? Risk of stranding the ship, which may obstruct channels, approaches or vessel navigation. Description of anchorage and mooring facilities in the place of refuge.
- operational conditions, particularly in the case of a port Is pilotage compulsory and are pilots available? Are tugs available? State their number and horsepower. Are there any restrictions? If so, whether the ship will be allowed in the place of refuge, e.g. escape of poisonous gases,

danger of explosion, etc. Is a bank guarantee or other financial security acceptable to the coastal State imposed on the ship before admission is granted into the place of refuge?

3 Contingency planning, such as:

- competent MAS
- roles and responsibilities of authorities and responders Fire fighting capability
- response equipment needs and availability
- response techniques Is there a possibility of containing any pollution within a compact area?
- international co-operation Is there a disaster relief plan in the area?
- evacuation facilities

4 Foreseeable consequences (including in the media) of the different scenarios envisaged with regard to safety of persons and pollution, fire, toxic and explosion risks.

3 Emergency response and follow-up action, such as:

- lightering
- pollution combating
- towage
- stowage
- salvage
- storage.

PLACES OF REFUGE

REPORT SUBMITTED BY THE CMI TO THE IMO LEGAL COMMITTEE IN APRIL 2009

SUMMARY

Executive Summary: The CMI has developed a draft instrument on Places of Refuge, which was approved at the Plenary session of the CMI Conference in Athens in October 2008. The approved text is annexed as Annex 1 to this document, which sets out the principal policy issues addressed by the draft. Annex 2 is a copy of a report on a survey conducted by the CMI's member National Maritime Law Associations on the current status of the ratification of the principal liability conventions

Planned output: International Convention or other instrument **Action to be taken:** Delegations are invited to note the contents of the Annex 1 in light of the comments in this paper and the contents of Annex 2

Related documents: LEG 90/8, LEG 90/15 (paragraphs 384-395), LEG 91/6, LEG 90/8, LEG 89/7, LEG 8511013

COMMENTS

At the 90th session of the Legal Committee in May 2005 CMI submitted a report: LEG/9018. LEG90115 reported, in paragraphs 384 to 395, on what took place at the 90th session in relation to the topic of "Places of Refuge". In paragraph 394 it was noted:

The Committee noted that the subject of places of refuge was a very important one and needed to be kept under review. The Committee agreed that at this point in time, there was no need to draft a convention dedicated to places of refuge. It noted that the more urgent priority would be to implement all the existing liability and compensation conventions. A more informed decision as to whether a convention was necessary might best be taken in the light of the experience acquired through their implementation.

The CMI submitted a further report to the 91st session of IMO Legal Committee in March 2006 (LEG 91/6). The purpose of that report was to inform the IMO Legal Committee that the CMI had decided to complete the work upon which it had embarked and to produce a Draft Instrument dealing with the topic of Places of Refuge.

The Draft Instrument which was attached to LEG 91/6 was the subject of discussion at the CMI Colloquium held in Cape Town in February 2006, at

a further Symposium held in Dubrovnik in May 2007 and at the recent CMI Conference held in Athens in October 2008.

At the Plenary Session of the Athens Conference the text of the Draft Instrument was approved by a majority of delegates and the following resolution was passed at the Conference:

CMI approves the text of the Draft Instrument on Places of Refuge for submission to the IMO Legal Committee, noting that it contains options in two Articles for alternative provisions to be adopted in any text which the IMO Legal Committee may consider appropriate at some future occasion.

Attached to this report as Annex I is the Draft Instrument as approved at the CMI Conference in Athens in 2008.

The objectives which the CMI set out to achieve in producing the Instrument were largely in accordance with those that were identified in LEG 9116, ie:

- to emphasise the position under customary International law of a presumption of a right of access to a place of refuge for a vessel in distress
- to make the presumption rebuttable by the coastal State if it can show that it was reasonable to refuse access (Article 3).
- to give immunity from suit to a State which grants access to a place of refuge to a vessel in distress (Article 4).
- to give more force to the IMO Guidelines (Article 8), which CMI recognises as playing a significant role in assisting to define the ambit of "reasonableness", when considering the behaviour of both ship owners (and their masters) and States (and port authorities).
- to clarify the position regarding the issue of letters of guarantee to secure claims of a port or coastal State, which grants access to a ship in distress (Article 7).
- to require coastal States to designate places of refuge in advance, although not necessarily to publicise them (Article 8).

Concurrently with the preparation of the attached Instrument, the International Working Group sought information from National Maritime Law Associations in late 2006 as to the status of particular conventions and the attitudes, so far as they could be ascertained, of their governments in relation to the likely ratification of those conventions. The conventions concerned were the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC 1992); International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (Funds 1992; Protocol of 2003 to the 1992 Fund Convention (Supplementary Fund Protocol); the International Convention on Liability and Compensation for Damage in connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea (HNS 1996) and the International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage

2001. The feedback which the CMI obtained from National Maritime Law Associations has been summarised in a report which the CMI sent to the CMI Executive Council Meeting in November 2006 and a copy of that report together with its annexures is also attached to this Report as Annex 2.

The CMI commends the Instrument to the IMO Legal Committee and remains of the view that there is still a long way to go before existing liability conventions have worldwide acceptance, that even if all the liability conventions (which now include the Wreck Removal Convention 2007) achieve wide international acceptance there is no international convention which expressly requires States, (or those charged with the responsibility of making decisions concerning requests for admission to a place of refuge), to act reasonably in carrying out assessments of the condition of vessels which are in need of assistance and seek that assistance. Whilst the guidelines annexed to IMO Resolution A949(23) make it clear that maritime authorities should, for each place of refuge, make an objective analysis of the advantages and disadvantages of allowing a ship to proceed to a place of refuge in waters under their jurisdiction, there is no compulsion on them to carry out such an assessment. The CMI fears that a repeat of the events which took place in 2001 and 2002, in relation to the vessels "Castor" and "Prestige", may take place again in the future.

CMI is also conscious of legislation being contemplated within the European Union and believes that the IMO is a more appropriate body to be introducing legislation which requires States to act responsibly in these situations.

ANNEXURE 1 DRAFT INSTRUMENT ON PLACES OF REFUGE

Preamble

1. Definitions
2. Object and purpose
3. Legal obligation to grant access to a place of refuge
4. Immunity from liability where access is granted reasonably
5. Liability to another State, a third party, the ship owner or salvor where refusal of access is unreasonable
6. Reasonable conduct
7. Guarantees
8. Plans to accommodate ships seeking assistance
9. Identification of competent authority

PREAMBLE

THE STATES PARTIES TO THE PRESENT INSTRUMENT

CONSIDERING that the availability of places of refuge to ships in need of assistance significantly contributes to the minimization of hazards to navigation, human life, ships, cargoes and the marine environment and to the efficiency of salvage operations,

RECOGNISING that the legal framework for the efficient management of situations involving ships in need of assistance and requiring a place of refuge should take into account the interests of all concerned parties,

CONSCIOUS of the fact that existing international conventions do not establish a comprehensive framework for legal liability arising out of circumstances in which a ship in need of assistance seeks a place of refuge and is refused, or is accepted, and damage ensues,

NOTING that the principle of customary international law that there is an absolute entitlement of a ship in need of assistance to a place of refuge has in recent times been questioned,

BEARING IN MIND the Guidelines on Places of Refuge for ships in need of assistance, adopted by IMO Resolution A949(23) and the IMO Guidelines on the control of ships in an emergency (adopted as IMO Circular MSC.1/Circ.1251),

MINDFUL OF THE NEED for an Instrument which seeks to establish a framework of legal obligations concerning the granting or refusing of access to a place of refuge to a ship in need of assistance,

INTENDING that this Instrument shall govern the actions of States, competent authorities, shipowners, salvors and others involved, where a ship seeks assistance; encourage adherence to international Conventions relating to the preservation of human life, property and the environment, and balance those interests in a fair and reasonable way; and shall be construed accordingly,

HAVE AGREED as follows:

1. DEFINITIONS

For the purposes of this Instrument:

(a) "ship" means a vessel of any type whatsoever and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and floating platforms.

(b) "ship in need of assistance" means a ship in circumstances that could give rise to loss of the ship or its cargo or to an environmental or navigational hazard.

(c) "place of refuge" means a place where action can be taken in order to stabilise the condition of a ship in need of assistance, to minimize the hazards to navigation, or to protect human life, ships, cargoes or the environment.

(d) "competent authority" means a State and any organisations or persons which have the power to permit or refuse entry of a ship in need of assistance to a place of refuge.

(e) "assessment" means an objective analysis in relation to a ship in need of assistance requiring a place of refuge carried out in accordance with any applicable IMO guidelines or any other applicable regional agreements or standards.

(f) "ship owner" includes the registered owner or any other organization or person such as the manager or the bareboat charterer who has assumed the responsibility for operation of the ship from the owner of the ship and who, on assuming such responsibility, has agreed to take over all duties and responsibilities established under the International Safety Management Code, as amended.

(g) "registered owner" means the person or persons registered as the owner of the ship or, in the absence of registration, the person or persons owning the ship; however, in the case of a ship owned by a State and operated by a company, which in that State is registered as the operator of the ship, "registered owner" shall mean such company,

2. OBJECT AND PURPOSE

The object and purpose of this Instrument is to establish:

(a) a legal framework for the efficient management of situations involving ships in need of assistance requiring a place of refuge and

(b) the responsibilities and obligations concerning the granting or refusing of access to a place of refuge.

3. LEGAL OBLIGATION TO GRANT ACCESS TO A PLACE OF REFUGE

(a) Except as provided in Article 3 (b) any competent authority shall permit access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested.

OPTION 1

[(b) The competent authority may deny access to a place of refuge by a

ship in need of assistance when requested, following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than

if such a request is refused.

(c) The competent authority shall not deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security.]

OPTION 2

[(b) Notwithstanding Article 3 (a) a competent authority may, on reasonable grounds, deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested, following an assessment and having regard to the following factors:

(i) the issue of whether the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused, and

(ii) the existence or availability of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security but the absence of an insurance certificate, letter of guarantee or other financial security, as referred to in Article 7, shall not relieve the competent authority from the obligation to carry out the assessment, and is not itself sufficient reason for a competent authority to refuse to grant access to a place of refuge by a ship in distress, and the requesting of such certificate, or letter of guarantee or other financial security shall not lead to a delay in accommodating a ship in need of assistance.]

OPTION 3

[(b) Notwithstanding Article 3 (a) the competent authority may deny access to a place of refuge by a ship in need of assistance when requested :

(i) following an assessment which on reasonable grounds establishes that the condition of the ship is such that it and/or its cargo is likely to pose a greater risk if permission to enter a place of refuge is granted than if such a request is refused

or

(ii) on the grounds that the shipowner fails to provide an insurance certificate, or a letter of guarantee or other financial security in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified in its assessment, but limited in accordance with Article 7.]

(d) If access is denied the competent authority shall use its best endeavours to identify a practical or lower risk alternative to granting access.

(e) The obligations imposed by this Article shall not prevent the competent authority from making any claim for salvage to which it may be entitled.

4. IMMUNITY FROM LIABILITY WHERE ACCESS IS GRANTED REASONABLY

Subject to the terms of this Instrument, if a competent authority reasonably grants access to a place of refuge to a ship in need of assistance and loss or damage is caused to the ship, its cargo or other third parties or their property, the competent authority shall have no liability arising from its decision to grant access.

5. LIABILITY TO ANOTHER STATE, A THIRD PARTY, THE SHIP OWNER OR SALVOR WHERE REFUSAL OF ACCESS IS UNREASONABLE

If a competent authority refuses to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance and another State, the ship owner, the salvor, the cargo owner or any other party prove that it or they suffered loss or damage (including, in so far as the salvor is concerned, but not limited to, the salvors inability to complete the salvage operations) by reason of such refusal such competent authority shall be liable to compensate the other State, ship owner, salvor, cargo owner, or any other party, for the loss or damage occasioned to it or them, unless such competent authority is able to establish that it acted reasonably in refusing access pursuant to Article 3(b).

6. REASONABLE CONDUCT

For the purposes of ascertaining under Articles 3, 4 and 5 of this Instrument whether a State or competent authority has acted reasonably courts shall take into account all the circumstances which were known (or ought to have been known) to the competent authority at the relevant time, having regard, inter alia, to the assessment by the competent authority.

7. GUARANTEES

OPTION I [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a

ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to the following paragraph of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention.

(b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]

OPTION 2 [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment. Subject to paragraph (c) of this Article, such letter of guarantee or other financial security shall not be required to exceed an amount calculated in accordance with the most recent version of Article 6(1)(b) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 or the corresponding provision on limitation for claims other than passenger, loss of life or personal injury claims of any other international convention replacing the previously mentioned convention, in force on the date when the insurance certificate, or letter of guarantee or other financial security is first requested, whether or not the State in question is a party to that convention. (b) In cases where claims described in Article 2 paragraphs 1 (d) or (e) of the Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims are not subject to limitation the reasonable amount shall be calculated in accordance with Article 7 (a), with the addition of such amount as is likely in total to compensate the competent authority in respect of such liabilities.

(c) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any other applicable International Convention other than this Instrument.]

OPTION 3 [(a) When agreeing to grant access to a place of refuge to a ship in need of assistance, the competent authority may request the ship owner to provide evidence of an insurance certificate, or a letter of

guarantee by a member of the International Group of P&I Clubs, or other financial security from a recognised insurer, bank or financial institution in a reasonable amount in respect of such reasonably anticipated liabilities that it has identified from its assessment.

(b) Nothing in this Article shall prevent a competent authority from requiring the shipowner to provide a certificate or letter of guarantee under any applicable International Convention other than this Instrument.]

8. PLANS TO ACCOMMODATE SHIPS IN NEED OF ASSISTANCE

States shall draw up plans to accommodate ships in need of assistance in appropriate places under their jurisdiction around their coasts and such plans shall contain the necessary arrangements and procedures to take into account operational and environmental constraints to ensure that ships in need of assistance may immediately go to a place of refuge, subject to authorisation by the competent authority, granted in accordance with Article 3. Such plans shall also contain arrangements for the provision of adequate means and facilities for assistance, salvage and pollution response.

9. IDENTIFICATION OF COMPETENT AUTHORITY

States shall designate the competent authority to whom a request from a ship in need of assistance for admission to a place of refuge appropriate to the size and condition of the ship in question should be made, and use all practicable means, including the good offices of States and organisations, to inform mariners of the identity and contact details of such competent authority.

A NEXURE 2 REPORT EXECUTIVE COUNCIL MEETING NOVEMBER 2006 PLACES OF REFUGE

Since the last Assembly and Executive Council Meetings a questionnaire, a copy of which is attached, has been sent to National Associations. At the date of this report responses have been received from the following National Associations:-

Australia, New Zealand, Netherlands, Argentina, Italy, Japan, Belgium, Brazil, Nigeria, United States, Finland, Croatia, Germany, Denmark, Slovenia and Canada, Attached is a summary of the responses to the first question. In relation to what is anticipated by the above countries, the following responses have been received:-

In respect of Argentina no decisions have been made to ratify the HNS or Bunker Conventions or the Fund Protocol 2003.

Brazil is likely to ratify CLC and Fund Protocol 1992 in the near future. It will not be ratifying the Supplementary Fund Protocol 2003 and is not inclined at the present time to ratify FINS or Bunker Conventions.

In respect of Belgium no decisions have been made to ratify the HNS or Bunker Conventions.

In respect of Australia it expects to ratify both the Fund Protocol 2003 and the Bunker Convention in the course of next year. No decision has been made in respect of the TINS Convention.

Canada is considering ratification of each of the HNS, Bunkers and Supplementary Fund Protocol.

Croatia expects to ratify the HNS Convention in 2007. Denmark and Finland both expect to ratify the HNS and Bunker Conventions in the near future.

Italy expects to ratify the Supplementary Fund and Bunker Convention soon but has not made any decision in relation to the HNS Convention.

Germany expects to ratify the HNS Convention in the near future. No decisions have been made by the Japanese Government concerning the HNS or Bunker Conventions.

The Netherlands expects to ratify the HNS Convention in the next couple of years. New Zealand is likely to introduce legislation to give effect to HNS and Bunkers Convention in 2007 or 2008.

Nigeria is unlikely to ratify the Supplementary Fund Protocol of 2003 or the HNS Convention and the United States is unlikely to be ratifying any of the Conventions. The only other development in this area has been an initiative by the Bahamas flag and the Maritime Safety Committee of the IMO to produce by next year "generic guidance clarifying the chain of command". A recent letter to the editor of Lloyd's List by K Sehimizu, the Director of the MSC confirmed that "at its 815th Session in May 2006 it considered a proposal to develop guidelines covering the responsibilities of all parties in a maritime emergency, which would not create a change of command but implemented by member States as part of their emergency action plans, would clarify what the chain should be"

He continued in his letter by saying: "The Committee, having recognised the importance of the issue, decided to include it in the work programs of the NAV and COMSAR sub-committee's. During the 52nd Session of the sub-committee on safety and navigation in July 2006 there was considerable support for the development of these guidelines and

sub-committee was also of the opinion that the ISU should be involved, since the proposed guidelines would include a section on guidelines for salvors. It is expected that this work would be completed during 2007 and any input from the ISU that will assist in achieving the objectives would be welcomed". I have been contacted by Mike Lacey the Secretary - General of the I.S.U. (thanks to Patrick Griggs having been in touch with him) who has enquired whether CMI would be interested in becoming involved in this project. I have responded affirmatively.

Dear President Places of Refitae: Third Questionnaire As you may know the International Working Group on Places of Refuge has prepared a draft instrument on this topic and will be continuing, in the lead up to the conference in Greece in 2008, to refine the document for discussion at that conference. The International Working Group is conscious that there is some opposition, both amongst National Associations and some stakeholders (such as the International Group of P&I Clubs) to such an instrument. One reason which has been expressed for that opposition is understood to be that it is thought that discussions surrounding such an instrument might detract from the implementation of the principal liability Conventions in this area (CLC, Fund, FINS & Bunkers).

To assist the International Working Group I would be grateful if you would respond to the following questionnaire by 30 September 2006. The CNII Year Book does, of course, contain information on accession/ratification in relation to the first 6 Conventions or Protocols listed below (A-F) and your task will be somewhat easier if you consult the Year Book, at least in so far as those instruments are concerned.

1. Please advise whether your country has ratified or acceded to any of the following Conventions or Protocols- (A) International Convention on Civil Liability for OR Pollution Damage (CLC 1969);

CLC Protocol 1976; CLC Protocol 1992; International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage (Fund 1971); (1) Fund Protocol 1976; (F) Fund Protocol 1992; (G) Protocol of 2003 to the 1992 Fund Convention (Supplementary Fund Protocol); International Convention on Liability and Compensation for Damage in connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea (HNS 1996);

(I) International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage 2001. 2. If your country has not ratified or acceded to any of the above Conventions or Protocols, could you please ascertain from an appropriate government official whether any decision to ratify/accede to or not to ratify/accede to any such Convention or Protocol has been made by your government. 3. If your country has made a decision not to ratify/accede to any such Convention or Protocol please ascertain the reason(s) for that decision. 4. If your government has made a decision in favour of ratifying or acceding to any such Convention or

Protocol, but has not implemented that decision, could you please ascertain when such ratification or accession is likely to take place.

