

## MENGENAL INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION

Ida Kurnia\*

### ABSTRACT

The International Maritime Organization (IMO) was established with the purpose to promote the cooperation among its members. This article discusses the status, authority, roles, and functions of the IMO. As an international organization, the IMO has an international personality to enter into transactions with states and other subjects of international law to achieve its objectives.

### I. PENDAHULUAN

Negara manapun di dunia dewasa ini menyadari bahwa bereksistensi dengan negara-negara tetangga merupakan suatu kenyataan dalam pelaksanaan kebijaksanaan luar negeri. Dalam prakteknya, negara sebagai anggota masyarakat internasional tentunya mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Karena itu pertentangan dan benturan kepentingan dari masing-masing anggota masyarakat internasional tersebut selalu mempunyai kecenderungan untuk menciptakan persengketaan.

Untuk menertibkan dan mengatur serta memelihara hubungan antarnegara, dibutuhkan hukum yang menjamin adanya unsur kepastian dalam hubungan yang baik dan teratur. Seperti bidang hukum yang lainnya, hukum internasional pada hakikatnya mempunyai tujuan untuk mengatur pergaulan hidup sesama subyek hukum internasional.

Akibat makin intensifnya hubungan internasional dan makin kompleksnya problem yang dihadapi dalam hubungan internasional, secara historis menyebabkan timbulnya organisasi internasional. Dengan perkataan lain, organisasi internasional timbul karena pendekatan negara-negara yang mempunyai persamaan kepentingan, bahkan timbul dari asas kerja sama guna memecahkan kesulitan bersama dalam suatu kerukunan serta menjajagi sikap bersama dan mengadakan hubungan dengan negara-negara anggota. Hal ini menurut pendapat Claude, "*In principle, international organization represents and attempts to minimize conflict and minimize collaboration participating states, treating conflict....*"<sup>1</sup>

Apabila memperhatikan gejala timbulnya, organisasi internasional tidak hanya terjadi dalam bidang politik, tetapi juga sosial, budaya dan ekonomi, yang masing-masing berada di bawah badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan organisasi internasional

\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Lulus Magister Hukum dari PPS Untar, tahun 1996.

<sup>1</sup> Inis L. Claud Jr., "International Organization: the Process and the Institution," dalam: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, London: David L. Sills, 1977, hlm. 34.

lainnya. Timbulnya kelembagaan internasional ini merupakan fenomena modern yang tidak dapat diremehkan.

Dalam perkembangan hukum internasional sekarang ini ada kecenderungan bahwa negara bukan satu-satunya subyek hukum internasional. Hal ini disebabkan oleh adanya perubahan yang terjadi dan merupakan percerminan masyarakat internasional sekarang ini.<sup>2</sup> Dengan pengakuan organisasi internasional sebagai subyek hukum internasional berarti organisasi tersebut mempunyai kewenangan membuat perjanjian internasional, menikmati hak-hak istimewa (*privileges*) dan imunitas organisasi, melindungi wakil-wakilnya dan kemampuan mengajukan klaim internasional serta mendapat nasihat dari Mahkamah Internasional.<sup>3</sup>

PBB mempunyai tugas penting guna terciptanya keadaan yang stabil dengan maksud sebagaimana tercantum dalam tujuan pendiriannya. Mengingat bidang yang ditangani sangat luas, maka perlu adanya pembagian pekerjaan dengan pembentukan badan-badan baru sebagaimana diatur Pasal 57 dan Pasal 63 Piagam PBB.

Salah satu badan khusus adalah International Maritime Organization (IMO). Organisasi ini berdiri tahun 1948 di Jenewa, saat diterimanya konvensi pembentukan IMO. Konvensi itulah yang merupakan landasan yuridis organisasi bersangkutan. Konferensi berlangsung dari tanggal 19 Februari sampai tanggal 6 Maret 1948 dengan dihadiri 32 negara sebagai peserta, 4 negara peninjau, dan 9 organisasi internasional.

Badan khusus didirikan atas persetujuan antarpemerintah yang mempunyai tanggung jawab yang luas. Badan internasional tersebut dalam menyelenggarakan tugas untuk kerja sama internasional sesuai dengan yang diatur dalam piagamnya. Dalam rangka membicarakan organisasi internasional dari aspek hukumnya, yang penting adalah status hukumnya, termasuk hak-hak istimewa yang dinikmati organisasi, pejabatnya dan keanggotaan, sedangkan mekanisme untuk menyelesaikan masalah internasional diserahkan kepada organisasi yang bersangkutan.

Di bidang teknik dan pengangkutan, dirasakan banyak perkembangan baru dan perlu diperluas ke berbagai negara. Dengan semakin bergantungnya negara satu sama lain, perlu usaha pengembangan kerja sama dalam mencapai tujuannya berdasarkan persamaan kepentingan. Hal ini perlu kerjasama secara internasional.

IMO merupakan organisasi Internasional yang berada di bawah koordinasi PBB yang mengatur kerja sama antarpemerintah di bidang maritim. Tujuannya untuk memajukan kerja sama antaranggota dalam masalah teknik pelayaran dengan perhatian pada keselamatan di laut dan efisiensi serta pencegahan pencemaran laut yang berasal dari kapal.

<sup>2</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Binacipta, 1978, hlm. 89.

<sup>3</sup> Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, London: Oxford, 1977 hlm. 682.

Dalam kerja sama internasional diperlukan sekumpulan peraturan sebagai landasan pelaksanaannya dan persetujuan yang menjadi landasan yuridis organisasi yang didirikan. Di dalamnya juga diletakkan tujuan dan fungsi dalam rangka meningkatkan hubungan dan mencapai kerja sama di bidang maritim.

Dari hal tersebut di atas, maka akan menimbulkan berbagai macam permasalahan, antara lain pengembangan pengertian tentang apa yang dimaksud dengan organisasi internasional (sebagai salah satu subyek hukum internasional).

Telah disebutkan di atas bahwa organisasi internasional sesuai fungsinya dapat menangani masalah internasional. Dalam hal ini organisasi internasional IMO secara fungsional menyangkut kepentingan di laut. Dalam membicarakan fungsi organisasi itu perlu diperhatikan pula hasil Konferensi Hukum Laut 1982.

## II. BAHASAN

Dalam masyarakat internasional banyak masalah yang harus diselesaikan dan memerlukan suatu organisasi, antara lain perlu organisasi internasional untuk mengatur kerja sama dalam mencapai tujuan sosial bersama. Misalnya, pelayaran mengalami perkembangan yang disebabkan kemajuan teknik di bidang perkapalan. Negara akan melaksanakan kehendaknya sendiri, apabila tidak ada suatu pengaturan secara internasional. Akibatnya akan terasa apabila tidak ada upaya untuk mencegah hal tersebut. Dalam hal ini perlu dipupuk kemampuan negara untuk menyelesaikan melalui perundingan. Bentuk perundingan dapat ditentukan melalui pengaturan kerja sama antarnegara dalam suatu wadah organisasi internasional. Pengaturan itu harus disesuaikan dengan kebutuhan supaya terjamin keserasian dan tercapainya koordinasi yang sebaik-baiknya dengan segala pihak yang ada sangkut pautnya dengan persoalan yang diselesaikan.

Dalam hukum internasional tidak ada batasan mengenai pengertian organisasi internasional. Demikian pula pendapat dan istilah yang dipergunakan para sarjana. Tidak adanya batasan pengertian organisasi internasional inipun diakui para sarjana. Seperti dikemukakan oleh D.W. Bowett, "...and generally accepted definition of the public union has ever been reached in general, however, they were permanent institutions, (i.e., rail way administration or postal) based upon a treaty of multilateral or bilateral types same definition criterion of purpose."<sup>1</sup>

Dalam hal ini ada pula sarjana yang mengungkapkan ciri khusus organisasi internasional

---

<sup>1</sup> D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, Ed. 3, London: Stevens and Sons, 1975, hlm. 5-6.

adalah alat untuk mengatasi persoalan hubungan internasional yang dilakukan oleh negara anggota demi kepentingan nasionalnya.<sup>5</sup>

Ada juga sarjana yang hanya membandingkan hak dan kewajiban organisasi internasional dalam hubungannya dengan negara, bahwa organisasi itu mampu menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti halnya negara modern, namun fungsi itu dilakukan secara terbatas.<sup>6</sup>

Dari hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa organisasi internasional merupakan pencerminan adanya persamaan kepentingan berbagai negara. Kepentingan itu dikonkretkan menjadi kerjasama antarnegara dan perwujudan kerja sama itu dalam wadah yang permanen yang bernama organisasi internasional.

Organisasi internasional tumbuh dan berkembang amat pesat sehingga mampu menjawab persoalan-persoalan internasional yang kompleks, meskipun berbeda dalam besar maupun peranannya. Peranan organisasi internasional yang cukup penting antara lain dalam upaya kerjasama di antara berbagai negara di bidang tertentu.

Piagam PBB menunjukkan bukti adanya usaha untuk mengembangkan hubungan bersahabat antarbangsa untuk mencapai kerja sama internasional dalam mengharmonisasikan tujuannya. Untuk tercapainya tujuan tersebut masih perlu dicari jalan keluar serta usahanya. Oleh karena itu perlu kerja sama di antara mereka dalam lingkungan PBB (seperti Pasal 57 Piagam PBB). IMO didirikan bukan hanya berdasarkan alasan teoretis, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan praktis dalam hubungan internasional. IMO merupakan organisasi yang tetap, yang dapat dipergunakan untuk menyelesaikan masalah bagi para anggota yang telah mengambil keputusan internasional dan dapat menghimpun pengaturan yang diperlukan.

Secara formal IMO terletak di luar PBB, tetapi hubungan IMO dengan PBB tetap ada (Pasal 63 piagam PBB dan Pasal 55 Konvensi IMO). Berdasarkan pasal-pasal tersebut, IMO telah mengadakan perjanjian dengan PBB. Dalam hal ini IMO diakui sebagai badan khusus yang bergerak di bidang maritim (Article 1 Agreement between the United Nations and the IMCO). Kerja sama dan koordinasi antara IMO dan PBB mengandung pengertian yang luas antara lain adanya perwakilan timbal balik pada pertemuan yang diadakan, keseragaman penyusunan anggaran belanja dan mendapat nasehat hukum dari Mahkamah Internasional. Dalam pelaksanaan tujuannya, IMO mempunyai alat

---

<sup>5</sup> L. Larry Leonard, *International Organization*, New York: McGraw Hill Book Company Inc., 1950, hlm. 5.

<sup>6</sup> Starke, *Pengantar Hukum Internasional* (terjemahkan Sumitro L.S. Danuredjo). Bandung: Alumni, 1972, hlm. 315.

perlengkapan meliputi Dewan Majelis, Maritime Safety Committee, Legal Committee, Marine Environment Protection Committee dan Sekretariat (Pasal 12 Konvensi IMO).

Di samping landasan hukum di atas dikenal juga konstitusi dasar (*basic document*), sebagai dokumen yang berisi prinsip-prinsip kerja sama yang digunakan oleh anggota organisasi internasional yang bersangkutan.

Dalam praktek, organisasi internasional diakui sebagai pihak yang berwenang membuat perjanjian internasional, menikmati *privilege* dan imunitas bagi organisasi dan wakilnya serta kemampuan untuk mengajukan klaim internasional. Kewenangan IMO mengadakan perjanjian internasional ditetapkan dalam Pasal 55 sampai dengan Pasal 59 Konvensi. Dengan diterimanya perjanjian tersebut selanjutnya organisasi mengambil alih fungsi yang dialihkan kepadanya sesuai dengan yang dijanjikan.

Kodifikasi yang mengatur perjanjian internasional telah berhasil dibentuk dengan diterimanya Vienna Convention on The Law of Treaties 1969. Konvensi tersebut hanya mengatur perjanjian internasional yang dibuat oleh negara, sedangkan organisasi internasional diatur dalam Konvensi Wina 1986. Dengan tidak diaturnya perjanjian internasional yang dibuat organisasi internasional dalam Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 bukan berarti bahwa Vienna Convention 1969 menolak organisasi internasional untuk mengadakan perjanjian berdasarkan konvensi tersebut (Pasal 3 Vienna Convention). Dari pasal tersebut dapat dipakai sebagai dasar kewenangan organisasi internasional umumnya dan IMO khususnya dalam membuat perjanjian internasional. Di samping kodifikasi yang mengatur perjanjian internasional telah berhasil dibentuk dengan diterimanya Konvensi Wina 1989. Dengan demikian perjanjian internasional yang dibuat organisasi internasional tetap diakui dan dapat disejajarkan dengan perjanjian internasional yang dibuat negara dengan sifat terbatas.

Di samping kewenangan membuat perjanjian internasional masih ada hal yang berkaitan dengan personalitas internasional, yakni *privileges* dan imunitas. Hal ini sangat diperlukan bagi para petugas internasional dan organisasi, agar dapat melaksanakan tugas sebaik-baiknya. *Privileges* dan imunitas IMO didasarkan pada ketentuan umum Convention on The Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1957, dengan modifikasi yang disesuaikan dengan organisasi (Pasal 60 Konvensi). Dalam Konvensi tersebut ditentukan kewenangan untuk mengakui adanya *privileges* dan imunitas IMO sebagaimana tercantum dalam Apendiks II Konvensi IMO.

Selain itu dalam praktek internasional dengan adanya Advisory Opinion (AO) dari Mahkamah internasional dalam kasus Reparation for Injuries Suffered of the United Nations (ICJ Report 1949), bahwa organisasi internasional berhak mengajukan tuntutan bagi pejabatnya terhadap negara karena kerugian atau luka yang diderita. Dari AO tersebut

dapat dikatakan bahwa PBB adalah subyek hukum internasional. Hal ini berlaku pula terhadap organisasi internasional lainnya.

Pertumbuhan organisasi internasional semakin pesat telah mengakibatkan timbulnya keputusan dari organisasi yang bersangkutan. Keputusan tersebut setidaknya-tidaknya dalam lingkungan organisasi sendiri melahirkan kaidah yang mengatur supaya hubungan dapat berjalan lancar, tertib dan damai. Fungsi administratif dan quasi judisial badan organisasi internasional adalah soal pengujian, yakni mengenai yurisdiksi pengawasan untuk menjamin badan tersebut agar tidak melampaui kekuasaan hukum. Metode yang digunakan oleh IMO ialah menyediakan pertanyaan mengenai penafsiran atau penggunaan dokumen dasar ini, yang ditentukan oleh badan utama IMO yakni Majelis atau cara lain yang disetujui pihak tertentu, yakni AO dari Mahkamah Internasional (Pasal 69, Pasal 70 Konvensi). Hal tersebut dapat dilihat dalam kasus Pemilihan Anggota Maritime Safety Committee 1959.

Dalam rangka kerja sama internasional antaranggota IMO guna memajukan keselamatan pelayaran dan pencegahan pencemaran laut, IMO telah berhasil melakukan pengaturan baik yang bersifat preventif maupun represif. Hal ini secara hukum telah memberi jalan keluar untuk pemecahan masalah maritim pada umumnya dan pencegahan pencemaran laut pada khususnya.

Pada dasarnya hukum internasional mengenai prinsip, bahwa negara pantai mempunyai kekuasaan untuk mengatur mengenai keselamatan pelayaran dan kemungkinan terjadinya pencemaran laut berdasarkan kepentingan khusus negara pantai yang bersangkutan. Dalam hal ini batas jangkauan negara pantai untuk menciptakan pengaturan itu perlu memperhatikan patokan internasional yang diatur dalam Konvensi Hukum Laut 1982.

Untuk keselamatan pelayaran bagi kapal-kapal yang menikmati hak lintas damai dan transit passage, negara pantai yang memakai hak lintas damai maupun lintas transit, dapat bekerja sama dengan organisasi internasional. Dalam hal ini IMO merupakan organisasi yang menangani masalah pelayaran internasional. Hal tersebut sesuai dengan tujuan IMO, yakni untuk meningkatkan kerja sama antaranggota dalam memajukan keselamatan pelayaran dan pencegahan pencemaran laut, misalnya dalam menetapkan, mengganti maupun mengubah lalu lintas pelayaran. Organisasi hanya akan menyetujui alur atau pemisahan lalu lintas pelayaran yang telah disepakati negara pantai yang berbatasan selat untuk lalu lintas *transit passage* [Pasal 41 Ayat (5)]. Untuk lalu lintas damai negara pantai harus memperhatikan rekomendasi dari organisasi yang berwenang [Pasal 22 Ayat (3)]. Dengan demikian negara pantailah yang harus menetapkan alur lintas damai dan *transit passage* sendiri. IMO hanyalah untuk memberikan nasihat teknis.

Hal ini sesuai fungsi IMO merupakan badan konsultasi dan nasihat (Pasal 2 Konvensi IMO), serta berdasarkan kedaulatan negara atas laut teritorialnya.

Kemudian masalah menjadi kompleks dengan terjadinya kecelakaan kapal, sehingga negara yang tercemar mengajukan ganti rugi kepada pemilik tanker *cargo owner* dan pihak lain yang ada hubungannya dengan pencemaran tersebut.

Berhubung masalah ini yang terlibat beberapa negara, maka masalah ini menuntut ditangani secara internasional. Dalam pencemaran yang berasal dari kapal, Konvensi IMO menentukan agar negara pantai harus menciptakan ketentuan-ketentuan berdasarkan patokan internasional mengenai pencegahan, pengurangan dan pengaturan pencemaran laut yang berasal dari kapal [Pasal 212 Ayat (1)]

Usaha internasional mengawasi pencemaran laut oleh minyak yang dilakukan oleh IMO telah dimulai sejak 1954 yakni dengan berhasilnya IMO menyusun konvensi tentang Pencemaran Laut oleh Minyak. Pengaturan IMO baik yang bersifat preventif yang menyangkut upaya pencegahan pencemaran laut maupun represif yang mengatur penyelesaian masalah yang timbul dari kejadian pencemaran laut mengenai ganti rugi dan masalah penanggulangan.

Pengaturan pencemaran laut untuk masing-masing negara dalam berbagai aspek yang relevan dengan upaya penanggulangan pencemaran laut berbeda-beda di setiap negara. Kaidah hukum internasional mengakui kewajiban bagi setiap negara untuk melindungi dan melestarikan (*protect and preserve*) lingkungan lautnya (Pasal 193 Konvensi Hukum Laut 1982). Oleh sebab itu mekanisme pengaturan penanggulangan pencemaran laut dan pengaturan demi keselamatan pelayaran harus sepenuhnya dilakukan negara yang bersangkutan. Dalam hal ini IMO hanya memberi pedoman (*guidance*) yang memuat kerangka pokok pengaturan yang harus disesuaikan dengan kondisi setempat. Namun pengaturan IMO pada dasarnya harus mendapat pengakuan atau persetujuan dari anggota IMO. Dengan demikian aspek pengaturan dan operasional ditangani IMO yang merupakan badan khusus PBB di bidang maritim.

Memperhatikan fungsi IMO, bahwasanya organisasi internasional dirumuskan berdasarkan atas fungsi dan tanggung jawabnya. Karena masing-masing organisasi internasional memiliki lapangan yang terbatas, sebagaimana yang dimiliki IMO, seperti berikut:

The function of the organization shall be consultative and advisory (Article 2).

Subject to the provision of article 4, consider and make recommendation upon matters arising under article 1 (a), (b), (c)... (Article 3a).

Provide for the drafting convention, agreements, or other suitable instruments, and recommend these to government and into government, organization and convene such conference as may be necessary (Article 3b).

Dari hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa IMO dalam menangani masalah maritim dan pencegahan pencemaran laut hanya bertindak sebagai penasihat. Umumnya mengatur waktu tertentu konperensi internasional, tetapi dalam bentuk dan wataknya persetujuannya masih tunduk pada pengakuan dari masing-masing anggota.<sup>7</sup>

Selanjutnya dapat dikatakan bahwa badan eksekutif organisasi internasional bukanlah badan eksekutif yang murni melainkan semata-mata fungsi konsultatif dan penasihat. Yang penting fungsi organisasi tertuju pada peningkatan kerja sama yakni kegiatan promosional dan penyelenggaraan langsung kegiatan operasional. Dalam tugas operasional lebih dikuasakan hanya untuk mengadakan penyelidikan dan mengajukan usul dari pada menetapkan keputusan yang mengikat organisasi yang ditentukan oleh perumusan fungsinya.<sup>8</sup>

Dengan demikian dalam hukum internasional IMO diakui mempunyai fungsi sebagai penasihat dan pemberi pertimbangan dari pada menetapkan keputusan mengikat. Namun dalam hal ini ia mempunyai kekuatan moral yang tidak dapat diabaikan dalam pergaulan internasional maupun dalam perkembangan hukum internasional, yang mencerminkan proses yang sungguh-sungguh dan kesengajaan untuk mengambil keputusan.

Diadakannya konperensi, yang penting dapat menghasilkan perjanjian internasional atau persetujuan sebagaimana yang dimaksud dalam hukum internasional. Dengan dilaksanakan konperensi mau tidak mau akan terjadi peningkatan hubungan dan hukum internasional, serta akan melahirkan aturan-aturan hukum yang obyektif dan dapat dijadikan sumber hukum internasional. Karena negara-negara akan memperhatikan hal tersebut dalam pelaksanaan hubungan selanjutnya.

Dengan demikian hubungan antarnegara perlu diadakan antara lain bentuk organisasi internasional untuk menyelesaikan masalah internasional yang timbul meskipun dalam lingkungan yang terbatas.

### III. KESIMPULAN

Keadaan interdependensi, memaksa negara-negara untuk mengadakan kerja sama yang diralisasikan dalam suatu bentuk organisasi internasional. Jika dihubungkan dengan PBB, beberapa organisasi internasional adalah sebagai diperhubungkan dengan PBB sebagai badan khusus (Pasal 57 dan Pasal 63 Piagam PBB). IMO diakui PBB sebagai badan khusus

---

<sup>7</sup> Wolfgang Friedman, *Pengantar Ilmu Politik Dunia* (terjemahan T. Mustafa), Bandung: Volkink van Hoeve, 1963, hlm. 161-162.

<sup>8</sup> Starke, *Op. Cit.*, hlm. 316 dan 318.



di bidang maritim yang berdiri tahun 1948. IMO dibentuk berdasarkan atas perjanjian internasional yang mempunyai fungsi dan tanggung jawab hukumnya. Di dalamnya dinyatakan tujuan dan kewenangannya. Dengan demikian pengakuan kedudukan organisasi internasional sebagai subyek hukum internasional makin kuat, setidaknya berdasarkan konvensi pembentukannya.

Dalam mengejar tujuan IMO telah berhasil melakukan pengaturan baik bersifat preventif maupun represif. Dalam hal ini Konvensi Hukum Laut 1982 mengakui dan meletakkan kewajiban tentang pengaturan dan pencegahan pencemaran laut diserahkan kepada negara masing-masing. Dalam hal ini IMO hanya memberi *guidance* yang memuat kerangka pokok pengaturan yang harus disesuaikan kondisi setempat. IMO hanya merupakan badan konsultasi dan penasihat dari pada memberi keputusan yang mengikat. Hal ini secara hukum telah memberi jalan keluar untuk pemecahan masalah maritim pada umumnya dan pencegahan pencemaran laut.