

SUATU TINJAUAN MENGENAI PRINSIP NUSANTARA (ARCHIPELAGIC PRINCIPLES) DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEPENTINGAN INDONESIA

A.S. NATABAYA

PENDAHULUAN

Kenyataan bahwa Indonesia adalah suatu kumpulan pulau-pulau besar dan kecil yang berserakan dari ujung Utara sampai ujung Selatan tak dapat disangkal oleh siapapun juga.¹ Demikianpun klaim Indonesia bahwa pulau-pulau itu dan perairan di antaranya merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan. Tetapi sayang bahwa pada waktu kita memproklamirkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, kita masih menganut peraturan kolonial terhadap laut-laut kita, yaitu *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* tahun 1933, *Staatsblad* 442.

Dalam hal ini dapatlah kita mengerti mengapa pemerintah Hindia Belanda dahulu mempergunakan prinsip-prinsip hukum laut yang kalau kita bandingkan dengan kebutuhan kita sekarang sangat berbeda dan tidak cocok lagi. Pemerintah Hindia Belanda dahulu dalam mempergunakan prinsip-prinsip Hukum Laut tidak terlepas dari apa yang disebut dengan "the spirit of the time". Yang merupakan prinsip-prinsip yang sesuai dengan the spirit of the time waktu itu adalah bahwasanya:

1. lebar laut teritorial hanya tiga mil saja
2. tiap-tiap pulau mempunyai lebar laut masing-masing.

1 Lihat Sumitro S. Danuredjo, *Hukum Internasional Laut Indonesia* (Jakarta, 1971), hal. 9

Dengan mempergunakan prinsip-prinsip tersebut di atas maka pulau-pulau di Nusantara bukan merupakan suatu kesatuan tetapi terpisah-pisah dan tiap pulau mempunyai laut teritorialnya masing-masing. Keadaan demikian berjalan kira-kira 12 tahun lamanya sesudah Proklamasi Kemerdekaan. Ini berarti bahwa Negara Indonesia tidak melaksanakan kedaulatan secara bulat dan penuh terhadap pulau dan laut antaranya.

Keadaan di atas itu berakhir dengan adanya Deklarasi tanggal 13 Desember 1957 (terkenal dengan nama Deklarasi Djuanda), yang menyatakan bahwa seluruh kepulauan Indonesia dianggap merupakan suatu kesatuan dan laut antara pulau Indonesia dianggap sebagai perairan pedalaman. Hal ini dapat kita baca dalam deklarasi sebagai berikut:

"Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu maka Pemerintah menyatakan bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk Negara Indonesia dengan tidak memandang daratan Negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah pedalaman atau Nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak Indonesia. Lalu-lintas yang damai di perairan pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan/mengganggu kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia.

Penentuan batas lautan territorial (yang lebarnya 12 mil) diukur dari garis yang menghubungkan titik-titik ujung terluar pada pulau-pulau Negara Indonesia." 1

Deklarasi di atas yang merupakan suatu pendobrakan yang berat terhadap Hukum Laut yang telah established, menimbulkan beberapa protes dari negara-negara besar, khususnya Amerika dan Jepang.² Untuk mengukuhkan deklarasi tersebut maka pemerintah Indonesia mengundang Undang-undang No. 4 tahun 1960, yang isinya sama.

Dengan diundangkannya Undang-undang No. 4 tahun 1960 itu barulah kita melihat bahwasanya Negara Indonesia itu betul-betul kedaulatannya tidak terbagi-bagi antara laut dan darat, sehingga kata "tanah air" betul-betul menjadi suatu kenyataan.

1 Pengumuman Pemerintah Mengenai Wilayah Perairan Negara Republik Indonesia, 13 Desember 1957

2 Marjorie W. Whiteman, *Digest of International Law*, Vol. 4, hal. 284-285

Dengan tidak dapat dipisahkannya kedaulatan Indonesia terhadap laut, darat dan udara di atasnya, maka terhadap kepulauan Indonesia harus dipergunakan suatu prinsip yang kita sebut "one group treatment". Artinya kepulauan Nusantara itu harus diperlakukan sebagai suatu kesatuan bulat yang tidak terpisah antara laut dan daratnya.

Mengapa terhadap kepulauan Nusantara itu harus dipergunakan prinsip "one group treatment?" Hal ini didasarkan atas beberapa faktor yang tak dapat dielakkan. Antara lain faktor sejarah, geographiy, ekonomi, keamanan dan lain-lain yang akan kita bahas nanti di dalam bagian mengenai "Wilayah Perairan Indonesia".

PENGERTIAN DAN PERKEMBANGAN REGIME KHUSUS MENGENAI ARCHIPELAGO DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Sudah kita ketahui bersama bahwa pembahasan mengenai regime archipelago di dalam hukum laut internasional masih sangat sedikit sekali, lebih-lebih apabila kita bandingkan dengan pembahasan mengenai lebar laut teritorial.

Dengan terbatasnya bahan-bahan mengenai prinsip archipelago ini dan perkembangannya relatif baru dimulai kira-kira abad ke-19, tentulah bahan-bahan yang dipergunakan untuk meninjau masalah ini masih sangat terbatas.

Dalam peninjauan ini, penulis akan melihat perkembangan prinsip archipelago dari dua sudut, yaitu (1) Dari sudut teori; dan (2) Dari sudut praktek negara-negara (States practice).

Peninjauan dari sudut teori ini akan kita mulai dengan melihat kejadian tahun 1889. Pada tahun itu seorang sarjana Norwegia yang bernama Aubart menganjurkan untuk meninjau penentuan batas-batas perairan teritorial coastal-archipelagoes dalam Sidang Institute de Droit International di Hamburg.¹

1 Sumitro S. Danuredjo, *op.cit.*, hal. 84

ANALISA

Tetapi sayang apa yang merupakan anjuran dari Aubart ini sia-sia belaka. Baru pada tahun 1927 dan 1928 institut tersebut mencapai keputusan yang memuat sebuah referensi istimewa bahwa pulau-pulau harus diperlakukan sebagai satu kesatuan dengan ketentuan bahwa:

1. Jarak antara pulau-pulau tidak boleh melebihi dua kali lipat lebar laut marginal;
2. Pulau-pulau yang terdekat dengan pantai (daratan) letaknya tidak boleh melebihi dua kali lipat lebar laut marginal.

Pada tahun 1924 di Stockholm diadakan suatu pertemuan oleh International Law Association, di mana pada pertemuan ini seorang sarjana yang bernama Alvarez mengajukan suatu usul untuk memperlakukan suatu kepulauan sebagai satu kesatuan di mana tiap pulau tidak mempunyai laut teritorial masing-masing dan bahwa laut marginal sejauh enam mil pelayaran harus diukur dari pulau-pulau yang terletak paling jauh dari pusat kepulauan.

Usul Alvarez ini pada pertemuan tahun 1924 tidak mendapat perhatian, tetapi lain halnya dengan pertemuan yang diadakan tahun 1925 oleh Institute de droit International, di mana usul Alvarez ini diperbincangkan lagi. Dan pertemuan tahun 1925 itu telah menghasilkan suatu resolusi yang berbunyi sebagai berikut:

"..... in the case of Archipelago, the group of islands should be considered as one unit and the extent of marginal sea measured from the outermost islands provided that the islands and islets are not further apart from each other than twice the breadth of territorial sea" 1

Pada tahun 1926 American Institute of International Law mengusulkan sebuah rumus yang melihat kepulauan itu sebagai satu unit. Di mana apabila kita bandingkan antara usul Alvarez dengan usul dari Lembaga ini tidaklah begitu berbeda. Perbe-

1 Mochtar Kusumaatmadja, "Regime of Archipelago: Problems and Issues", *Proceedings Law of The Sea Institute*, 1972, hal. 167. Ceramah pada The Annual Meeting Law of The Sea Institute, Kingston, Rhode Island, Juni 1972

daannya ialah bahwa rumus Lembaga tidak menentukan suatu daerah yang definitif daripada laut marginal diukur dari pulau-pulau yang terletak paling jauh dari pusat kepulauan.

Harvard Research in International Law pada tahun 1929 menganjurkan sebuah penguasaan laut teritorial tiga mil secara terpisah-pisah untuk tiap pulau. Hal ini juga harus dipakai pada kepulauan, kecuali jika jumbai luar dari pulau-pulau itu benar-benar berdekatan sehingga berbentuk "One complete belt of marginal seas".

Pada tahun 1930 pada Konperensi Kodifikasi di Den Haag telah disampaikan sebuah rencana konvensi yang diperbaiki dan dipersiapkan oleh sarjana hukum Jerman Schucking¹ atas nama panitia ahli-ahli yang memuat ketentuan yang memperlakukan pulau-pulau atau kepulauan sebagai satu unit, dengan mengukur lebar laut teritorial dari pulau-pulau yang terletak paling jauh dari pusat kepulauan. Berbagai ragam pandangan yang dinyatakan oleh pelbagai pemerintah sebagai jawaban atas usul ini dan juga mengenai masalah apakah perairan yang terkurung di dalam kepulauan harus dianggap sebagai perairan pedalaman ataukah sebagai laut marginal, akhirnya sampai kepada usul kompromis, yaitu *bahwa kepulauan harus dianggap sebagai satu unit*² (kursip dari kami). Setelah melihat pendapat-pendapat dari beberapa lembaga ilmiah mengenai pengertian dari archipelago ini, marilah kita lihat juga ajaran-ajaran atau pendapat-pendapat dari beberapa sarjana mengenai pengertian Archipelago ini.

Philips C. Jessup dalam bukunya yang berjudul *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction* berpendapat, bahwa dalam masalah kepulauan pulau-pulau harus dianggap merupakan satu unit (kesatuan) dan perairan teritorial harus diukur dari pusat kepulauan sampai pulau yang terluar. Jessup mengatakan dalam bukunya itu: "In the Case of Archipelagoes, the Constituent islands are considered as forming a unit and the extent of territorial waters is measured from the island farthest from the center of the Archipelago"³

1 Sumitro S. Danuredjo, *op. cit.*, hal. 85

2 *Ibid.*

3 Philips C. Jessup, *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction*, hal. 456-457

Di samping Jessup ini ada lagi sarjana antara lain Colombos Hyde dan Cidel yang juga mempunyai pendapat yang memperlakukan kepulauan sebagai satu kesatuan (Archipelagoes as one unit). Tetapi yang paling harus kita perhatikan adalah pendapat dari dua sarjana berikut ini, yaitu Fritz Munch, seorang sarjana Jerman, yang mengarang buku *Die Technischen Fragen des Kustemeeres*.¹ dan Jens Evensen, seorang sarjana hukum Norwegia, yang menyiapkan studi untuk persiapan U.N. Conference on the Law of the Sea tahun 1958.² Fritz Munch dalam bukunya tersebut di atas, beranggapan bahwa ada kemungkinan untuk memperlakukan satu kumpulan pulau-pulau sebagai kesatuan dengan mempergunakan formula yang bersifat matematika. Dengan mempergunakan formula matematika ini akan dapat diketahui apakah suatu kepulauan dapat atau tidak diperlakukan sebagai satu unit. Formula Fritz Munch itu disebut dengan nama "rounding of formula" (Abrundungs — theorie).³ Formula itu berbunyi kira-kira demikian: "Kumpulan pulau-pulau dapat dibulatkan jika jumlah jarak dari bagian-bagian yang terbentuk (yaitu pulau-pulau atau pulau besar) tidak lebih dari empat kali jarak antara pulau-pulau tersebut"⁴ Jens Evensen atas permintaan Sekretariat PBB dalam persiapan konferensi Hukum Laut tahun 1958 telah mengajukan usul yang berhubungan dengan outlying Archipelagoes sebagai berikut:

Article

1. "In the case of an archipelago which belongs to a single state and which may reasonably be considered as a whole, the extent of the territorial sea shall be measured from the outermost islands and islets of the archipelago's straight base line as provided for under Article 5 which may be applied for such delimitation.
2. The waters situated between and inside the constituent islands and islets of the archipelago shall be considered as

1 Mochtar Kusumaatmadja, *loc. cit.*, hal. 167

2 *Ibid.*, hal. 167

3 *Ibid.*, hal. 167

4 *Ibid.*, hal. 167

internal waters with the exceptions set forth under paragraph 3 of this article.

3. Where the waters between and inside the islands and islets of an archipelago form a strait, such waters can not be closed to the innocent passage of foreign ships”.

Dari usul Jens Evensen ini dapatlah kita tarik kesimpulan, bahwa kepulauan yang merupakan satu negara haruslah diperlakukan sebagai satu unit (Archipelago as one unit). Dan sistem yang dipergunakan adalah sistem straight base line yang ditarik dari pulau yang terluar dari kepulauan tersebut. Di samping sistem straight base line ini ada kemungkinan juga menurut sarjana di atas mempergunakan suatu sistem campuran dari straight base line dan sistem Arcs of Circles. Perairan di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau harus dianggap sebagai internal waters. Internal waters ini harus tunduk pada peraturan innocent passage yang diatur oleh Hukum Internasional.

Setelah kita melihat dari sudut teori, baik yang merupakan pendapat dari lembaga-lembaga ilmiah maupun pendapat dari beberapa sarjana yang terkemuka mengenai prinsip Archipelago ini, marilah kita melihat dari sudut pandangan yang lain, yaitu dari sudut ”praktek negara-negara” (States practice) yang mempergunakan sistem Archipelago ini. Praktek negara yang berhubungan dengan Archipelago ini membedakan dua kategori, yaitu coastal archipelagoes dan outlying archipelagoes.¹

Ditinjau dari sudut Hukum Internasional kontemporer, maka praktek negara mengenai Delimitation of Coastal Archipelagoes sekarang ini tidak mengalami kesulitan. Hal ini dapat kita lihat baik dari putusan Mahkamah Internasional (International Court of Justice) dalam kasus Anglo-Norwegian Fisheries tahun 1951 maupun ketentuan mengenai straight base lines dalam konsepsi Jenewa tahun 1958 mengenai Territorial Sea and Contiguous Zone (lihat Article 4 dari Konvensi tersebut di atas).

1 *Ibid.*, hal. 168

Apabila kita melihat States practice mengenai Coastal Archipelagoes ini, maka terlihatlah sejumlah praktek yang telah dipergunakan oleh beberapa negara, antara lain Denmark dengan pengumuman Neutrality Decree tanggal 27 Januari 1927, dan Swedia dengan Customs Regulations tanggal 7 Oktober 1927. Dan pada tahun 1935 negara Norwegia mengeluarkan aturan yang terkenal dengan nama Royal Decree (maklumat raja) pada tanggal 12 Juli 1935 dan diikuti dengan Royal Decree tahun 1952, yang isinya menentukan base points dan base lines secara detail sepanjang pantai Norwegia. Dengan adanya putusan dari International Court of Justice tahun 1951 mengenai kasus Anglo-Norwegian Fisheries dan dimasukkannya dalam salah satu pasal dari Konvensi Jenewa tahun 1958 ketentuan mengenai Coastal Archipelagoes ini, maka setelah ini banyak negara-negara mengikuti praktek-praktek tersebut di atas.

Setelah melihat States practice mengenai Coastal Archipelagoes, marilah kita melihat pada States practice terhadap Outlying Archipelagoes. Pada States practice mengenai Outlying Archipelagoes kita akan lihat praktek pada beberapa negara yang mempergunakan prinsip Archipelago as one unit, antara lain Equador (the Galapagos Islands), Pilipina, Iceland, the Faroes, Fiji dan Indonesia. Negara Equador mempergunakan prinsip Archipelago as one unit yaitu dengan dekrit pemerintah Equador tanggal 21 Pebruari 1951.¹ Negara Pilipina mendasarkan tuntutananya terhadap prinsip Outlying Archipelago ini atas Treaty of Paris tanggal 10 Desember 1898,² yaitu Treaty antara Amerika Serikat dan Spanyol serta agreement antara Amerika Serikat dan Inggris tanggal 2 Januari 1930.³ Negara Iceland menganut prinsip Outlying Archipelagoes pada peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Islandia tanggal 19 Maret 1952.⁴ Faroe Islands mendasarkan pada Article II dari Treaty antara Britania Raya dan Denmark tahun 1902.⁵ Negara Fiji telah dengan tegas dan tandas melalui wakilnya di depan Summer Session dari U.N. Seabed Committee menyatakan pandangan

1 Marjorie M. Whiteman, *loc. cit.*, hal. 276

2 *Ibid.*, hal. 283

3 *Ibid.*, hal. 283

4 *Ibid.*, hal. 278

5 *Ibid.*, hal. 276

pemerintah Fiji bahwa kepulauan Fiji harus diperlakukan sebagai satu kesatuan (as one unit) ¹ Malahan negara Fiji ini bersama dengan Indonesia, Mauritius dan Pilipina telah mengajukan prinsip Archipelago di depan U.N. Committee on the Peaceful Uses of the Sea-bed and the Ocean floor beyond the limits of national Jurisdiction pada waktu Sidang pertama dari tanggal 5 Maret sampai 6 April 1973. Praktek Indonesia mempergunakan prinsip Archipelago ini dimulai dengan pengumuman pemerintah yang terkenal dengan nama deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957 dan dituangkan dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960 dan ditambah dengan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1962.

Yang merupakan alasan (dasar) mengapa negara kita mempergunakan prinsip Archipelago ini, agak berbeda dengan alasan yang dipergunakan oleh Pilipina misalnya; Motivasi-motivasi ini akan penulis bahas dalam bagian mengenai Wilayah Perairan Indonesia.

Di dalam pelaksanaan penggunaan prinsip Archipelago ini tentu terdapat perbedaan-perbedaan antara praktek-praktek beberapa negara. Hal ini antara lain dalam masalah kegunaan dan metode penentuan batas (delimitation). Dari negara-negara yang kita sebut di atas hanyalah Pilipina dan Indonesia yang mempergunakan Archipelago delimitation for all purposes, sedangkan negara-negara yang lain hanya guna perlindungan bagi sumber-sumber bagi negara mereka. Di dalam sistem penarikan garis pantai atau yurisdiksi perikanan hampir semua negara-negara tersebut di atas mempergunakan Straight base lines kecuali negara Pilipina dan The Faroes. ² Tetapi dalam pelaksanaan sistem straight base lines in terdapat perbedaan-perbedaan, umpamanya saja Iceland dan Fiji agak kurang ekstrem jika dibandingkan dengan Indonesia. ³

1 • Mochtar Kusumaatmadja, *loc. cit.*, hal. 166

2 *International Legal Materials*, hal. 581. Sebuah Paper yang diajukan Fiji, Indonesia, Mauritius dan Pilipina pada Sidang U.N. Committee on the Peaceful Uses of the Sea-bed and the Ocean floor beyond the limits of national jurisdiction, 5 Maret — 6 April 1973

3 Mochtar Kusumaatmadja, *loc. cit.*, hal. 151

Di samping States practice mengenai prinsip Archipelago ini dapat juga kita lihat usaha di dalam konferensi mengenai kodifikasi hukum laut. Untuk membahas masalah prinsip Archipelago ini, umpama saja the Hague Codification Conference tahun 1930. Salah satu article yang menyangkut Archipelago, yang telah disiapkan oleh the Preparatory Committee sebagai dasar pembahasan, berbunyi sebagai berikut:

"In the case of a group of islands which belong to a single state, and the circumference of the group are not separated from one another by more than twice the breadth, territorial waters shall be measured from the outermost island of the group. Waters included within the group shall also be territorial waters. The same rule shall apply as regards islands which lie at a distance from the mainland not greater than twice the breadth of territorial waters".¹

Tetapi sayang konferensi Den Haag tahun 1930 itu tidak menghasilkan kata sepakat tentang prinsip Archipelago ini. Juga di dalam the Geneva Conference on the Law of the Sea tahun 1958 telah dinyatakan usul-usul mengenai cara penarikan garis perairan teritorial dari Archipelagoes, tetapi sayangnya International Law Commission telah gagal memasukkan ketentuan khusus mengenai group of islands di dalam suatu draft article.

Perlu juga dicatat bahwa empat negara, yaitu Fiji, Indonesia, Mauritius dan Pilipina, telah mengajukan suatu paper pada sidang pertama dari U.N. Committee on the Peaceful Uses of the Sea-bed and Ocean floor dari tanggal 5 Maret sampai 6 April 1973.² Paper ini memuat tiga pasal yang berbunyi sebagai berikut:

"Principles

1. An Archipelagic state, whose component islands and other natural features from an intrinsic geographical, economic and political entity, and historically have or may have been regarded as such, may draw straight base lines connecting the outermost points of the outermost island and drying reefs of the archipelago from which the extent of the territorial sea of the archipelagic state is or may be determined.
2. The waters within the base lines, regardless of their depth or distance from the coast, the seabed and subsoil thereof and the superjacent airspace, as well as all their resources, belong to and are subject to the sovereignty of the archipelagic state.
3. Innocent passage of foreign vessels through the waters of the archipelagic state shall be allowed in accordance with its national legislation, having regard to the existing

1 *Ibid.*, hal. 151

2 *Ibid.*, hal. 151-152

rules of international law. Such passage shall be through sealines as may be designated for that purpose by the archipelagic state”¹

Setelah kita melihat perkembangan pengertian prinsip archipelagoes baik dalam arti coastal archipelagoes maupun outlying archipelagoes, dapatlah kita tarik kesimpulan, bahwa bagi prinsip coastal archipelagoes telah didapat suatu pandangan yang definitif, bahwa prinsip coastal archipelagoes ini telah menjadi suatu Hukum Internasional. Pandangan kita itu didasarkan pada putusan Mahkamah Internasional dalam kasus Anglo-Norwegian Fisheries tahun 1951 dan dimasukkannya prinsip tersebut dalam pasal 4 Konvensi Jenewa 1958. Tetapi sayangnya bagi prinsip outlying archipelagoes belum terdapat suatu persesuaian paham. Hal ini mungkin disebabkan adanya perbedaan-perbedaan pandangan dari beberapa negara, yang ingin menerapkan prinsip outlying archipelagoes ini. Akibat banyaknya pandangan dan pendapat terhadap outlying archipelagoes, maka dalam konperensi Jenewa tahun 1958 telah terjadi kegagalan untuk memasukkan prinsip ini ke dalam suatu draft article (rancangan pasal). Dengan belum terdapatnya kesatuan pendapat terhadap outlying archipelagoes ini, maka Indonesia yang juga mempergunakan prinsip tersebut masih harus berusaha untuk memantapkan prinsip outlying archipelagoes ini bersama-sama dengan negara-negara lain supaya prinsip ini diterima oleh dunia hukum internasional. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam masalah outlying archipelagoes ini ialah masalah apakah yang kiranya selalu menjadi sengketa dan merupakan problem. Dengan menentukan lebih dahulu problem-problem ini, barulah kiranya dicarikan jalan keluar. Menurut penulis haruslah ditentukan dahulu apa yang merupakan batasan dari prinsip outlying archipelagoes baik ditinjau dari segi geography maupun dari sudut kesatuan politik. Forum yang tepat menurut penulis untuk menetapkan prinsip ini ialah konperensi Hukum Laut.

WILAYAH PERAIRAN INDONESIA

Dalam pembahasan mengenai wilayah perairan Indonesia, kita tidak dapat melepaskan pandangan kita dan peraturan-

¹ *International Legal Materials*, hal. 581

peraturan yang berlaku sebelum kita mengumumkan deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957 yang menjadi Undang-undang No. 4 tahun 1960, yang mengatur persoalan wilayah perairan kita. Hal ini kita pandang perlu, karena kita akan dapat melihat adanya hubungan antara waktu yang lalu dan sekarang. Sebagaimana kita ketahui, sebelum Deklarasi tanggal 13 Desember 1957 peraturan yang merupakan hukum positif di Indonesia ialah *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* tahun 1939 Stb. No. 442.

Ordonantie itu menyebutkan patokan-patokan sebagai berikut: ¹

Pertama, "De Nederlandsh-Indische Territoriale Zee" mengandung dua pengertian:

1. daerah lautan yang mengarah ke laut hingga jarak tiga mil pelayaran dimulai dari tanda air rendah (low water mark) pada kepulauan atau bagian-bagian kepulauan yang termasuk wilayah Hindia Belanda, kecuali jika ada penetapan undang-undang lain;
2. daerah lautan yang mengarah ke laut hingga jarak tiga mil pelayaran dimulai dari tanda air rendah (low water mark) pada kepulauan atau bagian-bagian kepulauan yang termasuk wilayah Hindia Belanda, tetapi yang terletak di dalam batas-batas tempat membuang jangkar menurut jenisnya.

Kedua, "Het Nederlandsch Indische Zee gebied" adalah laut teritorial Hindia Belanda ditambah dengan bagian-bagian perairan pantai dan perairan teluk-teluk, selat-selat, muaramuara sungai dan terusan-terusan yang terletak mengarah ke daratan daripada laut teritorial.

Ketiga, "De Nederlandsch Indische Binnenlandsche Wateren" adalah perairan yang terletak mengarah ke daratan daripada laut teritorial Hindia Belanda, termasuk semua sungai-sungai, kanal-kanal, danau-danau dan kolam-kolam di Hindia Belanda.

1 Sumitro S. Danuredjo, *op. cit.*, hal. 38

Keempat, "De Nederlandsch Indische Wateren" adalah laut territorial Hindia Belanda termasuk perairan pedalaman Hindia Belanda.

Patokan-patokan yang ditentukan oleh pemerintah Hindia Belanda di atas masih berdasarkan patokan-patokan yang ditentukan oleh Hukum Laut di masa lampau. Sebagaimana kita ketahui, Hukum Laut Internasional di masa lampau berkembang luas melalui praktek-praktek dari negara-negara Eropa dan negara-negara yang merupakan kekuasaan-kekuasaan kolonial. Oleh karena itu Hukum Internasional pada umumnya hanya menguntungkan negara-negara kolonial itu, yang sebagian besar adalah negara-negara maritim. Dengan adanya perubahan besar dalam peta politik (political geography) serta perubahan besar yang disebabkan oleh teknologi modern, maka keadaan Hukum Laut Internasional tak sesuai lagi dengan perkembangan/perubahan di atas ini dan memerlukan suatu revisi besar. Negara kita Indonesia telah melakukan suatu revisi dengan mengeluarkan deklarasi 13 Desember 1957 tersebut di atas.

Seperti telah disinggung dalam Pendahuluan, untuk memantapkan peraturan mengenai wilayah perairan Indonesia itu, maka diundangkan Undang-undang No. 4 tahun 1960. Dalam Undang-undang ini dibuat suatu definisi yang lebih tegas lagi tentang perairan Nusantara Indonesia, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 1

- (1) Perairan Indonesia ialah laut wilayah Indonesia beserta perairan pedalaman Indonesia.
- (2) Laut wilayah Indonesia ialah jalur laut selebar duabelas mil laut yang garis luarnya diukur tegak lurus atas garis dasar atau titik pada garis dasar yang terdiri dari garis-garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis air rendah dari pada pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang terluar dalam wilayah Indonesia dengan ketentuan bahwa

ANALISA

jika ada selat yang lebarnya tidak melebihi dua puluh empat mil laut dan Indonesia tidak merupakan satu-satunya negara tepi, maka garis batas laut wilayah Indonesia ditarik pada tengah selat.

- (3) Perairan pedalaman Indonesia ialah semua perairan yang terletak pada sisi dalam garis dasar sebagai yang dimaksud pada ayat (2).
- (4) Mil laut ialah seperenam-puluh derajat lintang.

Dengan adanya Undang-undang No. 4 tahun 1960 dan deklarasi 13 Desember 1957, maka dapatlah kita simpulkan bahwa pemerintah Indonesia telah melaksanakan prinsip out-lying archipelagoes (midoceanic archipelago) atau melaksanakan one unit treatment terhadap negara kepulauan Indonesia. Tuntutan pokok Indonesia atas penguasaan perairan Nusantara yang harus kita pertahankan ini mengandung dua aspek.¹

Pertama, tuntutan ini mengenai hak mutlak untuk mengawasi jalan masuk ke perairan Nusantara dan penggunaan perairan itu dalam arti kata yang luas. Kedua, tuntutan itu juga mengenai hak mutlak untuk menjalankan kegiatan-kegiatan dalam wilayah perairan Nusantara. Tuntutan negara kita, Indonesia, seperti yang terdapat dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960 di atas, sebenarnya didasarkan pada beberapa alasan (motivasi). Dalam hal ini penulis akan melihat motivasi tersebut dari sudut faktor sejarah/kebudayaan, faktor politik, faktor ekonomi dan faktor keamanan.

Motivasi dari Segi Sejarah/Kebudayaan

Penduduk Indonesia telah menempati Nusantara ini semenjak dahulu kala. Daerah yang ditempati itu terdiri duaper-tiga dari air dan sepertiganya dari pulau-pulau. Bagi penduduk yang menempati Nusantara kita tersebut laut antara dan yang mengelilingi pulau-pulau selalu dianggap sebagai bagian dari kehidupan mereka dan sebagai anugerah Illahi untuk sumber

1 Sumitro S. Danuredjo, *op. cit.*, hal. 43

hidup mereka. Memang Sebagian dunia menganggap bahwa laut merupakan faktor yang memisahkan antara penduduk, tetapi lain halnya dengan Indonesia di mana laut merupakan faktor pemersatu (a unifying factor). Oleh karena itulah istilah (kata) "tanah air" mempunyai arti tidak dapat dipisahkannya antara darat dan laut. Dari itu pengertian Kepulauan Nusantara merupakan suatu praanggapan akan adanya kesatuan antara penduduk (rakyat), pulau (daratan) dan air. Semuanya ini harus diperlakukan sebagai satu kesatuan.

Motivasi dari Segi Politik

Terlihat pentingnya prinsip itu bagi negara Indonesia yang sekarang sedang giatnya berusaha untuk meningkatkan ketahanan nasional (national resilience). Ketahanan Nasional ini hanya dapat berkembang dengan bertambahnya rasa kesatuan nasional dan adanya integritas dalam bidang ideologi, politik, ekonomi dan sosial. Oleh karena itulah ditinjau dari segi politik ini prinsip Archipelago bagi negara Indonesia merupakan hal yang pokok. Juga apabila kita lihat pada masa Hindia Belanda dahulu yang masih mempergunakan konsep Hukum Laut yang lama, di mana lebar laut teritorial tiga mil dan tiap-tiap pulau mempunyai lebar laut masing-masing, maka ini akan menimbulkan laut bebas antara pulau-pulau Indonesia. Apabila sistem di atas yang dipergunakan tentulah akan membahayakan kesatuan dan keutuhan bangsa kita (Indonesia). Oleh karena itu prinsip Archipelago adalah penting bagi negara Indonesia. Selain itu apabila kita masih mempergunakan prinsip-prinsip Hukum Laut yang kuno akan terdapat kesukaran-kesukaran bagi pemerintah kita untuk mengawasi kerja dari badan-badan bea, cukai, imigrasi dan kesehatan.

Motivasi dari Segi Ekonomi

Sudah kita ketahui bersama bahwasanya bagi Negara Indonesia laut telah memainkan peranan penting, umumnya bagi penangkap ikan (nelayan). Laut telah dijadikan sumber kehidupan dari sebagian besar penduduk Indonesia. Oleh karena kemajuan teknologi dalam bidang perikanan untuk bangsa kita masih ketinggalan dibandingkan dengan

ANALISA

negara lain (Jepang, Amerika dan lain-lain), maka sudah sewajarnya terhadap nelayan kita diadakan perlindungan. Salah satu cara untuk melindungi nelayan kita adalah dengan mempergunakan prinsip Archipelago.

Motivasi dari Segi Keamanan

Sejarah telah menunjukkan bahwa waktu Perang Dunia Kedua, Jepang secara diam menyiapkan langkah-langkah untuk merebut daerah jajahan Belanda (Indonesia). Kontrol Belanda terhadap perairan teritorial tidak efektif. Artinya, pengawasan itu tidak meluas sampai perairan teritorial dari tiap pulau yang beribu-ribu jumlahnya. Oleh karena itu, maka mata-mata Jepang dapat bertugas leluasa, boleh dikata tanpa ada gangguan sedikit pun juga. Hal ini menunjukkan kegagalan Belanda untuk mengatasi masalah-masalah keamanan yang menyangkut penguasaan perairan teritorial.¹

Di masa damai, ancaman yang datang dari pengintaian di laut maupun di darat, pekerjaan mata-mata dan sebangsanya akan senantiasa membahayakan keamanan nasional Indonesia. Hal lain yang berbahaya ialah adanya kemungkinan kapal-kapal angkatan laut asing memasuki laut antara pulau-pulau yang mereka anggap sebagai laut bebas. Dan kejadian serupa ini tentu akan membahayakan integritas dari teritorial Indonesia. Untuk menghilangkan kecemasan kita di atas maka prinsip Archipelago yang telah dituangkan dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960 harus dipertahankan.

Setelah kita melihat motivasi-motivasi pentingnya kita mempergunakan prinsip Archipelago bagi negara Indonesia, marilah kita lihat dari segi Hukum Internasional yang sekarang berlaku. Apabila tindakan-tindakan yang telah kita ambil bertentangan atau membahayakan Hukum Internasional. Tindakan kita apabila kita simpulkan terdiri dari tiga bagian:

1. Lebar laut 12 mil,
2. System Straight base lines,
3. Prinsip Archipelago.

¹ *Ibid.*, hal. 38

Masalah lebar laut teritorial selebar 12 mil sekarang ini kelihatannya tidak merupakan problem lagi. Karena lebih dari 44 negara sekarang ini telah menentukan 12 mil lebar laut teritorialnya.¹ Malahan negara yang pada konperensi Jenewa 1958 menolak gagasan lebar laut 12 mil, sekarang secara unilateral telah mengklaim lebar laut 12 mil, umpamanya Kanada.

Mengenai system Straights base lines kita sama-sama telah mengetahui, bahwa sistem ini sekarang telah diterima oleh Hukum Internasional. Hal ini terlihat dari putusan Mahkamah Internasional (ICJ) mengenai Anglo Norwegian Fisheries Case tahun 1951 dan telah dimasukkan dalam pasal 4 Convention on Territorial Sea and Contiguous Zone. Yang masih menjadi problem sekarang ialah prinsip Archipelago ini, khususnya prinsip Outlying Archipelago. Antara negara-negara belum terdapat persesuaian pendapat mengenai definisi Outlying Archipelago.

CARA-CARA PENGAMANAN YANG DITEMPUH OLEH PEMERINTAH INDONESIA

Dengan adanya deklarasi 13 Desember 1957 dan diundangkannya Undang-undang No. 4 tahun 1960 mengenai perairan Indonesia, tentulah terdapat beberapa keberatan dari beberapa negara. Hal ini logis karena banyak negara besar (big powers) masih memakai Hukum Laut yang lama. Sebagai contoh negara Jepang selalu mendasarkan sikapnya pada kepentingan nelayannya. Menurut mereka penangkapan ikan telah merupakan mata pencarian penduduk Jepang, sehingga ketentuan Indonesia yang melebarkan laut teritorialnya ini berarti memperciut gerak mereka (menyempitkan laut bebas). Hal yang sekarang masih patut diperhatikan adalah menghangatnya soal Selat Malaka sebagai akibat adanya campur tangan negara besar (USA dan Soviet) dalam sengketa Timur Tengah. Armada kedua negara besar tersebut telah melewati Selat Malaka tanpa memperhatikan ketentuan yang berlaku. Selat Malaka telah menjadi perairan teritorial Indonesia dan Malaysia karena Malaysia lewat Emer-

1 Lihat Survey 1 Oktober 1969, dalam U.S. Department of State, *Geographic Bulletin*, Oktober 1969, hal. 28-29

gency Ordonance tahun 1969 menyatakan lebar lautnya sama dengan Indonesia.¹

Sehubungan dengan itu timbullah di benak kita pertanyaan bagaimana caranya kita mempertahankan prinsip Archipelago yang telah kita cantumkan dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960. Menurut Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja perlu adanya penentuan policy Indonesia sehubungan dengan tata cara pelaksanaan isi dan ketentuan yang tercantum di dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960 yang kemudian diberikan bentuk pengaturan pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1962.²

Pada intinya menurut Prof. Dr. Mochtar, mengingat kemampuan Indonesia pada masa ini maka jalan yang harus ditempuh dalam masalah perairan teritorial Indonesia ialah mengusahakan dan mencari simpati, sedikitnya untuk menjaga agar tidak ada negara yang secara nyata menentang apa yang tercantum di dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960. Malahan harus diusahakan pengakuan secara tidak langsung dan diam-diam, atau paling tidak agar negara-negara lain itu berdiam diri.³ Cara yang ditempuh dengan mencari simpati sebanyak-banyaknya ini kita sebut teori kerukunan.⁴

Kalau kita perhatikan sekarang, telah ada usaha pemerintah kita untuk mempertahankan prinsip Archipelago dalam rangka pelaksanaan teori kerukunan tadi. Usaha-usaha pemerintah yang kita anggap positif dalam mempertahankan prinsip Archipelago akan kita lihat di bawah ini. Usaha-usaha itu kita perinci sebagai berikut:

- a. Perjanjian perikanan antara RI dan Jepang tahun 1968
- b. Penanaman Modal Asing dalam bidang perikanan
- c. Kegiatan Pertamina bertalian dengan pengeboran minyak dan gas bumi di lepas pantai

1 *Tempo*, 10 Nopember 1973

2 Priyatna Abdurrasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Disertasi Universitas Pajajaran 1972, hal. 145

3 Priyatna Abdurrasyid, *op. cit.*, hal. 141

4 *Ibid.*, hal. 130

- d. Perjanjian-perjanjian bilateral mengenai batas landas kontinen.

ad. a.

Seperti telah kita singgung di atas, praktek Jepang dalam penangkapan ikan di perairan Indonesia sangat merugikan kita, khususnya karena di jaman sekarang ini praktek-praktek tersebut mempergunakan alat yang modern. Praktek Jepang itu membahayakan persediaan ikan di perairan Indonesia. Walaupun kita telah mengundang Undang-undang No. 4 tahun 1960, masih saja selalu terjadi pelanggaran-pelanggaran oleh pihak Jepang. Mereka selalu mendasarkan klaim mereka pada Hukum Laut yang tradisionil. Dengan kejadian-kejadian ini terjadi sengketa antara pihak Indonesia dan Jepang. Jepang telah mengajukan protes kepada Indonesia. Akhirnya disepakati untuk mengadakan penyelesaian secara penuh pengertian. Di dalam pertemuan yang akhirnya bertingkat diplomatik, telah disepakati suatu perjanjian khusus "Interin Agreement" yang memberikan kelonggaran-kelonggaran kepada kapal-kapal ikan Jepang-Okinawa untuk melakukan operasi penangkapan ikan di perairan Indonesia dengan membayar "fee" yang dikenakan atas setiap kapal. Perjanjian ini ditutup pada tanggal 27 Juli 1968.¹

Perjanjian tersebut di atas telah beberapa kali diperbarui dan diperpanjang berlakunya. Pembaruan pertama kali bulan Juli 1969, kedua 1970, ketiga tanggal 27 Juli 1973. Dan pembaruan yang terakhir ini hanya berlaku untuk waktu satu tahun dan dapat diperpanjang satu tahun lagi sampai tanggal 26 Juli 1975.²

Salah satu pokok yang penting dari pembicaraan antara Jepang dan Indonesia itu ialah bahwa kedua pihak bersepakat tidak akan mempersoalkan masalah perairan teritorial kedua negara. Dengan demikian pihak Jepang secara tidak langsung

1 *Ibid.*, hal. 130

2 Wawancara dengan Bapak Wahono, Direktur KSTLN Deplu, juga lihat Press Release RI No. 71/PR/73/18/III

tidak mengganggu-gugat maksud dari apa yang tercantum di dalam Undang-undang No. 4 tahun 1960.

ad. b.

Dengan adanya politik ekonomi baru di Indonesia dan diundangkannya Undang-undang tentang Penanaman Modal Asing maka negara Indonesia terbuka bagi perusahaan-perusahaan asing untuk menanamkan modalnya baik di bidang industri maupun di bidang perikanan.

Bagi kita yang penting di sini ialah penanaman modal di bidang perikanan, khususnya yang dilakukan oleh pemerintah Jepang. Perusahaan Jepang yang telah menanamkan modalnya ialah perusahaan Mitsui, Toyo Menka, Mitsubishi dan Nissho-Iwai.¹ Adapun usaha-usaha penangkapan ikan di perairan Indonesia, semuanya berdasarkan Undang-undang No. 4 tahun 1960. Dan cara-cara mengenai penanaman modal (investasi) berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia. Dengan tunduknya perusahaan-perusahaan asing ini pada hukum Indonesia, terlihat adanya pengakuan secara tidak langsung dari pihak asing terhadap hak-hak Indonesia di wilayah perairan, yang diatur oleh Undang-undang No. 4 tahun 1960.

ad. c

Dengan disebutnya hak konsesi dalam bidang pertambangan, khususnya dalam bidang perminyakan, dan ditunjuknya PN Pertamina sebagai kuasa pemerintah, maka PN Pertamina dalam kegiatannya telah mengambil tiga macam cara, yaitu usaha sendiri, bagi hasil (production sharing) dan kontrak karya. Khususnya kontrak karya dan bagi hasil, walaupun pelaksanaannya dilakukan dengan perusahaan Swasta Asing, telah menunjukkan adanya pengakuan terhadap hak-hak Indonesia di perairan teritorial. Hal ini disebabkan oleh karena semua kerjasama dengan pihak perusahaan-perusahaan asing itu dilakukan di perairan Indonesia berdasarkan Undang-undang No. 4 tahun

¹ Priyatna Abdurrasyid, *op. cit.*, hal. 143

1960. Lagi pula bagi semua kegiatan dalam bidang perpajakan, imigrasi dan bea cukai berlaku peraturan (Undang-undang) Indonesia. Dengan praktek-praktek demikian kelihatanlah pengakuan negara lain terhadap prinsip Archipelago yang dianut oleh Undang-undang No. 4 tahun 1960 secara langsung atau tidak langsung.

ad. d.

Sebagai cara yang terakhir lihat praktek-praktek pemerintah kita untuk mengamankan prinsip archipelago yang dianut oleh Undang-undang No. 4 tahun 1960, ialah dengan mengadakan perjanjian-perjanjian yang bersifat bilateral dalam masalah-masalah mengenai batas landas kontinen dengan negara-negara tetangga. Dengan diakuinya batas-batas landas kontinen Indonesia yang didasarkan pada Undang-undang No. 4 tahun 1960, maka secara diam-diam (implied) telah diakui oleh negara tetangga kita batas-batas laut teritorial yang diatur oleh Undang-undang No. 4 tahun 1960. Perjanjian-perjanjian garis batas landas kontinen yang telah dilakukan ialah:

1. Malaysia-Indonesia di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan, 27 Oktober 1969,
2. Indonesia-Muangthai di utara Selat Malaka dan Laut Andaman, 17 Desember 1971,
3. Indonesia-Malaysia-Muangthai mengenai Common Point di Selat Malaka, 21 Desember 1971,
4. Indonesia-Australia di selatan Pulau Timor, di selatan Pulau Irian, dan di sekitar Pulau Arafuru, 18 Mei 1971
5. Indonesia-Malaysia tentang garis batas laut teritorial di Selat Malaka, 17 Maret 1970
6. Indonesia-Singapura tentang garis batas laut teritorial di Selat Singapura, 25 Mei 1973.

Segala perjanjian di atas dengan jelas menunjukkan hak wewenang Indonesia di daerah perairan teritorial kita dan juga merupakan pengawasan terhadap perairan teritorial yang didasarkan pada Undang-undang No. 4 tahun 1960, yang berarti diakuinya prinsip Archipelago.

ANALISA

Di samping cara-cara yang kita sebutkan di atas patutlah kita cari jalan lain yaitu mencari simpati dari negara-negara Asia-Afrika dan negara nonblok.

Seperti kita ketahui pada waktu Konperensi Tingkat Tinggi (KTT) di Lusaka telah dikeluarkan pernyataan tentang Seabed dan Ocean floor. Sidang Umum PBB tahun 1970 juga sudah menerima suatu deklarasi mengenai persoalan tersebut yang sejalan dengan pernyataan KTT Lusaka. Dan juga dalam konperensi KTT Non Aligned ke-IV di Aljazair, delegasi kita telah membahas kertas kerja antara lain mengenai "Politik Non-Alignment dalam Konperensi Hukum Laut" yang dilaksanakan di Caracas. Dengan adanya partisipasi kita sebagai negara Non-Alignment, saya kira adalah juga suatu cara yang tepat untuk mengamankan prinsip Archipelago, setidaknya-tidaknya adanya pengakuan dari anggota Non-Alignment.

KESIMPULAN

1. Dengan diumumkannya Deklarasi 13 Desember 1957 dan diundangkannya Undang-undang No. 4 tahun 1960, maka terhadap Negara Indonesia harus diperlakukan suatu prinsip Outlying Archipelagoes.
2. Sebenarnya dengan tindakan pemerintah Indonesia pada point 1 di atas, Indonesia telah melakukan suatu perombakan yang besar terhadap Hukum Internasional yang berlaku pada waktu itu.
3. Dengan dipergunakannya (diterapkan) prinsip Outlying Archipelagoes terhadap negara Indonesia, maka laut dan darat tidak dapat dipisahkan. Sehingga kedaulatan Indonesia tidak berbagi-bagi. Dengan kata lain terhadap Indonesia harus diperlakukan asas "State as One Unit".
4. Ditinjau dari segi teori dan praktek Negara-negara (States practice) prinsip Archipelago telah diterima oleh beberapa negara. Khususnya prinsip Coastal Archipelagoes telah

diterima oleh Hukum Internasional dengan adanya putusan International Court of Justice pada Anglo-Norwegian Case tahun 1951 dan dimasukkannya prinsip tersebut pada pasal 4 Konvensi Jenewa tahun 1958 mengenai Territoriale Sea and Contiguous Zone.

5. Terhadap prinsip Outlying Archipelago masih terdapat beberapa kesulitan, karena adanya bermacam-macam praktek dari negara-negara. Oleh karena itu harus dicari dahulu (dirumuskan) apakah yang merupakan prinsip Outlying Archipelagoes, baik ditinjau dari segi geography maupun dari segi politik.
6. Forum yang tepat untuk menyelesaikan perselisihan paham mengenai prinsip Outlying Archipelagoes ini ialah Konperensi Hukum Laut. Sehingga masalah-masalah yang timbul dengan dipergunakannya prinsip Outlying Archipelagoes dapat diselesaikan secara menyeluruh.
7. Bagi Indonesia prinsip Outlying Archipelagoes ini adalah sesuatu yang prinsipil. Karena prinsip inilah yang akan menjamin integritas bangsa Indonesia.
8. Untuk mempertahankan prinsip Outlying Archipelagoes (prinsip Nusantara) ini pemerintah kita telah menjalankan usaha yang positif agar prinsip ini diakui oleh dunia internasional dan selanjutnya menjadi Hukum Internasional yang berlaku.
9. Usaha-usaha pemerintah Indonesia yang telah dijalankan untuk mendapatkan pengakuan secara diam-diam (implied) ialah:
 - Perjanjian perikanan RI-Jepang tahun 1968
 - Beberapa usaha perikanan Jepang di Indonesia berdasarkan Penanaman Modal Asing
 - Kegiatan PN Pertamina bertalian dengan pengeboran minyak lepas pantai dengan sistem production Sharing
 - Perjanjian bilateral mengenai batas lautan kontinen
 - Usaha lewat negara Asia Afrika dan Nonblok