

PERJUANGAN INDONESIA UNTUK PRINSIP NUSANTARA (ARCHIPELAGIC PRINCIPLES)

Asnani USMAN

Konperensi Hukum Laut I (1958) dan Konperensi Hukum Laut II (1960) yang diadakan di Jenewa tidak berhasil membahas konsep kepulauan (Archipelago) yang melihat kepulauan sebagai suatu kesatuan (Archipelago as one unit). Hal ini tidak saja disebabkan oleh belum jelasnya banyak hal mengenai archipelago ini sebagai suatu konsepsi Hukum Laut, melainkan juga karena secara praktis negara-negara yang langsung berkepentingan dengan suatu rezim perairan serupa itu tidak banyak. Bahkan tidak semua negara kepulauan seperti Inggris dan Jepang berkeinginan atau berkepentingan untuk menerima atau menyokong konsep tersebut. Usul-usul Pilipina dan Yugoslavia mengenai pasal yang mengatur archipelago terpaksa ditarik kembali. Konperensi berpendapat bahwa masih terlalu sedikit diketahui tentang soal archipelago ini dan masalahnya masih perlu dipelajari lebih lanjut.¹

Melihat bahwa suasana konperensi serupa itu tidak menguntungkan pembicaraan konsepsi "Wawasan Nusantara", maka Indonesia menanggukhan pengajuan konsep tersebut. Sekalipun demikian konsepsi Archipelago telah dapat menarik perhatian dunia.

1 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Perkembangan Hukum Laut Dewasa ini* (Bandung, 1975) hal. 6-8

Konperensi Hukum Laut 1958 telah menghasilkan 4 (empat) macam Konvensi Internasional, yaitu: (1) Konvensi mengenai Laut Teritorial dan Jalur Tambahan (Convention on the Territorial Sea and Contiguous Zone), (2) Konvensi mengenai Laut Lepas (Convention on the High Seas), (3) Konvensi mengenai Perikanan dan Perlindungan Kekayaan Hayati Laut (Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas), (4) Konvensi mengenai Landas Kontinen (Convention on the the Continental Shelf).¹ Indonesia menandatangani tiga konvensi tetapi menolak konvensi mengenai Laut Teritorial dan jalur Tambahan, karena tidak sesuai dengan tuntutan Wawasan Nusantara Indonesia.

Mengingat adanya bermacam-macam soal Hukum Laut yang baru, dan Hukum Laut yang ada belum cukup mengaturnya, maka dirasakan benar perlunya diusahakan Hukum Laut yang baru yang lebih sesuai dengan kehendak jaman. Dalam hal ini termasuk masalah archipelago yang dimaksud di atas. Sehubungan dengan itu, maka diadakanlah Konperensi Hukum Laut III sebagai kelanjutan dari kedua konperensi di atas. Konperensi Hukum Laut III diadakan pada tahun 1973, dan telah mengalami 7 (tujuh) kali sidang. Pada waktu Konperensi, ke-III ini Indonesia beserta negara-negara kepulauan lainnya berhasil mengajukan rancangan pasal-pasal negara kepulauan untuk dibicarakan oleh peserta konperensi. Mereka memperjuangkan agar konsepsi ini diterima dalam Hukum Internasional, walaupun terdapat beberapa rintangan dan tantangan yang harus diatasi. Khususnya bagi Indonesia diterimanya "Wawasan Nusantara" dalam Hukum Internasional adalah penting demi integritas wilayah dan keamanan serta pertahanan nasional, di samping kepentingan politik, ekonomi dan sosial.

PENGERTIAN KEPULAUAN (ARCHIPELAGO) DALAM HUKUM INTERNASIONAL

Perkembangan mengenai archipelago dari sudut teori relatif baru dimulai abad ke-19. Pembahasan mengenai archipelago ini

¹ Lihat Mochtar Kusumaatmadja 'Masalah Lebar Laut Teritorial pada Konperensi-konperensi Hukum Laut Jenewa 1958/1960' (Disertasi tahun 1962, Universitas Pajajaran, Bandung 1962), hal. 21-22

telah ditinjau oleh beberapa orang sarjana terkemuka pada waktu itu, di antaranya Alvarez tahun 1924 mengajukan usul untuk memperlakukan suatu kepulauan sebagai suatu kesatuan di mana tiap pulau tidak mempunyai laut teritorialnya masing-masing dan laut marginal sejauh 6 mil pelayaran harus diukur dari pulau yang terjauh dari pusat kepulauan. Tetapi usul ini tidak mendapat perhatian. Begitu juga Colombos Hyde dan Cidel mempunyai pendapat yang melihat kepulauan sebagai suatu kesatuan (archipelago as one unit). Dalam hal ini tidak ketinggalan pula usul-usul yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga ilmiah, di antaranya usul "Institute de droit International" tahun 1925 dan usul "American Institute of International Law" tahun 1926. Apa yang diusulkan oleh kedua lembaga ini tidaklah begitu berbeda perumusannya, yaitu sebuah rumus yang melihat kepulauan sebagai suatu unit. Perbedaannya terletak pada penentuan daerah yang definitif dari laut marginal yang diukur dari pulau-pulau yang terjauh dari pusat kepulauan.¹ Banyak lagi pendapat para sarjana mengenai Archipelago yang mempunyai pengertian searah walaupun ada perbedaan-perbedaan. Gagasan Archipelago ini mengalami perkembangan dengan adanya tuntutan dari negara-negara kepulauan yang menginginkan negaranya sebagai "Archipelago as one unit".

Di samping dari sudut teori, masalah Archipelago dapat dilihat dari segi praktek negara-negara (state practice). Praktek negara yang berhubungan dengan Archipelago ini membagi kepulauan-kepulauan dalam dua kategori, yaitu "Coastal Archipelagoes" dan "Outlying Archipelagoes"² Pada tahun 1889 seorang sarjana Norwegia yang bernama Aubert meninjau masalah "Coastal Archipelagoes". Ia mengajukan usul menyangkut penentuan batas perairan teritorial coastal archipelagoes (delimitation of coastal archipelagoes) dalam sidang "Institute de droit International" di Hamburg, tetapi anjuran ini sia-sia. Pada saat sekarang masalah delimitation of coastal archipelagoes tidak mengalami kesulitan lagi. Hal ini dapat dilihat pada

1 Lihat A.S. Natabaya, "The Archipelagic Principles and Indonesia's Interest", *The Indonesian Quarterly*, Vol. VI, No. 1 (Jakarta: CSIS, 1978), hal. 66-67

2 *Ibid.*, hal. 69

putusan Mahkamah Internasional (International Court of Justice) dalam Anglo Norwegian Fisheries Case tahun 1951 mengenai penarikan garis pangkal lurus (straight base lines). Keputusan ini menetapkan penarikan garis pangkal lurus dari ujung ke ujung yang menghubungkan titik-titik pangkal, ujung daratan terluar atau pulau-pulau yang ada di muka pantai.¹ Kemudian dalam pasal 4 ayat 1 Konvensi Laut Teritorial dan Jalur Tambahan, menetapkan dalam hal-hal mana dapat dipergunakan sistem penarikan garis pangkal lurus, yakni (1) di tempat-tempat di mana pantai banyak liku-liku tajam atau laut masuk jauh ke dalam; dan (2) apabila terdapat deretan pulau yang letaknya tak jauh dari pantai.² Ketentuan yang tercantum pada ayat 1 ini adalah sesuai dengan pendapat umum International Law Commission mengenai Anglo Norwegian Fisheries Case, yaitu garis pangkal lurus dapat dipergunakan untuk mengukur perairan teritorial, jika keadaan negara pantai memerlukan suatu rezim khusus karena pantai itu berlekuk atau karena letak pulau-pulau yang amat berdekatan.³ Dengan demikian delimitation of coastal archipelagoes telah menjadi Hukum Internasional dengan dimasukkannya prinsip tersebut dalam pasal 4 Konvensi Jenewa 1958. Ada beberapa negara yang mengikuti praktek negara dari coastal archipelagoes ini, antara lain negara Denmark dengan pengumuman mengenai Neutrality Decree tanggal 27 Januari 1927, negara Swedia dengan Custom Regulation tanggal 7 Oktober 1927.

Berbeda dengan "Coastal Archipelagoes" yang telah ada ketentuannya, maka "Outlying Archipelagoes" sampai sekarang masih dalam tahap perjuangan untuk mendapatkan perumusan yang dapat memenuhi kebutuhan semua negara yang menganut konsep "Archipelago as one unit". Usul-usul yang dikemukakan sebelumnya tidak dapat diterima.

Sehubungan dengan "Archipelagic Principle" ini, maka negara Fiji, Indonesia, Mauritius dan Pilipina telah menyampai-

1 Lihat Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hal. 2

2 *Ibid.*, hal. 23

3 Lihat J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional* oleh F. Isywaro (Bandung, 1972), hal. 104

ANALISA

kan suatu statement bersama kepada Sidang Seabed Committee PBB di New York pada bulan Maret — Mei 1973 untuk dipertimbangkan dan dibahas oleh Konperensi. Draft Proposal ini mengandung prinsip-prinsip yang dibuat tidak hanya untuk kepentingan negara-negara kepulauan saja, tetapi juga untuk kepentingan internasional pada umumnya. Di dalam rancangan ini terdapat definisi negara kepulauan, hak-haknya atas perairan sebagai negara kepulauan dan hak lintas damai bagi pelayaran internasional melalui perairannya. Adapun prinsip-prinsip yang terkandung di dalam draft proposal tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

1. Negara kepulauan adalah negara yang terdiri dari pulau-pulau dan bentuk-bentuk lain, yang didasarkan atas kesatuan geografis, ekonomis, politik dan sejarah, diakui atau dapat diakui seperti itu, dan menggambarkan garis lurus yang menghubungkan titik terluar dan juga karang-karang dari kepulauan darimana pelebaran laut wilayah dari negara kepulauan akan dapat ditentukan.
2. Perairan yang terletak di sisi dalam dari garis dasar, tidak peduli akan dalamnya atau jaraknya dari pantai, "seabed" dan "subsoil"-nya, dan ruang udara di atasnya, yang semuanya adalah merupakan kekayaannya, merupakan-milikinya, dan tunduk kepada kedaulatan dari negara kepulauan itu.
3. Lintas damai dari kapal-kapal asing melalui perairan negara kepulauan akan diijinkan sesuai dengan peraturan nasionalnya dengan menghormati peraturan-peraturan hukum internasional. 1

Sebenarnya apa yang dikemukakan di atas ini, telah mencerminkan apa yang diinginkan oleh negara-negara kepulauan. Tetapi karena masih banyaknya masalah yang menyangkut prinsip kepulauan, maka masih diperlukan persetujuan bersama yang menyangkut kepentingan yang lebih luas, baik bagi negara-negara kepulauan maupun kepentingan internasional pada umumnya.

PERKEMBANGAN HUKUM LAUT INDONESIA

Hukum Laut Indonesia masa kini merupakan bagian dari gejala umum perluasan negara pantai (coastal state) atas laut, yang nampak sejak akhir Perang Dunia II.² Penentuan batas

1 Archipelagic Principle as Proposed by the Delegations of Fiji, Indonesia, Mauritius and The Phillipines (A/AC. 138/SC. II/L. 15)

2 Mochtar Kusumaatmaja, *Perkembangan Hukum Laut Dewasa Ini*, hal. 3

laut wilayah (laut teritorial) seperti yang termaktub dalam "Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie", tahun 1939, Staatsblad No. 442, pasal 1 ayat 1 dirasakan tidak sesuai lagi dan perlu ditinjau kembali. Pasal ini menyatakan bahwa laut wilayah Indonesia lebarnya 3 mil, diukur dari garis air rendah dari pulau-pulau dan bagian pulau yang merupakan bagian wilayah daratan Indonesia. Akibat penetapan lebar laut teritorial 3 mil pada pulau-pulau ini masing-masing pulau di Indonesia mempunyai laut wilayahnya sendiri sehingga pulau yang satu terpisah dari yang lainnya, sedangkan laut di luar laut wilayah adalah laut lepas yang bebas dilayari oleh kapal-kapal asing. Dapatlah dibayangkan bahwa keadaan yang demikian itu sangat menyukarkan pelaksanaan tugas pengawasan laut karena susunan daerah yang harus diawasi berbelit-belit. Wilayah udara di atas wilayah yang demikian strukturnya dengan sendirinya juga tidak merupakan suatu kesatuan. Kantong-kantong berupa laut bebas di tengah dan di antara bagian-bagian darat (pulau) wilayah negara Indonesia ini menempatkan petugas-petugas dalam keadaan yang sulit karena setiap waktu harus memperhatikan apakah mereka ada di dalam perairan nasional atau di laut bebas, karena hak bertindak mereka tergantung daripada posisi mereka itu. Dalam suatu peperangan antara dua pihak yang armadanya bergerak kian kemari di laut bebas antara pulau-pulau Indonesia, keutuhan kita terancam.¹

Setelah merdeka, maka sudah sewajarnya Indonesia berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya. Bentuk geografis Indonesia yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri yang memerlukan pengaturan tersendiri. Semua pulau serta laut yang terletak di antaranya harus merupakan satu kesatuan yang bulat. Pertimbangan-pertimbangan di atas inilah yang mendorong negara Indonesia mengeluarkan suatu pernyataan (Deklarasi) mengenai wilayah perairan Indonesia pada tanggal 13 Desember 1957. Di samping hal-hal di atas, maka dikeluarkannya pernyataan ini

1 "Memori Penjelasan Mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Tentang Perairan Indonesia", dalam *Wawasan Nusantara II* (Jakarta: Deplu RI, 1977), hal. 14

berkaitan pula dengan adanya bahaya yang mengancam Indonesia pada waktu itu, yaitu memuncaknya sengketa antara Indonesia dan Belanda mengenai Irian Barat. Kemudian di dalam negeri timbul gerakan-gerakan separatis di daerah-daerah yang menjelma menjadi pemberontakan. Jadi jelaslah bahwa terdapat faktor-faktor yang mendorong Pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan peraturan yang didasarkan pada prinsip Nusantara (Archipelagic Principle).

Dari teks pernyataan Deklarasi 13 Desember 1957¹ serta pertimbangan yang mendasarinya terlihat jelas bahwa segi keamanan dan pertahanan merupakan aspek yang penting dan bahkan dapat dikatakan merupakan salah satu sendi pokok dari kebijaksanaan Pemerintah mengenai perairan Indonesia. Sendi pokok lainnya ialah menjamin integritas wilayah negara Indonesia sebagai suatu kesatuan yang bulat yang meliputi unsur tanah (darat) dan air (laut). Tetapi betapapun pentingnya pengaturan-pengaturan di atas untuk keamanannya, Indonesia harus pula memikirkan kepentingan pelayaran internasional yang sejak dahulu sudah ada. Dengan adanya pengaturan baru ini, maka wilayah yang tadinya bebas dilayari oleh kapal-kapal asing menjadi wilayah nasional. Untuk kepentingan ini, maka dengan tegas dinyatakan bahwa lalu lintas kapal-kapal asing melalui perairan Indonesia dijamin selama tidak merugikan negara Indonesia. Dengan adanya jaminan hak lintas damai melalui perairan Nusantara, maka telah diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan nasional Indonesia dan kepentingan internasional. Hal ini juga dimaksud untuk mengurangi perlawanan terhadap konsep Nusantara, terutama perlawanan negara-negara maritim.

1 Deklarasi 13 Desember 1957 berbunyi sebagai berikut: "Bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada negara Republik Indonesia. Lalu lintas damai di perairan pedalaman ini bagi kapal asing terjamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas laut teritorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang terluar dari pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-undang". Dikutip dari Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hal. 5

Tidak lama setelah Deklarasi 13 Desember 1957 dikeluarkan, beberapa negara menyatakan tidak mengakui klaim Indonesia atas perairan di sekitar dan di antara pulau-pulanya, antara lain Amerika Serikat, Australia, Inggris, Belanda dan Selandia Baru, sedangkan yang menyatakan menyokong hanya Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Akibat reaksi ini Pemerintah Indonesia menanggukkan pengundangan konsep Nusantara. Hal itu juga disebabkan karena pada tahun 1958 akan diadakan Konperensi Hukum Laut di Jenewa. Indonesia ingin melihat reaksi dunia umum di forum tersebut sebelum menuangkan konsep Nusantara itu dalam bentuk undang-undang. Dengan tidak adanya keputusan mengenai soal archipelago pada Konperensi Hukum Laut 1958, maka Indonesia dihadapkan kepada dua pilihan, meneruskan Deklarasi dengan pengundangannya dalam undang-undang atau meninggalkan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh Deklarasi dan kembali kepada pengaturan yang lama. Pemerintah memutuskan untuk tetap pada kebijaksanaan yang telah digariskan oleh Deklarasi 13 Desember 1957, dengan memperhitungkan situasi dan kondisi dalam menetapkan saat mengundang konsep Nusantara. Keputusan pemerintah ini diambil berdasarkan masih adanya faktor-faktor dari dalam dan luar (gerakan separatis dan masalah Irian Barat), ditambah dengan adanya pengalaman dan keterangan yang diperoleh selama Konperensi Hukum Laut Jenewa yang menampilkan segi lain dari konsep perairan Nusantara, yaitu segi sumber kekayaan alam (*resources aspect*). Kemudian pergantian Kepala Staf Angkatan Laut menjelang tahun 1960 merupakan pula salah satu faktor. Semuanya ini mendorong pengundangan prinsip Nusantara.¹

Pada tanggal 18 Pebruari 1960, Deklarasi 13 Desember 1957 ditetapkan menjadi undang-undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Dari Konperensi Hukum Laut II tahun 1960 tidak banyak dapat diharapkan oleh Indonesia, karena belum ada perubahan besar dalam sikap dan pandangan negara-negara mengenai masalah Hukum Laut.

1 Mochtar Kusumaatmadja, *ibid.*, hal. 6-8

Undang-undang No. 4/Prp. tahun 1960 pada hakikatnya menetapkan perluasan laut wilayah Indonesia dari 3 mil diukur dari garis air rendah menjadi 12 mil diukur dari garis pangkal lurus yang ditarik dari ujung ke ujung. Akibat penarikan garis pangkal lurus ini, maka jalur laut wilayah melingkari kepulauan Indonesia dan perairan yang terletak sebelah dalam garis pangkal berubah statusnya menjadi perairan pedalaman. Agar supaya perubahan status ini tidak mengganggu hak lalu lintas kapal asing yang telah ada sebelumnya, maka pengaturan hak lintas damai disebutkan dalam pasal 3 UU No. 4/Prp. 1960. Tetapi beberapa tahun kemudian dirasakan perlunya ketegasan tentang hak lintas damai ini, terutama oleh petugas-petugas di laut. Karena itu pada tanggal 28 Juli 1962 pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 1962 tentang kendaraan asing dalam perairan Indonesia. Dalam pengaturan ini disebutkan ketentuan mengenai lintas damai kendaraan air asing, kapal penelitian, kapal nelayan, dan kapal-kapal perang dan kapal pemerintah bukan kapal niaga. Yang menarik perhatian adalah ketentuan mengenai alur-alur pelayaran. Apabila Kepala Staf Angkatan Laut menetapkan alur-alur pelayaran serupa itu, maka kapal-kapal tersebut harus melalui alur-alur itu. Kapal-kapal perang asing yang melalui alur-alur pelayaran ini tidak perlu memenuhi syarat pemberitahuan (notification) yang berlaku bagi lintas damai perairan Nusantara. Hingga sekarang, alur-alur pelayaran yang dimaksud di atas belum pernah ditetapkan,¹ tetapi diharapkan pada konperensi Hukum Laut selanjutnya hal ini dapat diatasi.

Di samping konsep Nusantara, maka Indonesia mengeluarkan suatu Pengumuman Pemerintah tentang Landas Kontinen Indonesia pada tanggal 17 Januari 1969.² Kedua konsep ini akan terlihat jelas mempunyai hubungan karena konsep Landas Kontinen Indonesia berarti penambahan luas daerah bawah permukaan laut (submarine areas) dengan suatu jumlah yang tidak sedikit.

1 Mochtar Kusumaatmadja, *ibid.*, hal. 11

2 *Ibid.*, hal. 12

TAHAP PERUNDINGAN PRINSIP NUSANTARA
(KEPULAUAN)

Pembahasan prinsip kepulauan tidak dapat dilepaskan dari masalah lebar laut teritorial dan cara penarikan garis pangkal. Usaha-usaha untuk menetapkan suatu batas laut teritorial yang berlaku secara umum di semua negara telah gagal. Akibat adanya perbedaan kepentingan dan letak geografis setiap negara, ditambah faktor-faktor lainnya, maka batas laut teritorial yang bisa diterima oleh semua negara sukar dicapai. Yang jelas adalah bahwa sejak Konperensi Hukum Laut 1958 di Jenewa, tidak dapat lagi dikatakan bahwa 3 mil laut merupakan batas laut teritorial yang berlaku umum. Daftar sinoptik yang disusun oleh Sekretariat Konperensi mengenai praktek negara tentang hal ini dan klaim-klaim atas yurisdiksi negara pantai atas laut telah menunjukkan dengan jelas bahwa negara-negara yang memiliki lebar laut teritorial 3 mil jauh lebih kecil jumlahnya daripada negara-negara lain.¹ Sehubungan dengan masalah laut teritorial, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa laut teritorial adalah jalur laut yang terletak pada sisi laut dari garis pangkal (base line) dan di sebelah luar dibatasi oleh garis atau batas luar (outer limit) yang ditarik sejajar dengan garis pangkal di atas.² Setiap negara berdaulat penuh atas laut teritorialnya. Satu-satunya pembatasan atas kedaulatannya adalah adanya hak lintas damai bagi kapal asing. Itulah sebabnya mengapa negara-negara maritim tidak setuju dengan pelebaran laut teritorial yang dituntut oleh sebagian negara. Mereka khawatir bahwa ruang geraknya menjadi terbatas. Tetapi pada Konperensi 1976, masalah batas laut teritorial sudah dapat dimasukkan ke dalam rancangan pasal 2 RSNT (Revised Single Negotiating Text), yang isinya adalah sebagai berikut:

Setiap negara mempunyai hak untuk menetapkan lebar laut teritorialnya sampai batas yang tidak melampaui 12 mil, diukur dari garis dasar yang ditentukan menurut konvensi yang ada.³

Pada Konperensi 1977 (Sidang VI) rancangan ini tidak mengalami perubahan yang tercantum dalam pasal 3 ICNT (Informal

1 Mochtar Kusumaatmadja, *Masalah Lebar Laut Teritorial pada Konperensi-konperensi Hukum Laut Jenewa 1958/1960*, hal. 272

2 *Ibid.*, hal. 1

3 *Revised Single Negotiating Text*, Part. II, Third Conference on the Law of the Sea, New York, 1976, hal. 154

Composite Negotiating Text).¹ Dengan tidak adanya amandemen-amandemen terhadap rancangan ini, maka diharapkan bahwa ketentuan lebar laut teritorial dapat diterima dalam Hukum Internasional.

Menyangkut cara penarikan garis pangkal, maka prinsip Nusantara menginginkan penarikan garis pangkal lurus dari titik-titik terluar dan pulau-pulau terluar yang melingkari kepulauan. Tetapi masih ada hal-hal lainnya yang menyangkut garis pangkal yang menjadi masalah, di antaranya panjang maksimum garis pangkal dan rasio darat air. Sehubungan dengan penetapan garis pangkal lurus, telah ditetapkan perumusannya dalam pasal 47 ICNT yang menetapkan "garis dasar lurus Nusantara" (archipelagic base lines).²

Perjuangan prinsip Nusantara di forum internasional yang sangat penting ialah pada tahun 1973 dan seterusnya. Di dalam sidang yang diadakan tiap tahun, prinsip Nusantara memperhatikan perkembangan yang makin maju, walaupun menghadapi cukup banyak rintangan. Mengingat bahwa prinsip Nusantara ini sejak dahulu mengalami rintangan karena terdapatnya perbedaan-perbedaan, maka tidaklah mengherankan jika perjuangan itu sampai saat ini belum berhasil.

Di bawah ini akan diuraikan tahap perundingan prinsip Nusantara pada sidang-sidang Konperensi ke-III, sehingga akan terlihat rintangan dan tantangan yang dihadapi. Di satu pihak terdapat perbedaan-perbedaan di antara negara-negara kepulauan sendiri dan di lain pihak terdapat negara-negara besar yang selalu mengemukakan keberatan-keberatannya karena khawatir kepentingan mereka dirugikan.

Pada bulan Juli sampai Agustus 1973, Konperensi Hukum Laut ke-III mengadakan sidang pertamanya di Jenewa. Keadaan pada sidang pertama ini belum menggambarkan titik terang. Banyak negara masih berpegang pada posisi kepentingan mereka

1 *Informal Composite Negotiating Text*, Part II, Third Conference on the Law of the Sea, New York, 1977, hal. 21

2 Lihat lampiran

yang maksimal dan belum mau memberikan konsesi-konsesi atau mengadakan kompromi bagi tercapainya persetujuan. Sungguhpun demikian, Indonesia beserta negara-negara Fiji, Pilipina dan Mauritius berhasil mengajukan rancangan pasal-pasal tentang negara kepulauan untuk dibicarakan pada Konferensi selanjutnya. Naskah ini disebut dokumen L. 48 (A/AC.138/SC. II/L. 48, 6 Agustus 1973).¹ Sehubungan dengan dokumen ini, maka timbul perbedaan di antara negara-negara kepulauan sendiri, yaitu negara Fiji di satu pihak dan negara Indonesia serta Pilipina di lain pihak. Menurut Fiji, negara kepulauan ialah setiap negara yang mempunyai kepulauan termasuk Amerika Serikat. Indonesia dan Pilipina berpendapat bahwa negara kepulauan ialah negara yang seluruhnya atau sebagian besar terdiri dari kepulauan, jadi bukan terdiri dari beberapa kepulauan, tetapi satu kepulauan saja. Menurut mereka, Amerika adalah negara kontinental. Selanjutnya mengenai lalu lintas perairan kepulauan, Fiji menginginkan hak lintas damai bagi kapal-kapal asing walaupun hanya lewat alur laut (sea lanes), sedangkan negara Indonesia dan Pilipina menganggapnya bukan sebagai hak, melainkan hanya sebagai kelonggaran dari negara kepulauan. Begitu pula dalam persoalan penundaan lintas damai, Fiji menganggap negara kepulauan dapat mengadakannya, tetapi harus dibuka jalan lain agar lalu lintas internasional tidak tertutup. Pilipina menganggap lintas damai dapat ditutup sama sekali baik di perairan maupun pada alur laut, sedangkan Indonesia yang merasa peranannya mutlak diperlukan bagi lalu lintas internasional, mengambil jalan tengah dan berpendapat bahwa negara demi keamanan dapat mengadakan penutupan, tetapi hak itu perlu diikuti dengan pembukaan alur yang baru. Menyangkut soal alur laut, terdapat kata sepakat bahwa hal itu adalah wewenang penuh negara kepulauan, jadi bukan wewenang Badan Internasional.

Rancangan pasal-pasal dokumen L. 48 telah memancing reaksi negara-negara besar. Amerika Serikat belum dapat menerimanya. Uni Soviet menyambutnya dengan baik, tetapi menginginkan supaya kepentingan lintas perairan Nusantara bagi ma-

1 Lihat *Wawasan Nusantara I* (Jakarta, Deplu RI, 1977), hal. 20-22

syarat internasional diperhatikan dan ditetapkan maksimum garis pangkal dan rasio darat air. Jepang semula menentangnya tetapi kemudian menunjukkan simpati dan minta penjelasan lebih lanjut mengenai hal-hal tertentu. Australia dan Inggris, negara-negara Amerika Latin dan Spanyol menyetujuinya.

Dari Sidang ke-I ini dapat dilihat bahwa reaksi-reaksi tersebut tidak terlalu menentang rancangan pasal-pasal yang diajukan dan pada sidang-sidang selanjutnya prinsip kepulauan mendapat dukungan umum. Pada Sidang ke-II, yang diadakan bulan Juni-Agustus tahun 1974, semua peserta setuju agar pasal-pasal negara kepulauan mendapat tempat dalam Konvensi Hukum Laut yang akan datang. Tetapi mereka mengajukan syarat-syarat dukungan, yaitu supaya kepentingan negara tetangga diperhatikan, pelayaran di perairan Nusantara memuaskan dan definisi negara kepulauan lebih dipertegas. Negara-negara kepulauan menyadari hal itu dan berusaha untuk memperhatikan syarat-syarat tersebut. Perbedaan sikap dan cara perjuangan negara Fiji dan Pilipina perlu dipertemukan. Mauritius nampaknya tidak begitu mementingkan prinsip kepulauan, tetapi lebih memperhatikan soal landas kontinen. Kemungkinan negara ini akan mengundurkan diri sebagai cosponsor rancangan pasal-pasal negara kepulauan. Untuk mendapat dukungan yang lebih luas, kelompok negara kepulauan mengajukan perbaikan atas L. 48 yang kemudian menjadi dokumen L. 49 (A/Conf. 62/C. 2/L. 49) ¹ Isi pokoknya ialah: (a) pasal-pasal negara kepulauan hanya berlaku bagi negara kepulauan; (b) lintas damai diakui sebagai hak, karena tidak berbeda apakah lintas damai yang diijinkan dinamakan hak atau lain; dan (c) ditekankan perlunya Wawasan Nusantara bagi kesatuan politik, ekonomi dan keutuhan wilayah negara kepulauan.

Walaupun sudah diadakan perubahan dan perbaikan, naskah itu belum dapat diterima sepenuhnya. Masih ada hal-hal yang belum diatur pada rancangan pasal-pasal tersebut. Oleh karena itu pada sidang berikutnya yang diadakan bulan Maret-Mei tahun 1975 (Sidang ke-III), kelompok negara kepulauan mere-

¹ *Ibid.*, hal. 29

visi L.49. Para Ketua Komite diminta oleh Ketua Konperensi untuk menyusun teks tunggal bagi negosiasi yang akan datang dan berisikan segala macam masalah Komite masing-masing. Teks tersebut disebut "Informal Single Negotiating Text" atau dipendekkan menjadi "Single Negotiating Text" (SNT). SNT bukan merupakan hasil perundingan, tetapi sekedar rumusan pelbagai kepentingan guna mempermudah perundingan yang akan datang. Dengan demikian L.49 diubah menjadi SNT.

Indonesia diminta merumuskan revisinya dan memasukkan elemen-elemen baru seperti berikut: (a) Ketentuan panjang maksimum garis dasar 100 mil laut dengan pengecualian 5% daripada semua garis dasar yang panjangnya tidak lebih dari 125 mil. Rasio darat air ialah 1:9; (b) Memberikan akomodasi kepada kepentingan-kepentingan negara-negara tetangga Malaysia, Singapura dan Muangthai; (c) Rezim pelayaran yang lebih longgar daripada lintas damai lewat alur-alur untuk jenis kapal tertentu. Kapal perang biasa dapat berlayar lewat alur-alur tanpa harus memberitahu dahulu, tetapi kapal selam konvensional harus memberitahu dahulu kalau berlayar di bawah air dan menunjukkan benderanya jika berlayar di atas air; (d) Lebar alur maksimum 20 mil atau 30% dari lebar perairan yang bersangkutan, mana yang lebih sempit; (e) Rezim lintas udara dengan ketentuan-ketentuan yang berbeda menurut ketinggiannya; (f) Kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi kapal-kapal yang melakukan pelayaran lewat alur dimuat dalam satu daftar panjang. Sebagian dari revisi di atas ini disetujui oleh kelompok negara kepulauan, tetapi masih diajukan keberatan oleh Mauritius, Pilipina dan Fiji. Mauritius menolak ketentuan maksimum garis dasar dan rasio darat air, dengan alasan bahwa semuanya itu tidak cukup untuk menyatukan seluruh pulau-pulaunya menjadi satu kesatuan. Pilipina bersedia menerima secara luwes pelayaran alur, asal lintas udara disyaratkan dengan ijin lebih dahulu bagi semua ketinggian dan semua penerbangan. Fiji menentang daftar kewajiban dan larangan pelayaran lewat alur dan menghendaki satu ketentuan umum saja. Kompromi tercapai yaitu larangan dihapus dan tinggal empat macam kewajiban. Akhirnya revisi L. 49 disetujui dengan menyisihkan soal-soal

yang bertentangan. Tetapi Amerika Serikat, Uni Soviet, Inggris Jepang menentang penggunaan rancangan revisi itu sebagai dasar pembahasan, dengan alasan (a) tidak ada ketentuan mengenai kriteria obyektif untuk definisi negara kepulauan; (b) tidak ada rezim pelayaran dan lintas udara berdasarkan kebebasan pelayaran lewat alur-alur yang lebar dan tidak membedakan jenis kapal dan (c) tidak ada ketentuan mengenai penyelesaian sengketa.

Apabila kita perhatikan masalah prinsip Nusantara yang dipersoalkan dalam perundingan ini, maka dapat dilihat beberapa persoalan utama yang timbul. Pertama-tama harus ditegaskan kriteria obyektif untuk definisi negara Nusantara. Hal ini penting sekali untuk mencegah meluasnya jumlah negara yang menganggap dirinya sebagai negara Nusantara. Harus ada ketentuan mengenai kriteria ini dan mengenai panjang garis dasar lurus (straight base lines). Negara Nusantara menginginkan "garis besar lurus Nusantara" (archipelagic straight base lines). Sehubungan dengan kepentingan internasional, maka harus diperhatikan beberapa hal, yaitu lintas pelayaran alur Nusantara, lintas penerbangan, lintas pelayaran damai dan masalah lebar alur. Untuk mengatasi ini, negara-negara Nusantara berusaha mengadakan revisi atau amandemen terhadap rancangan pasal-pasal yang mendekati posisi negara-negara maritim, di samping mengatasi perbedaan di antara mereka sendiri.

Pada sidang ke-IV dan ke-V yang diadakan pada tahun 1976 di New York dicapai suatu kompromi untuk menuangkan masalah ini dalam Bab II RSNT pasal 118 sampai pasal 127 (Doc. A/Conf. 62/WP. 8. Rev./Part II). RSNT ini adalah SNT yang sudah mengalami amandemen yang mendekati tuntutan negara-negara maju. Teks ini hanya merupakan dasar untuk perundingan dan bukan merupakan hasil persetujuan antara para wakil negara-negara pesertanya.

Pasal 134 (1) RSNT¹ menetapkan bahwa semua kapal dan pesawat terbang dari negara mana pun mempunyai hak lintas

1 Lihat *Revised Single Negotiating Text*, Part II, Third Conference on the Law of the Sea, New York, 1977, hal. 171

pelayaran damai melalui perairan Nusantara. Ini berarti bahwa rezim perairan Nusantara adalah sama dengan rezim laut wilayah. Indonesia menginginkan agar hak lintas pelayaran damai dibatasi pada rute tradisional pelayaran internasional ("routes customarily used for international navigations"), jadi tidak berlaku bagi seluruh perairan Nusantara. Usul ini didukung oleh Yunani dan Nigeria tetapi negara-negara lain tak menanggapi. Indonesia ingin mengubah usulnya dengan menambah perkataan "taking into account routes customarily used for international navigation". Amerika Serikat mengatakan bahwa perumusan ini lebih menarik.¹ Apabila kita melihat rancangan pasal 52 ICNT (hasil sidang ke-VI 1977), ada kemajuan dengan tambahan kata-kata "Without prejudice to article 50". Mengenai pasal "archipelagic sea lanes passage" (pasal 125) yang menentukan bahwa lintas pelayaran dan penerbangan Nusantara adalah "right of navigation and overflight", maka hal ini berarti Amerika Serikat dan Uni Soviet telah menyetujui perumusan ini dan tidak lagi menuntut digunakan "freedom of navigation and overflight". Selanjutnya Indonesia ingin menambahkan elemen-elemen baru.² Pada sidang berikutnya, elemen Indonesia ingin menambah perkataan "solely" telah tercantum pada pasal 53 (3) ICNT (lihat lampiran). Kemudian mengenai masalah alur, Indonesia mengajukan konsepsi "axis" untuk memecahkan masalah penetapan alur-alur (pasal 53 ayat 10 ICNT). Jadi yang ditentukan hanya jarak maksimum dari kedua sisi "axis". Konsepsi ini dapat disetujui oleh Amerika Serikat dan Uni Soviet. Indonesia dan Filipina mengusulkan lebar alur 20 mil. Amerika Serikat mempertimbangkan jarak maksimum 25 mil.³

Indonesia merasa berkeberatan terhadap pasal 126 RSNT, yang pada hakikatnya menyamakan rezim alur-alur Nusantara dengan rezim selat untuk pelayaran internasional. Indonesia mengajukan amandemen untuk membuat peraturan yang lebih jelas dan lebih menjamin kepentingan negara Nusantara. Uni Soviet menerima usul itu tetapi Amerika Serikat tidak menyetujuinya. Namun Indonesia tetap mempertahankan amandemen-

1 "Wawasan Nusantara I", *op. cit.*, hal. 38

2 *Ibid.*, hal. 39

3 *Ibid.*, hal. 40

nya. Sampai pada sidang ke-VI, masalah ini belum dapat diamendir (lihat (pasal 54 ICNT).

Di dalam membahas prinsip Nusantara, Indonesia mempunyai kepentingan terhadap Selat Malaka, sebab dengan terwujudnya Wawasan Nusantara, selat ini sebagian akan menjadi wilayah Indonesia. Tetapi karena selat ini diapit oleh tiga negara pantai (Indonesia, Malaysia, Singapura) dan merupakan "straits used for international navigation", maka masalah ini diatur pada pasal 34-41, Part III, ICNT.

MASALAH-MASALAH YANG DIHADAPI DALAM PERJUANGAN PRINSIP NUSANTARA

Dari perkembangan perundingan yang diadakan, maka terlihat bahwa pada permulaan perundingan belum banyak masalah dikemukakan. Tetapi pada perundingan-perundingan berikutnya makin banyak elemen baru dimasukkan dalam perumusan rancangan pasal-pasal. Hal ini mengakibatkan bertambahnya pula reaksi dari negara-negara maritim besar dan perbedaan di kalangan negara kepulauan. Di antara negara-negara kepulauan memang tampak perbedaan-perbedaan. Tetapi perbedaan itu tidaklah menjadi halangan untuk dicapainya suatu rancangan pasal-pasal yang sedikit banyaknya dapat memenuhi keinginan masing-masing pihak. Dalam hal ini Indonesia selalu berusaha bersikap luwes dan mengambil jalan tengah di antara perbedaan-perbedaan yang terjadi di antara negara-negara kepulauan itu sendiri.

Mengenai reaksi dari negara-negara maritim besar terlihat pula adanya perbedaan-perbedaan. Uni Soviet berusaha menyambut baik rancangan atau revisi yang dikemukakan, walaupun mengajukan syarat-syarat dukungan yang cukup wajar untuk diperhatikan. Sikap ini searah dengan reaksinya pada waktu pertama kali prinsip Nusantara dikemukakan (lihat uraian sebelumnya). Berbeda dengan itu adalah reaksi Amerika Serikat yang memang sejak dahulu menyatakan tidak setuju. Walaupun demikian Amerika Serikat cukup berhati-hati untuk

tidak langsung menentang secara terbuka, sebab sikap ini dapat menimbulkan reaksi pula dari negara-negara yang mendukung prinsip Nusantara. Ia hanya mengemukakan belum dapat menerimanya dan mengajukan akomodasi soal lebar alur laut, pelayaran lewat selat-selat dan lintas udara di atasnya. Jepang yang juga sangat berkepentingan dengan pelayaran lewat perairan Nusantara dan perikanan, pada permulaan bersikap menentang tetapi kemudian mengubah sikapnya setelah negara-negara kepulauan menyatakan bersedia untuk memperhatikan hal-hal yang menyangkut kepentingannya. Menyangkut soal perikanan di perairan Nusantara maka Indonesia berpendapat bahwa hal itu tidak dapat diperlakukan sebagai Hukum Internasional, tetapi bisa diatur dalam hubungan bilateral. Begitu pula halnya dengan negara-negara lain. Australia, Inggris dan Selandia Baru yang dahulu tidak setuju bersedia mengubah sikapnya menjadi lebih positif kalau syarat-syarat yang diajukan diterima.

Di samping masalah-masalah di atas, maka Indonesia harus memperhatikan pula negara-negara tetangga. Dengan Malaysia persoalan timbul karena penarikan garis dasar laut Indonesia melewati Pulau Natuna dan Anambas. Akibatnya hubungan antara Malaysia Barat dan Timur yang sebelumnya melalui Laut bebas harus lewat perairan Indonesia. Malaysia menginginkan dijamin dan diakuinya akses dan komunikasi antara Malaysia Barat dan Timur serta kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan di sekitar rute ini. Begitu pula Singapura dan Muangthai menginginkan hak-hak tertentu di perairan Nusantara. Persoalan dengan negara-negara tetangga ini diharapkan dapat diatasi dengan persetujuan bilateral maupun regional, lebih-lebih karena negara-negara ini adalah anggota ASEAN. Sebagai langkah pertama diadakan perjanjian garis batas laut wilayah dengan Malaysia (1970) dan dengan Singapura (1973), sedangkan dengan Muangthai dicapai persetujuan garis batas landas kontinen (1974).

Indonesia mengambil sikap yang tegas apabila ada hal-hal yang dapat merugikan perjuangan prinsip Nusantara. Hal ini terlihat dalam sikapnya menghadapi usul India. India mengang-

gap bahwa ketentuan negara kepulauan berlaku pula bagi kepulauan yang bukan negara Nusantara, tetapi termasuk bagian negara pantai (sikap ini sesuai dengan kepentingan mengenai kepulauan Andaman dan Nikobar). Indonesia menentang usul India ini karena kepulauan itu tidak memenuhi syarat-syarat negara kepulauan dan letaknya berjauhan dengan wilayah utamanya.

Dalam sidang terdapat pengelompokan negara di antaranya Negara-negara Maritim, Negara-negara yang kuat angkatan bersenjata, Negara-negara Maju, Negara-negara Berkembang (Kelompok 77), Negara-negara Mineral, Negara-negara Pantai dan Negara-negara Nusantara. Tetapi kelompok-kelompok ini tidak monolit, karena di dalam masing-masing kelompok terdapat pula berbagai kepentingan nasional. Super Power misalnya mempunyai suatu strategi global. Dalam rangka inilah Amerika Serikat selalu menolak prinsip Nusantara karena takut bahwa kepentingannya akan dirugikan. Dia sangat berkepentingan dengan pelayaran bebas di perairan Nusantara baik dari segi ekonomi dan politik maupun militer. Di antara negara-negara berkembang terdapat negara-negara yang tidak berpantai yang berjalan sendiri dan malahan kadang-kadang bekerjasama dengan negara maritim untuk melemahkan posisi negara pantai. Di antara negara-negara maritim terdapat pula perbedaan kepentingan karena geografi dan sumber daya alam.

Untuk mengatasi rintangan ini, Indonesia mengadakan pendekatan-pendekatan, memberi akomodasi dan berusaha mencari pengertian dan dukungan-dukungan, baik melalui langkah-langkah politik maupun diplomatik. Untuk kepentingan prinsip Nusantara dibina pula kerjasama dengan lain-lain negara ASEAN, negara-negara Kelompok 77, negara-negara Amerika Latin dan Liga Arab. Juga di antara negara tidak berpantai (Afghanistan, Nepal, Hungaria, Polandia dan Cekoslowakia) Indonesia mencari dukungan.

Dengan dilakukannya usaha-usaha itu, maka diharapkan agar prinsip Nusantara menjadi kenyataan dan diterima dalam

Hukum Internasional. Walaupun untuk itu masih diperlukan waktu karena masih adanya hal-hal dan keinginan yang belum tertampung dalam rancangan pasal tersebut adalah penting bahwa Indonesia bertindak dengan memperhatikan kepentingan pihak-pihak lain dan masyarakat internasional, agar perjuangannya untuk mewujudkan Wawasan Nusantara berhasil.

PENUTUP

Terwujudnya Wawasan Nusantara bagi negara Indonesia merupakan suatu titik terang. Tetapi hal ini tidaklah berarti masalahnya selesai. Di samping adanya ketentuan-ketentuan Hukum Internasional yang menyangkut prinsip Nusantara, maka Indonesia harus pula mempersiapkan langkah-langkah untuk pengamanannya. Tanpa adanya pengaturan yang tegas dan dipatuhi oleh negara-negara lain, maka hal ini akan mendatangkan kesulitan di kemudian hari. Diperlukan sarana-sarana fisik maupun penentuan policy lainnya. Kesulitan sering terjadi dengan kapal-kapal nelayan asing yang ditangkap karena melanggar ketentuan PP No. 8 tahun 1962. Walaupun dapat menjadi sumber sengketa dengan negara-negara lain, tindakan serupa itu perlu diteruskan karena merupakan pelaksanaan dari kedaulatan kita atas perairan Nusantara. Perlu diatur prosedur penyelesaian perkara setelah penangkapan kapal nelayan terjadi. Dengan demikian dapat dihindarkan hal-hal yang tak diinginkan, baik berupa konflik maupun yang dapat merendahkan martabat kita sebagai negara. Hal itu menjadi mendesak jika diingat bahwa armada perang, armada dagang dan armada nelayan negara-negara besar terus meningkat. Semuanya ini memerlukan suatu pemikiran strategis.

Dalam rangka memajukan perekonomian dan pembangunan negara, maka kekayaan yang dapat digali dari wilayah Nusantara merupakan faktor penting. Pemerintah dapat lebih mengembangkan perikanan agar menjadi sumber penghidupan bagi Indonesia. Oleh karena teknologi perikanan bangsa kita masih ketinggalan, maka sudah sewajarnya bahwa nelayan kita diberi perlindungan dan bantuan.

ANALISA

Dalam rangka pertahanan dan keamanan, terwujudnya Wawasan Nusantara sebagai kesatuan ekonomi, politik dan sosial dapat mengembangkan dan meningkatkan ketahanan nasional yang ingin dicapai. Lebih jauh ketahanan nasional akan menunjang ketahanan regional dan perkembangan Asia Tenggara menjadi kawasan yang aman, damai dan sejahtera.