

# WILAYAH LAUT

Wahyono S.K.\*)

*Upaya untuk mendapat pengakuan internasional atas Prinsip Negara Kepulauan seperti yang dinyatakan Pemerintah Indonesia melalui Deklarasi Juanda 1957 merupakan perjuangan yang berat dan panjang. Pada tahun 1957 itu bangsa Indonesia dihadapkan pada tantangan untuk merebut kembali Irian Barat dari penjajahan Belanda. Adalah kenyataan yang pahit bahwa kapal - kapal perang Belanda yang dikirim untuk memperkuat pertahanan Belanda di Irian Barat berlayar dengan bebas melalui Selat Malaka - Laut Jawa - Laut Flores - Laut Banda dan sampai ke Irian Barat. Itulah sebabnya Pemerintah Indonesia kemudian menyatakan bahwa semua laut di antara pulau-pulau dari Sabang sampai Merauke itu adalah wilayah kedaulatan mutlak Indonesia, sehingga kapal-kapal perang asing tidak bebas lagi melintasinya, terutama yang menjadi musuh Indonesia.*

Ketika Deklarasi Juanda diumumkan hampir semua negara besar yang berkepentingan dengan jalan laut melalui Indonesia menolak. Namun dengan perjuangan yang gigih di forum - forum PBB maupun forum-forum internasional yang lain, terutama dalam hubungan bilateral dengan negara-negara tetangga, akhirnya perjuangan itu membawa hasil. Pada tahun 1982 di Teluk Montego, Jamaika, 119 negara menandatangani *United National Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), yang di dalamnya memuat sembilan ke-

tentuan tentang Prinsip Negara Kepulauan (Hasjim Djalar, *Indonesia and the Law of the Sea*, 1995).

Namun berbeda dengan Deklarasi Juanda 1957 yang menyatakan bahwa seluruh laut di antara dan di sekeliling pulau-pulau itu merupakan wilayah kepulauan mutlak seperti halnya wilayah darat, UNCLOS 1982 lebih menekankan kepada sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi Negara Kepulauan, antara lain menetapkan sejumlah Alur Laut Kepulauan atau *Archipelagic Seallanes*, di mana kapal perang negara mana pun setiap

---

\*) Wahyono S.K., Ph.D., *Deputi Penelitian dan Pengkajian Dewan Ketahanan Keamanan Nasional*

waktu dapat melintas tanpa hambatan, menjamin *Innocent Passage*, *Transit Passage*, dan *Straits for International Navigation*, juga memperhatikan kepentingan perikanan negara lain, terutama negara tetangga. UNCLOS 1982 tidak memberikan kedaulatan mutlak.

Esensi dari Prinsip Negara Kepulauan dalam perspektif kewilayahan sesuai UNCLOS 1982 adalah diberikannya hak kepada Negara Kepulauan untuk menarik garis pangkal batas laut wilayahnya dengan menarik garis lurus dari titik-titik terluar dan menyatakan perairan di dalam lingkaran garis pangkal itu sebagai Perairan Kepulauan. Oleh karena itu Perairan Kepulauan adalah satu wilayah laut yang utuh, yang mempersatukan seluruh pulau dalam administrasi kedaulatan Negara Kepulauan itu sebagai satu kesatuan wilayah dengan persyaratan tertentu. Dalam seluruh Perairan Kepulauan hanya berlaku satu rezim hukum nasional yang tunduk kepada ketentuan UNCLOS 1982, dan tidak tumpang tindih dengan hukum-hukum lokal.

Ketika Pemerintah Indonesia mensahkan Undang-undang No. 17 Tahun 1985 yang meratifikasi UNCLOS 1982, maka semua ketentuan terdahulu yang bertentangan dengan UNCLOS 1982 hanya menjadi dokumen

sejarah. Selanjutnya Pemerintah Indonesia harus menyiapkan program implementasi UNCLOS 1982 secara sistematis, baik yang berjangka pendek maupun berjangka panjang. Sejauh ini Pemerintah Indonesia bertindak sangat lambat, bahkan beberapa kebijaksanaan yang dilahirkan kemudian, baik dalam bentuk Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah masih mengabaikan ketentuan UNCLOS 1982, seperti dalam menetapkan wilayah laut daerah-daerah dalam rangka otonomi daerah, yang dikuatirkan justru akan menggugurkan hak penerapan Prinsip Negara Kepulauan. Laut cenderung tidak lagi dipandang sebagai pemersatu wilayah, tetapi kepanjangan wilayah kekuasaan daerah untuk menarik retribusinya, sehingga rawan terhadap konflik antardaerah dalam perikanan, pertambangan dan pariwisata, selain meningkatkan biaya perdagangan antarpulau.

### **Perkembangan Hukum Laut**

Laut adalah suatu wilayah yang unik, yang paling terhubung tanpa ada pembatas atau yang bisa diberi pembatas. Air laut mengalir dari satu bagian ke bagian lain melingkupi seluruh muka bumi. Apabila karena panas matahari airnya menguap

dan menjadi awan, maka awan itu akan bergerak mengelilingi muka bumi dan menjadi hujan di tempat yang lain, untuk akhirnya nanti kembali ke laut. Ikan yang menjadi penghuni laut juga bebas bergerak dari satu bagian ke bagian yang lain, seperti ikan tuna yang menetas di Laut Banda tetapi besar di selatan India.

Sejak dulu manusia berusaha untuk menguasai laut, melalui perang atau perundingan. Pergulatan itu sampai sekarang belum berakhir. Pada awalnya kekuasaan Romawi menyatakan bahwa laut adalah "*res communis*" atau milik bersama, sehingga siapa saja bebas berlayar dan menangkap ikan di laut. Namun sesudah kekuasaan Romawi runtuh dan digantikan kekuasaan Portugis dan Spanyol, laut dinyatakan sebagai wilayah "*res nullius*" atau tidak bertuan dan bisa dimiliki siapa saja yang mampu menguasainya. Ketika Portugis dan Spanyol sepakat membagi laut di seluruh dunia di antara mereka berdua melalui perjanjian Tordesilas (1494), maka laut menjadi wilayah tertutup atau "*mare clausum*".

Kemudian ketika kekuasaan Portugis dan Spanyol surut karena muncul kekuatan maritim baru, yaitu Inggris dan Belanda, maka laut dinyatakan kembali sebagai wilayah bebas atau "*mare liberum*" yang menekan-

kan berlakunya *freedom of the sea* dan *freedom of navigation* di semua bagian laut di dunia. Sayangnya dalam kenyataan laut dikuasai oleh negara-negara maritim besar, karena mereka mempunyai kekuatan yang mampu memaksakan peraturan-peraturan yang mendukung kepentingan mereka.

Ketika laut menjanjikan manfaat yang lebih besar, selain pelayaran, pariwisata dan perikanan, tetapi juga pertambangan mineral dasar laut, maka negara-negara kecil yang tidak mempunyai kemampuan untuk menambang di dasar laut, mulai menuntut akan haknya atas kekayaan alam laut itu. Sekarang ini seluruh bangsa di dunia berpendapat bahwa laut dan seluruh kekayaannya adalah milik bersama seluruh umat manusia. Adalah Arvid Pardo, Duta Besar Malta di PBB, yang mengusulkan agar laut, terutama *seabed and ocean floor*, sebagai *the common heritage of all mankind*. Sidang Umum PBB tahun 1967 secara resmi menerima usulan itu dalam resolusi NO. 2340 (Robert E. Osgood, *Toward a National Ocean Policy*, 1995).

Resolusi itu yang kemudian menjadi jiwa dan semangat Konferensi PBB III yang berhasil secara konsensus menerima UNCLOS 1982, seperti terbaca dalam alinea 5 dan 6 konsederannya,

bahwa konvensi itu ditujukan untuk "*the realization of a just and equitable international economic order which takes into account the interests and needs of mankind as whole*", selanjutnya "*the area of seabed and ocean floor and the sub-soil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, as well as the resources, are the common heritage of mankind*".

Setelah Indonesia meratifikasi UNCLOS 1982 melalui Undang-undang Nomor 17 tahun 1985, maka ketentuan-ketentuan terdahulu yang bertentangan dengan UNCLOS 1982 menjadi tidak berlaku, termasuk ketentuan tentang bentuk kedaulatan atas perairan di antara dan di sekeliling pulau-pulau yang sesuai Deklarasi Juanda 1957 bersifat mutlak. Dalam UNCLOS 1982 dijelaskan bahwa: "*The sovereignty over the territorial sea is exercised subject to this Convention and to other rules of international law*" (Bab II Pasal 2 ayat 3), kemudian juga dalam hal kedaulatan atas perairan kepulauan, yaitu "*This sovereignty is exercised subject to this Part*" (Bab IV Pasal 49 Ayat 3).

Kata "*subject to*" berarti tunduk kepada atau dibatasi oleh ketentuan-ketentuan internasional yang berlaku. Sehingga tidak ada *absolute sovereignty* atau kedaulatan mutlak atas laut wilayah maupun perairan ke-

pulauan. Pada hakikatnya memang laut wilayah dan perairan kepulauan itu adalah bagian dari laut internasional yang administrasi pengelolaannya diserahkan kepada negara pantai atau negara kepulauan yang bersangkutan. Oleh karena itu laut harus dikelola secara menyeluruh, utuh dan terpadu oleh negara yang telah mendapat kepercayaan dunia itu, serta harus memperhatikan hak-hak dari kewajiban-kewajiban terhadap bangsa-bangsa dan negara-negara lain.

Bagi Indonesia laut tidak hanya menjadi alat penghubung tetapi juga dan terutama adalah alat pemersatu pulau-pulau dan suku-suku bangsa yang berserak dari Sabang sampai Merauke. Oleh karena itu Lautan Nusantara harus selalu dijaga keutuhannya, karena kalau sampai terpecah-pecah maka fungsinya sebagai alat pemersatu akan hilang. Kita bisa kembali ke saat seperti sebelum Deklarasi Juanda 1957. Di saat itulah bangsa dan negara Indonesia akan tercabik-cabik dan upaya Angkatan Laut untuk mengawal Lautan Nusantara akan sia-sia.

Ketika UNCLOS 1982 telah mulai diberlakukan sebagai hukum positif internasional pada tanggal 16 November 1994, maka perjuangan Indonesia untuk mendapatkan pengakuan

dunia atas prinsip Negara Kepulauan telah tercapai. Tapi perjuangan kita di laut belum selesai karena sekarang kita dihadapkan kepada tantangan bagaimana mengamankan, memanfaatkan dan melestarikan wilayah laut yang demikian luas itu untuk kesejahteraan bangsa Indonesia.

### Tantangan Wilayah Laut

Alam laut memiliki ciri yang khas. Mengapa laut menjadi penting dalam hidup manusia dan mengapa orang mencintai laut. Mengapa setiap negara harus mengawal lautnya, padahal tidak ada orang yang bisa mencuri atau menduduki laut.

Ada empat *properti* laut yang menjadikannya penting untuk diperebutkan sepanjang masa, yaitu pertama lokasinya, kedua fungsinya, ketiga kekayaan alam yang dikandungnya dan keempat sosial-budaya kehidupan masyarakat bahari. Lokasi laut sangat menentukan dalam pencapaian kepentingan nasional, dalam memenangkan peperangan atau dalam mempertahankan diri dari serangan musuh. Laut yang berupa selat yang menghubungkan dua samudera seperti Selat Malaka, atau yang berupa *choking points* di mana semua kapal yang berlayar harus merapat seperti di ujung selatan

Afrika dan India, adalah laut dengan lokasi yang sangat strategis dari sudut ekonomi maupun militer.

Laut memiliki beberapa fungsi yang penting, seperti sebagai media penghubung ke dalam untuk antarpulau dan ke luar dengan pasar dunia, lalu sebagai media pemersatu antarpulau bagi negara kepulauan, juga sebagai sabuk pengaman atau *safety belt* atau *safety cordon* terhadap serangan musuh dari luar, dan juga sebagai medan perang. Sebagai media penghubung lokasi laut tertentu menjadi *sea lane of communication* (SLOC) yang bersifat internasional baik untuk kepentingan ekonomi maupun militer.

Kekayaan alam laut tidak hanya berupa kekayaan hayati dan nabati yang ada dalam massa air laut, seperti ikan dan tumbuh-tumbuhan laut, tetapi juga bahan tambang mineral yang dikandung air laut, lapisan dasar laut lepas pantai dan laut dalam. Termasuk dalam kekayaan alam laut adalah energi listrik yang dapat ditimbulkan oleh tenaga gelombang air laut dan hembusan angin di atas laut.

Kemajuan teknologi telah memungkinkan pula dibangun pulau buatan di lepas pantai, baik untuk pelabuhan laut dan udara maupun untuk sarana pariwisata. Dasar laut pun pe-

nuh dengan kabel-kabel listrik dan telepon, serta pipa-pipa gas dan bahan bakar minyak, di samping terowongan-terowongan jalan raya dan jalan kereta api antarpulau.

Untuk kemakmuran, keselamatan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara, laut yang memiliki sifat-sifat demikian memang merupakan aset yang sangat berharga untuk senantiasa dijaga dan dikawal. Lautan Nusantara memenuhi semua kriteria itu, meskipun masih banyak yang harus dibangun. Terutama sekali diperlukan banyak sekali profesional bekerja di laut atau yang mendukung kegiatan di laut, di samping adanya kepemimpinan nasional yang berorientasi ke laut.

Kepemimpinan di laut dicerminkan oleh kepemimpinan nahkoda kapal, meskipun secara formal bersifat hirarsik, karena hanya ada satu nahkoda dalam satu kapal, tetapi kehidupan sehari-harinya diwarnai kekeluargaan, kemitraan dan kesetiakawanan. Bahkan dalam ketentuan internasional tentang *safety of life at sea* (SOLAS), ada keharusan bagi setiap kapal terdekat untuk memberi pertolongan kepada kala lain yang mendapat kecelakaan dan menolong orang-orang yang terapung-apung di laut. Mereka yang lalai dapat dikenakan sanksi internasional.

Sebagai bangsa bahari yang pernah jaya di masa silam, bangsa Indonesia memiliki tradisi dan prasasti peninggalan masa lalu tentang hal-hal yang harus dipenuhi seorang nahkoda kapal seperti yang tertulis dalam daun lontar *Amanna Gappa*, seorang Ketua Adat suku Wajo dari Sulawesi Selatan. Lontar itu ditulis sebagai hasil musyawarah para pelaut di Makassar tahun 1676 yang dipimpin oleh Amanna Gappa dan menjadi pedoman hukum pelayaran dan perdagangan laut dari Selata Malaka sampai Laut Banda. Tentang syarat-syarat untuk menjadi nahkoda tercantum dalam pasal keenam dan terdiri atas 15 butir, seperti ditulis P.O.L. Tobing, *Hukum Pelayaran dan Perdagangan Amanna Gappa*, 1961.

Secara pokok seorang nahkoda kapal harus memiliki sejumlah sifat, yaitu beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki tujuan dan haluan hidup yang jelas, melihat ke depan dan menarik pelajaran dari masa lalu, selalu waspada, berani dan bertanggung jawab, bersikap dan berpikiran luwes, berpikir menyeluruh, mengutamakan keselamatan kapal dan anak buahnya, mengayomi anak buah dan keluarganya, serta membina persaudaraan sesama pelaut. Untuk tingkat nasional skalanya tinggal diperluas se-

hingga mempunyai perspektif nasional dan internasional.

Bangsa-bangsa yang sekarang besar seperti Inggris dan Amerika, dulunya adalah bangsa-bangsa bahari atau *seafaring nations*. Ciri utama bangsa bahari adalah berdagang lewat laut, mencapai sumber dan pasar yang jauh dari negaranya. Dalam teori pertumbuhan ekonomi dikenal dalil bahwa *trade is the engine of growth* dan bahwa *trade presupposes industry* (Luigi L. Pasinetti, *Structural Change and Economic Growth*, 1981, dan Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy*, 1979).

Di samping itu bangsa pelaut adalah bangsa yang penuh keberanian dan keteguhan hati. Persyaratan Amanna Gappa sangat komprehensif dan akan tetap relevan untuk masa kini dan yang akan datang. Mengingat setiap kepemimpinan itu tidak berada dalam vakum, artinya bahwa semua teori-teori kepemimpinan itu harus diaplikasikan sesuai dengan lingkungannya, maka kepemimpinan bagi bangsa dan negara yang berada dalam lingkungan yang bersifat kepuhan, seperti Indonesia, sudah sewajarnya apabila kepemimpinannya bercirikan kelautan pula.

Kita sering mendengar orang Madura menyanyikan lagu *Ole Olang* atau *Tanduk Majeng* yang

berkisah tentang hidup para nelayan yang sepanjang masa berselemut angin dan berbantal ombak. Kita pun sangat terkesan oleh nasib seorang nelayan tua yang melaut seorang diri seperti yang ditulis oleh Ernest Hemingway dalam buku *The Old Man and the Sea* (1952). Lagu nelayan Madura dan cerita nelayan tua itu menggambarkan "*the meaning of great determination and a strong will for never to give up*" dari para pelaut, terutama dari para nelayan yang menggantungkan seluruh hidupnya dari laut. Bangsa Indonesia sebagai bangsa bahari dalam sejarah dikenal sebagai bangsa pejuang yang tidak kenal menyerah.

### **Membangun Kekuatan Laut**

Di masa yang lalu pembangunan kekuatan laut hanya dilakukan sambil lalu dan selalu dikalahkan oleh kepentingan ekonomi sesaat, sehingga hasilnya justru kehancuran armada niaga dan industri maritim kita. Padahal pembangunan kekuatan laut yang dalam perspektif ekonomi disebut kekuatan maritim atau *maritime power*, memerlukan pengerahan segenap kekuatan nasional, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya maupun pertahanan dan keamanan. Disebut kekuatan laut karena pembangunan seluruh unsurnya

akan mewujudkan satu kemampuan terpadu untuk mendayagunakan seluruh sumber daya laut bagi kesejahteraan dan kejayaan bangsa dan negara. Tujuan pembangunan kekuatan laut adalah menciptakan prasarana dan sarana bagi pembangunan masyarakat Indonesia yang maju, adil dan makmur yang sekaligus mampu menguasai Lautan Nusantara.

Landasan bagi perumusan kebijaksanaan nasional untuk membangun kekuatan laut secara komprehensif, sistemik dan integral adalah tersedianya data kepentingan lintas bidang yang akurat dan aktual. Jadi langkah pertama adalah membuat matriks kepentingan baik lintas bidang, lintas sektor, antara pusat dan daerah maupun ratar daerah. Matriks kepentingan diperlukan untuk memberikan gambaran menyeluruh yang harus diakomodasikan dalam merumuskan kebijaksanaan nasional.

Ada enam unsur pokok kekuatan laut yang pembangunannya perlu didahulukan untuk menggerakkan yang lain, yaitu:

1. Perangkat perundang-undangan, yang cakupannya meliputi (a) yang menetapkan batas dan rezim hukum dari wilayah dan dasar laut, (b) yang berkaitan dengan penggunaan, perlindungan, penelitian dan

pemetaan laut, (c) yang berkaitan dengan kegiatan di dan lewat laut, (d) yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber alam laut dan dasar laut, (e) yang berkaitan dengan peninggalan sejarah di laut.

2. Perdagangan lewat laut, baik antarpulau maupun internasional serta prasarana pergudangan dan angkutan daratnya.

3. Pelayaran niaga, baik antarpulau maupun internasional serta prasarana pelabuhan lautnya.

4. Industri, baik yang langsung untuk menunjang kegiatan di laut, maupun yang mengolah hasil pertanian, perkebunan, perhutanan, pertambangan, perikanan, budidaya laut dan aneka industri untuk diangkut dan dipasarkan melalui laut.

5. Jasa keuangan, asuransi dan informasi untuk mendukung kegiatan perdagangan, pelayaran dan industri.

6. Pendidikan tenaga profesional untuk mendukung seluruh kegiatan yang diperlukan untuk membangun kekuatan laut.

Pembangunan keenam unsur pokok kekuatan laut tersebut akan menjadi landasan dan sekaligus penggerak bagi pembangunan selanjutnya, yang akan menjadikan ekonomi Indonesia berakar pada buminya. Se-

luruh penyelenggara negara harus dapat memfokuskan perhatian terhadap pembangunan kekuatan laut, bahkan seorang menteri keuangan harus menyadari bahwa uang yang masuk ke kas negara sebagian besar berasal dari kegiatan di dan lewat laut. Masyarakat secara luas perlu didorong dan diberi motivasi untuk ke laut, untuk berpartisipasi baik langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan kekuatan laut. Dalam masyarakat harus tumbuh tradisi dan budaya bahari, sehingga atmosfer Indonesia adalah atmosfer bahari.

Perdagangan, pelayaran dan industri harus dibangun secara terpadu dalam satu jaringan nasional pusat-pusat pertumbuhan ekonomi (*national network of economic growth centers*) yang tersebar merata di seluruh Kepulauan Indonesia. Tiap pusat pertumbuhan berakar pada seluruh titik kegiatan ekonomi dalam wilayahnya dan mengemban dua fungsi sekaligus, yaitu sebagai pusat industri yang utama mengolah sumber daya wilayahnya, dan sebagai pusat distribusi bagi kebutuhan seluruh pelosok dalam wilayahnya. Masing-masing pusat pertumbuhan selain bersifat independen dalam perdagangan luar negeri (*export-import centers*), juga mempunyai hubungan interdepen-

densi dengan pusat-pusat pertumbuhan yang lain (*inter-regional dependency*) dalam kegiatan ekonomi dalam negeri. Pusat-pusat pertumbuhan itu satu sama lain membentuk jaringan pelayaran nasional (*national shipping network* berbasis *inter-island shipping lines*) yang berpola *trunk and feeder system*.

Pola jaringan nasional (*national network pattern*) perdagangan, pelayaran dan industri ditetapkan berdasarkan kesepakatan nasional para Kepala Daerah dan berlaku untuk jangka waktu 25 tahun, yang setiap lima tahun dapat dievaluasi dan disempurnakan, sehingga pola jaringan nasional itu dapat dijulurkan untuk 25 tahun ke depan lagi (*rolling*), sampai tercapai tingkatan ekonomi yang dicita-citakan. Pola jaringan nasional menjadi *blue print* yang realisasi dan dinamisasinya dilaksanakan oleh tiap daerah dalam rangka menyelenggarakan hak otonominya. Pemerintah pusat hanya mengawasi agar *blue print* itu dipatuhi dan ikut memecahkan masalah yang timbul. Tidak semua Daerah Otonom berdasarkan fakta-fakta obyektif ketersediaan faktor-faktor produksi setempat serta pertimbangan geoekonomi dapat dikembangkan menjadi pusat pertumbuhan, oleh karena itu pola jaringan nasional harus menjadi pe-

doman kerja bagi setiap Daerah Otonom, sehingga pertumbuhan di seluruh daerah tetap mengacu kepada persatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang menerapkan prinsip Negara Kesatuan.

Penyebaran pusat-pusat pertumbuhan secara merata di seluruh kepulauan Indonesia selain untuk menyeimbangkan pertumbuhan antardaerah, juga untuk mencegah terjadinya pemusatan industri di Pulau Jawa, yang baik dari pertimbangan ekonomi dan sosial-budaya maupun pertimbangan politik dan militer, tidak sehat. Jepang yang wilayahnya berbentuk kepulauan juga pernah mengalami hal serupa, yaitu ketika perkembangan industrinya hanya berpusat di empat kota di Pulau Honshu, yaitu Tokyo, Nagoya,

Osaka dan Kobe yang letaknya berdekatan di pantai timur. Jepang harus melakukan redistribusi industrinya ke pulau-pulau yang lain agar terjadi pemerataan dan keseimbangan pertumbuhan ekonomi di seluruh kepulauan, seperti Pulau Kyushu dan Pulau Shikoku di selatan dan Pulau Hokkaido di utara serta beberapa kota di pantai barat Pulau Honshu (Kakui Tanaka, *Building a New Japan*, 1974).

Wilayah laut kita sangat luas, dan pulau kita jumlahnya sangat besar, apabila kita tidak dapat membangunnya, memanfaatkan dan melindunginya dengan baik, perjuangan berat dan panjang untuk mendapat pengakuan internasional atas prinsip Negara Kesatuan akan sulit dipertahankan.