

Status Hukum Pulau-Pulau Terluar Indonesia

Arif Havas Oegroseno¹

Outer islands play important role to determine national boundaries. Legal status of ninety-two outer islands in Indonesia creates the basic law for Indonesia to be acknowledged as the Archipelagic State. Since the decision from International Court of Justice which won Malaysia over the Sipadan and Ligitan case on the basis of effective occupation, Indonesian people are having highly concerned on effective occupation. Effective occupation is an international law doctrine which arises from law of ancient Rome. Effective occupation is an administrative act without physical occupation. It can be applied to terra nullius territory. This paper discusses over the effective occupation in the case of Sipadan and Ligitan and the role of outer islands in the maritime diplomacy.

Keywords: Outer Islands, Effective Occupation, Maritime Boundaries

Effectivité atau effective occupation telah menjadi jargon baru dalam kosa kata bangsa Indonesia. Kata ini diasosiasikan dengan Sipadan-Ligitan, dengan kekalahan berperkara di Mahkamah Internasional dan dengan rasa pedih "kehilangan" pulau-pulau. Akhir-akhir ini kata-kata ini kembali muncul dalam konteks rasa kekhawatiran yang luar biasa pada diri bangsa Indonesia bahwa pulau-pulau lainnya akan segera dicaplok atau berpotensi dicaplok oleh Negara tetangga. Kata-kata ini bahkan telah difungsikan sebagai suatu kata kerja dalam bahasa Indonesia, seperti terlihat dalam kalimat "pulau-pulau Indonesia rawan effective occupation".

Kita terus melihat dengan rasa was-was yang mendalam setiap gerak gerik negara tetangga guna mewaspadaikan ancaman *effective occupation*, tanpa berupaya mendalami apakah ancaman ini nyata atau tidak. Suka tidak suka, kesan yang ada adalah bahwa *effective occupation* telah menjadi sesuatu yang sangat menakutkan bagi bangsa Indonesia. Sehingga bangsa dengan wilayah laut hampir 6 juta km persegi, bangsa demokrasi terbesar ketiga di dunia, bangsa dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia, bangsa dengan jumlah

¹ Penulis saat ini menjabat sebagai Direktur Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.

penduduk 220 juta dan bangsa yang menjadi pemimpin ASEAN ini bahkan ketakutan pulau-pulaunya rawan *effective occupation* dari Negara sekecil Palau dengan luas wilayah 458 km persegi dengan penduduk 20.303 orang.

Namun, fakta menunjukkan bahwa banyak pihak bicara mengenai *effective occupation* tanpa memahami apa arti doktrin hukum internasional ini. Sama halnya dengan berbagai komentar dan sikap tentang keputusan Mahkamah Internasional atas kasus Sipadan-Ligitan, tetapi tidak pernah membaca keputusan yang hanya setebal 60 halaman itu. Penulis pernah menjadi pembicara suatu seminar nasional yang dihadiri oleh sejumlah akademisi kaliber nasional, mahasiswa dan lembaga pemikir di mana tidak ada satu pun dari peserta seminar yang pernah membaca keputusan Mahkamah Internasional tentang Sipadan-Ligitan. Kasus ini serupa dengan berbagai pendapat akademisi, politisi, media dan bahkan pejabat Pemerintah yang menganggap Ambalat adalah pulau.

Effective occupation adalah doktrin hukum internasional yang berasal dari hukum Romawi kuno. *Occupation* berasal dari konsep Romawi *occupatio* (baca okupatio) yang berarti tindakan administratif dan bukan berarti tindakan pendudukan secara fisik. *Effective occupation* sebagai suatu tindakan administratif penguasaan suatu wilayah hanya bisa diterapkan pada *terra nullius* atau wilayah baru dan wilayah tak bertuan, atau wilayah yang dianggap tak bertuan dan disengketakan oleh negara.² *Effective occupation* tidak bisa diterapkan kepada wilayah yang diatur oleh perjanjian, keputusan hakim, keputusan arbitrase, atau registrasi kepemilikan dengan hukum yang jelas.

***Effectivité* atau *effective occupation* dalam Kasus Sipadan-Ligitan**

Keputusan Mahkamah Internasional tentang Sipadan-Ligitan perlu dianalisa secara mendalam untuk mengetahui bagaimana suatu *effective occupation* sebagai suatu doktrin hukum internasional diterapkan oleh peradilan internasional.

Kasus Sipadan-Ligitan berawal dari ketidakjelasan kepemilikan pulau-pulau ini dalam perundingan penetapan batas landas kontinen Indonesia-Malaysia

² Studi terhadap doktrin *Effective occupation* dapat dilakukan secara lebih mendalam pada *Principles of Public International Law*, Ian Brownlie (1998); *Territorial Acquisition, Disputes and International Law*, Sharma (1997); *Title to Territory in Africa*, Malcom Shaw (1986); *Case and Materials on International Law*, D.J Harris (1999); *Modern Introduction to International Law*, Peter Malanczuk (1987).

pada tahun 1969. Indonesia menganggap pulau-pulau ini adalah miliknya atas dasar kepemilikan Sultan Bulungan. Sementara, Malaysia menganggapnya di bawah kekuasaan Sultan Sulu yang menjualnya ke Inggris dan kemudian menjadi miliknya.

Negosiasi dan diplomasi kemudian dilakukan sejak tahun 1988 hingga 1996. Namun demikian, kedua Kepala Pemerintahan yakni Presiden Soeharto dan PM Mahathir memutuskan untuk menghentikan diplomasi dan menggunakan jalur hukum yakni melalui Mahkamah Internasional. Keputusan politik ini kemudian diratifikasi oleh parlemen kedua negara. DPR-RI menyetujui hal ini dengan melakukan ratifikasi perjanjian Indonesia-Malaysia untuk berperkara di Mahkamah Internasional pada 31 Desember 1997.

Dengan demikian, jalur diplomasi sudah dihentikan dan para diplomat Indonesia tidak lagi bernegosiasi soal Sipadan-Ligitan. Adalah suatu hal yang mustahil dalam dunia peradilan internasional untuk melakukan diplomasi terhadap hakim internasional atau terhadap pengadilan internasional, terlepas dari kebiasaan di masa lalu di Indonesia di mana hakim tertentu bisa diajak diplomasi dan negosiasi.

Dalam perkara Sipadan-Ligitan, Mahkamah Internasional memutuskan dengan menerapkan doktrin *effective occupation*. Mahkamah Internasional menolak argumentasi Indonesia dan Malaysia bahwa pulau-pulau ini adalah milik mereka atas dasar *chain of title* atau rantai kepemilikan. Dalam amar keputusannya, Mahkamah Internasional memutuskan bahwa "*Indonesia's argument that it was successor to the Sultanate of Bulungan ... cannot be accepted*". Sementara itu, Mahkamah Internasional juga menegaskan bahwa "*Malaysia's argument that it was successor to the Sultan of Sulu ... cannot be upheld*".³

Semua kutipan yang terkait dalam analisis Keputusan Mahkamah Internasional diambil dari Case Concerning Sovereignty Over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan, International Court of Justice 17 December 2002.

Mahkamah kemudian menyatakan bahwa ukuran yang obyektif dalam menentukan kepemilikan pulau-pulau tersebut adalah dengan menerapkan doktrin *effective occupation*. Dua aspek penting dalam penentuan *effective*

³ Semua kutipan yang terkait dalam analisis Keputusan Mahkamah Internasional diambil dari Case Concerning Sovereignty Over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan, International Court of Justice 17 December 2002.

occupation ini adalah keputusan adanya *out-off date* atau sering disebut *critical date* dan bukti-bukti hukum yang ada.

Critical date yang ditentukan oleh Mahkamah Internasional adalah 1969. Artinya adalah semua kegiatan setelah tahun 1969 seperti pembangunan resort dianggap tidak berdampak hukum sama sekali. Mahkamah hanya melihat bukti hukum sebelum 1969. Dalam kaitan ini perlu digarisbawahi bahwa Federasi Malaysia baru terbentuk secara utuh dengan Sabah sebagai salah satu negara bagiannya pada 16 September 1963.

Dalam mengkaji bukti-bukti hukum sebelum 1969 yang menunjukkan adanya *effective occupation* atas pulau-pulau Sipadan-Ligitan, Mahkamah mempertimbangkan bukti-bukti yang diajukan kedua negara, yakni:

- a. Indonesia mengajukan bukti-bukti adanya patroli AL Belanda di kawasan ini dari tahun 1895 hingga 1928, termasuk kehadiran kapal AL Belanda *Lynx* ke Sipadan pada November-December 1921; dan adanya survei hidrografi kapal Belanda *Macasser* di perairan Sipadan Ligitan pada Oktober-November 1903. Patroli ini dilanjutkan oleh patroli TNI-AL. Selain itu, bukti yang diajukan adalah adanya kegiatan perikanan nelayan Indonesia pada tahun 1950-1960an dan bahkan awal 1970an.
- b. Malaysia mengajukan bukti-bukti berupa bukti hukum Inggris yakni *Turtle Preservation Ordinance* 1917; perijinan kapal nelayan kawasan Sipadan Ligitan; regulasi suaka burung tahun 1933 dan pembangunan suar pada tahun 1962 dan 1963. Semuanya adalah produk hukum pemerintah kolonial Inggris, bukan Malaysia.

Sebelum menilai bukti-bukti Indonesia, Mahkamah Internasional menegaskan bahwa UU 4/Prp 1960 tentang negara kepulauan tidak mencantumkan Sipadan-Ligitan sebagai milik Indonesia. Mahkamah berpandangan hal ini relevan terhadap kasus pulau Sipadan-Ligitan karena Indonesia tidak memasukkannya dalam suatu perundang-undangan nasional. Terhadap patroli AL Belanda, Mahkamah berpendapat bahwa hal ini merupakan bagian dari latihan bersama atau kesepakatan bersama dalam memerangi perompakan, Sehingga tidak bisa dijadikan dasar pengajuan klaim.

Mengenai kegiatan perikanan nelayan Indonesia, Mahkamah berpendapat bahwa "*activities by private persons cannot be seen as effectivité, if they do not take place on the basis of official regulations or under governmental authority*" Oleh karena kegiatan tersebut bukan bagian dari pelaksanaan

suatu perundang-undangan Indonesia atau di bawah otoritas Pemerintah, maka Mahkamah menyimpulkan bahwa kegiatan ini juga tidak bisa dijadikan dasar sebagai adanya *effective occupation*.

Mahkamah berpandangan bahwa berbeda dengan Indonesia yang mengajukan bukti berupa sejumlah kegiatan Belanda dan rakyat nelayan, Malaysia mengajukan bukti berupa sejumlah ketentuan-ketentuan hukum. Mahkamah menyatakan bahwa berbagai peraturan Inggris tersebut menunjukkan adanya suatu "*regulatory and administrative assertions of authority over territory which is specified by name*".

Esensi keputusan ini bukanlah seperti yang dinyatakan sementara kalangan yakni bahwa negara harus memperhatikan lingkungan hidup, pengembangan ekonomi atau bahkan keberadaan orang di suatu pulau terpencil untuk menunjukkan *effective occupation*, tetapi yang terpenting adalah apakah ada suatu pengaturan hukum atau instrumen hukum, regulasi atau kegiatan administratif lainnya tentang pulau tersebut terlepas dari isi kegiatannya. Keputusan ini juga tidak memberikan makna hukum terhadap pembangunan resort yang dilakukan oleh Malaysia setelah 1969 dan juga kegiatan perikanan nelayan Indonesia yang tidak didasarkan atas peraturan perundang-undangan.

Jelas elemen kuncinya dalam aplikasi doktrin *effective occupation* adalah ada tidaknya suatu perundang-undangan, peraturan hukum, atau regulasi terkait status wilayah tersebut. Hal ini tentunya sejalan dengan makna dari *occupatio* (baca okupatio) yang berarti tindakan administratif dan bukan berarti pendudukan secara fisik.

Perlu digarisbawahi bahwa bukti-bukti yang diajukan adalah kegiatan Belanda dan Indonesia *versus* bukti hukum Inggris. Jadi dari segi kacamata hukum internasional, Malaysia mendapatkan pulau-pulau tersebut bukan atas kegiatannya sendiri tetapi atas kegiatan hukum Inggris yang dilakukan pada tahun 1917, 1933, 1962 dan 1963 jauh sebelum Federasi Malaysia dengan keanggotaan Sabah dibentuk pada 16 September 1963.

Sebagai suatu hipotesa hukum, perlu dipikirkan apabila Indonesia mengklaim pulau-pulau Sipadan Ligitan pada tahun 1945, bukti manakah yang akan lebih dipercaya hakim, bukti Belanda dan Indonesia ataukah bukti Inggris.

Validitas argumentasi “*rawan effective occupation*”

Jawaban singkatnya adalah tidak valid. Karena *effective occupation* dibuktikan dari ada tidaknya suatu bukti hukum berupa perundang-undangan, peraturan hukum atau regulasi, maka doktrin *effective occupation* tidak berlaku di wilayah yang diatur oleh perjanjian, keputusan hakim, keputusan arbitrase, atau registrasi kepemilikan dengan hukum yang jelas.

Semua 92 pulau-pulau terluar Indonesia, termasuk di dalamnya 12 pulau-pulau kecil terluar, adalah milik Indonesia dengan dasar hukum yang kuat.⁴

Rujukan mengenai pulau-pulau terluar Indonesia diambil dari Pulau-Pulau Terluar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dinas Hidro-Oseanografi TNI-AL, Markas Besar TNI-AL, November 2003.

Pulau-pulau tersebut telah memenuhi kriteria-kriteria tersebut yakni diatur dalam perjanjian internasional, ada dalam keputusan arbitrase dan berada dalam perundang-undangan yang jelas dan tidak pernah diprotes negara mana pun juga.

Empat pulau-pulau di Aceh Barat yang berbatasan dengan India telah digunakan sebagai rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen Indonesia-India. Salah satu dari 4 pulau-pulau ini yakni Pulau Rondo juga menjadi rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen Indonesia-Thailand. Empat pulau-pulau kecil di Selat Malaka telah digunakan sebagai rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen dan Laut Teritorial Indonesia-Malaysia. Empat pulau-pulau kecil di Selat Singapura telah menjadi rujukan penentu batas Laut Wilayah Indonesia-Singapura.

Delapan pulau-pulau kecil di ujung Selat Singapura dan di Laut Natuna menjadi rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen Indonesia-Malaysia di Laut Natuna. Dua pulau-pulau kecil di Laut Natuna juga menjadi rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen Indonesia-Vietnam. Tiga pulau-pulau di Laut China Selatan menjadi rujukan penentu Perjanjian Batas Landas Kontinen Indonesia-Malaysia di Laut China Selatan.

Pulau Sebatik di Laut Sulawesi telah diatur kepemilikan dan pembagian wilayahnya secara jelas antara Belanda dan Inggris. 26 pulau-pulau kecil di

⁴Rujukan mengenai pulau-pulau terluar Indonesia diambil dari Pulau-Pulau Terluar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dinas Hidro-Oseanografi TNI-AL, Markas Besar TNI-AL, November 2003.

Samudra Hindia dan Lautan Arafuru menjadi rujukan penentu Batas Landas Kontinen dan ZEE Indonesia-Australia.

Sementara itu 9 pulau-pulau kecil di Samudera Hindia bagian selatan Sumatra, berbatasan dengan laut lepas dan tidak ada negara sama sekali yang berhadapan dengan pulau-pulau kecil tersebut.

Satu pulau di Laut Sulawesi yakni Pulau Miangas menjadi milik Indonesia karena atas warisan Belanda yang mendapatkannya melalui keputusan arbitrase dalam sengketanya dengan AS. Belanda diputuskan mampu membuktikan *effective occupation* di Pulau Miangas.

Sembilan puluh dua pulau-pulau terluar tersebut, termasuk pulau-pulau terluar lainnya yang tidak diatur dalam suatu perjanjian internasional atau terdapat dalam keputusan arbitrase, telah diatur dalam UU 4/Prp 1960 yang menjadi dasar hukum Indonesia dalam mengajukan perjuangan sebagai negara kepulauan secara hukum. Tidak ada satu negara pun yang memprotes UU 4/Prp 1960 tersebut baik dari segi proklamasi negara kepulauan mau pun dari segi penentuan titik dasar pada pulau-pulau kecil terluar yang jelas dinyatakan sebagai pulau-pulau milik Indonesia.

Selain menunjukkan bahwa pulau-pulau terluar Indonesia mempunyai dasar hukum dan solid dan telah diakui oleh negara tetangga sebagai milik Indonesia, keseluruhan bukti-bukti hukum tersebut juga menepis anggapan salah bahwa Indonesia adalah negara yang tidak mempunyai batas internasional dengan negara tetangga atau anggapan salah bahwa wilayah Indonesia secara hukum tidak jelas.

Peran Pulau-Pulau Kecil Terluar dalam Perundingan Batas Maritim

Indonesia telah memiliki 15 Perjanjian Batas Laut yang mengatur berbagai zona yakni batas laut teritorial, batas landas kontinen dan batas ZEE dengan tujuh negara tetangga. Indonesia belum mempunyai batas dengan 3 negara yakni Filipina, Palau dan Timor Leste. Hal ini disebabkan karena Filipina baru menyelesaikan survei titik dasar sebagai negara kepulauan pada akhir tahun 2002, Palau tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan Indonesia dan Timor-Leste adalah negara baru yang lahir secara resmi pada tahun 2000. Dalam kaitan tiga negara ini, Indonesia tengah berunding dengan Filipina, segera membuka hubungan diplomatik dengan Palau dan menyepakati dimulainya

perundingan batas laut dengan Timor-Leste setelah perundingan semua segmen batas darat diselesaikan.

Dalam perundingan batas maritim peran pulau-pulau terluar adalah sebagai lokasi penetapan titik dasar penarikan garis pangkal dan titik dasar proyeksi klaim ke wilayah laut. Setelah penentuan titik-titik ini dilakukan, maka sebenarnya peran pulau-pulau terluar bersifat statis. Hal ini disebabkan karena berbagai aspek yang mempengaruhi pergerakan garis batas dalam perundingan, yakni apakah garisnya lebih ke atas atau ke bawah, apakah lebih ke kiri atau ke kanan, apakah ada lekukan tertentu atau tidak, sangat tergantung kepada hal-hal lain yang sifatnya lebih makro seperti panjang pantai, arah pantai, bentuk pantai, geologi dasar laut, lokasi sumber daya alam di dasar laut, lokasi ikan dan lain sebagainya.

Apabila tidak berhati-hati, keberadaan pulau-pulau kecil justru dapat menjadi faktor yang merugikan perundingan. Hal ini disebabkan karena dalam Konvensi HUKLA 1982 terdapat pasal yang mengatur bahwa pulau atau batuan yang tidak dapat mendukung habitasi manusia tidak berhak atas wilayah ZEE dan landas kontinen.

Jual-Beli dan Sewa Pulau dari Sudut Hukum Internasional

Keputusan Mahkamah Internasional tentang Sipadan-Ligitan yang menegaskan bahwa "*activities by private persons cannot be seen as effectivité, if they do not take place on the basis of official regulations or under governmental authority*" sesungguhnya adalah yurisprudensi dari prinsip hukum internasional.

Oleh karena itu, dalam kasus penjualan dan penyewaan pulau yang tengah marak, prinsip ini menegaskan bahwa keberadaan warga asing yang membeli, menyewa dan mengelola sejumlah pulau di Indonesia adalah tindakan pribadi yang tidak mempunyai elemen *effective occupation*. Tindakan sejumlah warga asing itu adalah tindakan pribadi, bukan sebagai wakil negara atau pemerintah asal mereka, dalam suatu kontrak hukum jual-beli atau sewa. Warga asing tersebut tidak memenuhi elemen "*duly authorized by State*" yang disyaratkan hukum perjanjian internasional dalam penandatangan suatu perjanjian.

Persoalannya adalah pada segi-segi keamanan dan masalah sosial. Bayangkan apabila seseorang membeli atau menyewa pulau di mulut atau sekitar

“choke points” di Selat Malaka, Selat Sunda atau Selat Lombok, kemudian melakukan berbagai kegiatan *monitoring and surveillance* navigasi kapal, pengumpulan informasi dan hal-hal lain yang dapat merugikan kepentingan strategis pertahanan dan keamanan Indonesia.

Kekalahan Indonesia di Mahkamah Internasional, merdekanya Timor-Timur, ancaman separatisme di Aceh, Maluku, Papua, konflik berkepanjangan di Poso dan beberapa kasus otonomi kebablasan tampaknya sangat berpengaruh terhadap cara pandang bangsa Indonesia dalam masalah kewilayahan. Kita, bangsa Indonesia menjadi ketakutan akan sesuatu yang tidak nyata.

Dalam dua kasus yang berbeda yakni Sipadan-Ligitan dan Miangas, bangsa kita menyikapinya secara sama. Pada saat Mahkamah Internasional memutuskan Sipadan Ligitan sebagai wilayah Malaysia, kita menyikapinya dengan rasa ketakutan akan kehilangan pulau. Tetapi manakala Mahkamah Arbitrasi memberikan Pulau Miangas kepada Belanda dan Indonesia dengan dasar hukum yang sangat kuat, bangsa kita masih saja ketakutan akan kehilangan Pulau Miangas. Sungguh suatu hal yang sangat memprihatinkan. Bangsa kita sepertinya telah kehilangan rasa percaya diri. Hal ini perlu menjadi introspeksi bersama. Belanda pernah mengatakan bahwa bangsa Indonesia adalah “*nation of coolies and coolie among nations*” atau bangsa kaum kuli dan kuli di antara bangsa-bangsa, suatu pernyataan pedas yang harus kita tolak mentah-mentah. Mari kita bangkitkan percaya diri bangsa demi kehidupan yang lebih baik dan kepemimpinan Indonesia di antara bangsa-bangsa.

Referensi Penulisan:

1. Principles of Public International Law, Ian Brownlie (1998)
2. Territorial Acquisition, Disputes and International Law, Sharma (1997)
3. Title to Territory in Africa, Malcom Shaw (1986)
4. Cases and Materials on International Law, D.J Harris (1999)
5. Modern Introduction to International Law, Peter Malanczuk (1987)
6. Case Concerning Sovereignty Over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan, International Court of Justice 17 December 2002
7. Pulau-Pulau Terluar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Dinas Hidro-Oceanografi TNI-AL, Markas Besar TNI-AL, November 2003