

Dr. J.A.Y. Wattimena, S.H., LL.M



HUKUM INTERNASIONAL

Mengenai Pengaturan Pulau Terluar
Di Indonesia



HUKUM INTERNASIONAL

Mengenai Pengaturan Pulau Terluar
Di Indonesia

Dr. J.A.Y. Wattimena, S.H., LL.M



**HUKUM INTERNASIONAL
MENGENAI PENGATURAN PULAU TERLUAR DI INDONESIA**

Penulis:

Dr. J.A.Y. Wattimena, S.H., LL.M

Desain Cover:

Usman Taufik

Tata Letak:

Handarini Rohana

Editor:

Dr. Elan Jaelani, S.H., M.H

ISBN:

978-623-459-048-7

Cetakan Pertama:

April, 2022

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

Copyright © 2022

by Penerbit Widina Media Utama

All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:

WIDINA MEDIA UTAMA

(Grup CV. Widina Media Utama)

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020

Website: www.penerbitwidina.com

Instagram: [@penerbitwidina](https://www.instagram.com/penerbitwidina)

PRAKATA

Rasa syukur yang teramat dalam dan tiada kata lain yang patut kami ucapkan selain mengucapkan rasa syukur. Karena berkat rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, buku yang berjudul “Hukum Internasional Mengenai Pengaturan Pulau Terluar di Indonesia” telah selesai disusun dan berhasil diterbitkan, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan penambah wawasan bagi siapa saja yang memiliki minat terhadap pembahasan tentang Hukum Internasional.

Akan tetapi pada akhirnya kami mengakui bahwa tulisan ini terdapat beberapa kekurangan dan jauh dari kata sempurna, sebagaimana pepatah menyebutkan “tiada gading yang tidak retak” dan sejatinya kesempurnaan hanyalah milik Tuhan semata. Maka dari itu, kami dengan senang hati secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian, hal tersebut tentu sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya kami untuk terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya selanjutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir di hadapan sidang pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu pengetahuan di Indonesia.

April, 2022

Penulis

DAFTAR ISI

PRAKATA	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB 1 PERSOALAN PULAU-PULAU TERLUAR DI WILAYAH REPUBLIK INDONESIA	1
BAB 2 KONSEP DAN TEORI PENGELOLAAN PULAU TERLUAR	21
BAB 3 HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PENGATURAN PULAU TERLUAR	47
A. Perdebatan Eksistensi Hukum Internasional.....	47
B. Batas Wilayah Negara Dalam Perspektif Hukum Internasional dan Hukum Nasional.....	52
C. Status Hukum Pulau-Pulau Terluar Republik Indonesia Berdasarkan Konvensi Hukum Laut 1982.....	57
BAB 4 PROFIL PULAU TERLUAR DALAM BINGKAI HUKU M PEMERINTAHAN DAERAH	63
A. Karakteristik dan Profil Pulau-Pulau Terluar	63
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	74
BAB 5 PRINSIP- PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PULAU TERLUAR	83
A. Prinsip Efektif.....	87
B. Prinsip Kerjasama	122
C. Prinsip Keberlanjutan	131
BAB 6 SINERGITAS PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU TERLUAR DI INDONESIA	141
A. Sumber Wewenang	141
B. Tanggungjawab dan Lingkup Wewenang.....	155
C. Koordinasi.....	169
BAB 7 IMPLIKASI HUKUM INTERNASIONAL PADA PENGELOLAAN PULAU TERLUAR DI INDONESIA	173
A. Pendahuluan.....	173
B. Hubungan Eksternal	177
C. Hubungan Internal.....	185

BAB 8 PENUTUP	189
A. Kesimpulan	189
B. Saran	190
DAFTAR PUSTAKA	192
GLOSARIUM	206
INDEKS	213
BIOGRAFI PENULIS	216



PERSOALAN PULAU-PULAU TERLUAR DI WILAYAH REPUBLIK INDONESIA

Indonesia secara Geografis dikelilingi oleh dua samudera dan dua benua. Posisi silang yang strategis ini menyebabkan wilayah kepulauan Indonesia dianugerahi berbagai potensi sumber kekayaan alam yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan prospektif.¹ Selain itu secara alamiah Indonesia memiliki 17.508² pulau, sehingga disebut sebagai Negara

¹ Jeffrey M Rawis, *Menjahit Laut Yang Robek, Paradigma Archipelago State Indonesia*, Yayasan Malesung, Jakarta 2004 ,hal 2.

² Perihal jumlah pulau sampai dengan saat ini data yang ada tidak menunjukkan jumlah yang pasti dan akurat . Laode M Syarif, dalam tulisannya yang berjudul *Promotion and Management of Marine Fisheries Indonesia, in the Towards Sustainable, Fisheries Law A Comparative Analysis*, Edited by Gerd Winter, IUCN Environmental Policy and Law paper No 74, Tahun 2009, hal 32. Disebutkan jumlah pulau 18,108 buah, sementara Kementerian Dalam Negeri Tahun 2006, menyebutkan Indonesia dihuni oleh 17.504 pulau , sedangkan data yang dikeluarkan oleh Dinas Hidro Oceanografi (Dishidros) TNI AL pada tahun 1982 berjumlah 17.508 pulau. Selain itu Ditjen Kelautan Pesisir dan pulau-Pulau Kecil (KP3K), Sudirman Saad yang dikutip oleh Kantor Berita Antara Selasa 17 Agustus 2010 ternyata jumlah pulau yang dimiliki oleh Indonesia telah menyusut jauh hingga 13.000 pulau berdasarkan survey yang telah dilakukan oleh

Kepulauan terbesar sekaligus Negara pantai dengan panjang sekitar 81.000 km.

Eksistensi Indonesia sebagai Negara Kepulauan telah diakui secara normatif yuridis pada forum internasional melalui Konferensi Hukum Laut III yang berlangsung di Montego Bai Jamaica. Hasil dari Konferensi ini melahirkan Konvensi Hukum laut PBB 1982 (*United Nation Convention on the Law of the Sea UNCLOS*) selanjutnya disebut Konvensi Hukum Laut 1982.

Secara keseluruhan Konvensi Hukum Laut 1982 merupakan hasil usaha pembaharuan serta merupakan suatu kerangka pengaturan yang sangat komprehensif dan meliputi hampir semua kegiatan di laut sehingga dianggap sebagai *a Constitution For The Ocean*.³ Usaha Pembaharuan tersebut dapat ditemukan terutama pada perumusan ketentuan-ketentuan baru tentang “negara kepulauan”.

Konvensi Hukum Laut 1982 pasal 46 ayat (1) menentukan batasan Negara kepulauan adalah suatu Negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Sedangkan pasal 46 huruf (b) Konvensi Hukum Laut 1982 mengartikan kepulauan berarti suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang berhubungan satu sama lainnya itu merupakan kesatuan geografis, ekonomi, dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap demikian.

Lebih lanjut di dalam pasal 47 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982, dijelaskan bahwa sebagai “Negara kepulauan dapat menarik garis pangkal lurus kepulauan yang menghubungkan titik terluar pulau-pulau dan karang

Kementerian Kelautan dan Perikanan. Oleh karena itu perlu dilakukan perhitungan ulang oleh instansi terkait dan berwenang untuk hal dimaksud. Hal ini ditujukan untuk menjaga integritas dan kedaulatan Negara Republik Indonesia. Lihat juga

http://idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=57&Itemid=309

³ Etty R Agoes, *Implementasi Nasional Hukum Laut 1982*, Dalam Lokakarya Hukum Laut Nasional, Satu Dasarwarsa Pemberlakuan Konvensi Hukum Laut 1982, Evaluasi, Implementasi Nasional dan Tantangan ke Depan, Departemen Luar Negeri, Yogyakarta, 2004, hal 1

kering terluar kepulauan itu, dengan ketentuan bahwa di dalam garis pangkal demikian termasuk pulau-pulau utama dan suatu daerah dimana perbandingan antara daerah perairan dan daerah darat, termasuk atol, adalah antara satu berbanding satu dan sembilan berbanding satu”.⁴

Terkait dengan pulau-pulau terluar yang ditetapkan sebagai basis peletakan titik-titik koordinat geografis untuk penarikan garis pangkal lurus kepulauan yang melingkupi seluruh wilayah kepulauan Indonesia, saat ini telah diatur melalui Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. kedudukan keputusan Presiden No 6 tahun 2017 tersebut menunjukan betapa pentingnya posisi pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga. Dasar pertimbangan dikeluarkannya Keputusan presiden No 6 tahun 2017 adalah: (i) dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau terluar dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan di bidang sosial, ekonomi, budaya, hukum, sumber daya manusia, pertahanan dan keamanan, (ii), pulau-pulau kecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis sebagai titik dasar dan garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif, dan landas kontinen Indonesia.⁵

Kesadaran ini sebenarnya telah ditetapkan Indonesia dalam prinsip-prinsip dasar konstitusinya yaitu UUD 1945. Ketentuan pasal 25 A UUD 1945 (setelah diamandemen) menetapkan bahwa; “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.⁶ Pengertian berciri nusantara ini hendak menekankan bahwa Indonesia memandang dirinya secara utuh dalam satu pemahaman ideology, politik, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Sebagai konsekuensi logisnya maka Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam melaksanakan tanggung jawab dan fungsinya harus dapat

⁴ Lihat pasal 46 dan 47 Konvensi Hukum laut 1982.

⁵ Lihat Butir menimbang PP No 6 Tahun 2005 *tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar*, Departemen Kelautan Dan Perikanan Indonesia , Jakarta, 2005 hal hal 1.

⁶ Lihat Pasal 25 A UUD 1945

menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat melalui proses pembangunan.

Sepanjang sejarah belum pernah ada Negara yang didirikan dengan maksud secara eksplisit untuk menyengsarakan rakyatnya. Tujuan Negara-negara pada umumnya sama, meski cara untuk mencapai tujuan dimaksud berbeda-beda. Teori John Locke menjadikan perlindungan hak-hak kodrati sebagai basis pendirian Negara untuk menciptakan perdamaian, keamanan, dan kesejahteraan umum.⁷

Hal senada juga dikemukakan oleh Garner⁸ dengan mengemukakan bahwa: Negara mempunyai tiga tujuan yaitu: (i) tujuan Negara yang asli atau yang utama (*primary*) atau yang langsung (*immediate*) ialah pemeliharaan perdamaian, ketertiban, keamanan dan keadilan. Apabila Negara tidak dapat memenuhi tujuan itu, maka tidak dapat dibenarkan adanya Negara itu, (ii) tujuan Negara yang *sekunder* ialah kesejahteraan warga Negara, Negara harus memelihara kepentingan bersama dan membantu kemajuan secara nasional. Jadi, tujuan ini mengutamakan kepentingan-kepentingan kolektif dari seluruh individu, dan (iii) tujuan Negara dalam bidang peradaban (*civilization*), merupakan tujuan yang terakhir dan yang termulia dari Negara. Tujuan ini bermaksud memajukan peradaban dan kemajuan Negara.

Di dalam konteks Negara Indonesia, tujuan bernegara telah ditegaskan dalam alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945 yaitu; “ Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”.

Untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita tersebut, perlu didukung oleh adanya kejelasan fisik wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara fisik Indonesia diperkirakan memiliki 17.508. Berdasarkan data yang telah terinventarisir terdapat 111 pulau-pulau kecil terluar dengan 31 pulau

⁷ Carl J. Friederich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, Chicago & London; Chicago University Press, p.110.

⁸ Samidjo, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung 1996, hal 220.

yang dihuni dan 61 pulau yang tidak berpenghuni⁹ hal ini berdasarkan Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Dari 111 pulau terluar, 67 pulau yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga¹⁰, 12 pulau diantaranya perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah. Ke – 12 pulau tersebut adalah pulau Rondo (Propinsi Nangroe Aceh Darusalam, pulau Berhala (Propinsi Sumatera Utara), pulau Nipah (Propinsi Kepulauan Riau), pulau sekatung (Propinsi Kepulauan Riau), pulau Sebatik (Propinsi Kalimantan Timur), pulau Marore,(Propinsi Sulawesi Utara), pulau Miangas (Propinsi Sulawesi Utara), pulau Fani, (Propinsi Papua), pulau Fanildo (propinsi Papua), Asutubun (Propinsi Maluku), pulau Wetar (Propinsi Maluku), pulau Batek (Propinsi Nusa Tenggara Tlmur).¹¹

Tabel 1. 12 Pulau Terluar Yang Butuh Perhatian Khusus

No	Nama Titik/ Pulau	Koordinat	Letak	Berbatasan dengan
1.	Pulau Rondo	6° 04' 41,47" LU 95° 06' 43,49" BT	Wilayah kota Sabang, Nangroe Aceh Darussalam	India
2.	Pulau Berhala	3° 46' 38" LU 99° 30' 3" BT	Wilayah Kab. Serdang Bedagai, Sumatera Utara	Malaysia
3.	Pulau Nipah	1° 08' 33,93" LU 103° 39' 42,18" BT	Wilayah Pemerintah Kota Batam, Kep. Riau	Singapura
4.	Pulau Sekatung	4° 47' 53,99" LU 108° 01' 20,80' BT	Wilayah Kab. Natuna, Kep. Riau	Malaysia
5.	Pulau Sebatik	4° 08' 54.04" LU 117° 47' 04,21" BT	Provinsi Kalimantan Timur	Malaysia
6.	Pulau Marore	4° 44' 14" LU 125° 28' 42" BT	Wilayah Kab. Kepulauan Sangihe	Filipina

⁹ <http://www.dkp.go.id/content.php> 31-pulau-berpenghuni-&-61-pulau-tidak-berpenghuni, diakses tanggal 21 November 2013.

¹⁰ Peraturan Presiden No 6 tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar

¹¹ Mustafa Abubakar, *Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan Belajar dari kasus Sipadan, Ligitan dan Sebatik*, Kompas Jakarta, 2006, hal 15-18.

7.	Pulau Miangas	5° 34' 03, 16" LU	Kab. Kepulauan Talaud	Filipina
		126° 34' 54, 98" BT		
8.	Pulau Fani	1° 03' 34, 81" LU	Kab. Sorong, Irian Jaya Barat	Republik Palau
		131° 15' 56, 87" BT		
9.	Pulau Fanildo	0° 56' 00, 00" LU	Kab. Biak Numfor, Papua	Republik Palau
		134° 18' 00,00" BT		
10.	Pulau Astubun	8° 04' 00, 00" LS	Kab. Maluku Tenggara Barat	Australia
		131° 17' 00,00" BT		
11.	Pulau Wetar	7° 51' 39, 74" LS	Kab. Barat daya	Timor Leste
		126° 35' 21, 33" BT		
12.	Pulau Batek	8° 43' 12, 36" LS	Kab. Kupang, Nusa Tenggara Timur	Timor Leste
		124° 23' 44, 72" BT		

Sumber: diolah dari Dishidros TNI-AL, (2010).

Dari belasan ribu pulau yang disebutkan di atas terdapat sejumlah pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan darat dengan Negara Malaysia, Papua New Guinea dan Timor Leste. Untuk berbatasan laut dengan beberapa Negara tetangga seperti India, Thailand, Vietnam, Malaysia, Singapura, Filipina, Republik Palau, Papua New Guinea, Australia dan Timor Leste. Olehnya keberadaan pulau-pulau terluar ini diibaratkan sebagai “teras depan” bagi Negara Republik Indonesia.

Faktualnya, pulau-pulau terluar Indonesia yang berada pada kawasan perbatasan, selama ini kurang mendapat perhatian dan sentuhan pembangunan, sehingga belum berkembang dan dimanfaatkan secara optimal. Penanganan yang serius dalam arti serangkaian tindakan yang terencana, sistematis, dan terpadu berdasarkan kebijakan yang terarah dan tepat untuk mengembangkan pulau-pulau kecil terluar belum memiliki arti dan pengaruh yang signifikan bagi pembangunan bangsa-negara secara makro dan bagi pulau-pulau tersebut secara mikro.¹²

¹² Hari Sabarno, *Pelaksanaan Administasi Pemerintahan dan Pengelolaan Pulau-Pulau Indonesia Di Wilayah Perbatasan*. O.C. Kaligis dan Associates, 2003 hal 61.

Suprayogi Hadi menanggapi kondisi ini dengan menyatakan bahwa¹³, kesan kurangnya perhatian dan kepedulian pemerintah terhadap pulau-pulau kecil terluar selama ini, selalu dikaitkan dengan pendekatan pembangunan yang lebih menekankan keamanan (*security*) dibandingkan dengan pendekatan dan peningkatan kesejahteraan (*prosperity*). Padahal menurutnya “pendekatan keamanan harus selalu disertai dengan pendekatan kesejahteraan secara seimbang”. Di pihak lain beberapa negara tetangga yang berbatasan dengan Indonesia telah mengembangkan daerah perbatasannya sebagai kawasan pertumbuhan ekonomi yang telah maju dengan berbagai sarana dan prasarana fisik yang lengkap serta sumber daya manusia yang berkualitas, seperti Negara Malaysia, Singapura dan lain-lain.

Realitas yang bertolak belakang ini menunjukkan bahwa pulau-pulau kecil terluar Indonesia belum dapat dikelola secara maksimal dan kurang terpadu. Selain itu munculnya berbagai konflik antar berbagai pihak, baik secara horizontal, sektoral maupun vertical. Hal ini kontras dengan sistem pengelolaan yang dilakukan oleh Negara tetangga.

Alex Retraubun¹⁴ mencermati masalah ini dengan mengemukakan “sekecil apapun pulau itu, baik berpenghuni ataukah tidak, sepantasnya harus dikelola dengan menetapkan kebijakan yang terarah dan berkelanjutan. Ditambahkan, apalagi jika pulau tersebut berada persis di wilayah perbatasan dengan Negara tetangga”.

Permasalahan ini jika diletakan secara bersamaan dengan factor-faktor yang turut serta melekat seperti factor ekonomi, politik, social, budaya dan pertahanan keamanan, maka penelantaran serta tidak diurusnya pulau-pulau kecil terluar yang berada pada kawasan perbatasan akan berdampak buruk terhadap eksistensi kedaulatan Negara dan juga hak-hak berdaulat yang dimiliki oleh Negara Indonesia.

¹³ Suprayogi Hadi, Direktur Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal BAPPENAS, Program Pembangunan Kawasan Perbatasan, Makalah Makassar 24 Maret 2011.

¹⁴ Alex S. W. Retraubun, *Belajarlah dari Kasus Sipadan –Ligitan*, Kompas, Kamis 19 Desember 2002 hal 1.

Kasus Sipadan-Ligitan menjadi sebuah pelajaran berharga tentang bagaimana seharusnya sebuah wilayah diurus, dipedulikan dan tidak dibiarkan terbengkalai. Sipadan dan Ligitan merupakan dua pulau kecil yang tidak berpenghuni. Pentingnya dua pulau ini sehingga dipersengketakan oleh ke dua Negara, karena dua pulau ini dapat dijadikan titik untuk menentukan lebar laut wilayah, landas kontinen, dan zona ekonomi Eksklusif. Kepentingan ekonomi dan politik sangat dominan dalam perebutan wilayah ini di samping mempertahankan keutuhan wilayah.¹⁵ Secara objektif kemungkinan menang ke dua negara adalah *fifty-fifty* mengingat dasar yang digunakan oleh kedua Negara, baik untuk mengklaim dan membantah ada dalam koridor hukum internasional.

Ternyata bukti krusial dalam penentuan pemberian kedaulatan kepada Malaysia terletak pada adanya *effectivities*, yang dilakukan oleh Inggris dengan menetapkan berbagai peraturan yang dikeluarkan antara lain ketentuan tentang pengambilan telur penyu dan ketentuan tentang cagar burung dan dilanjutkan dengan pembangunan mercusuar. Bahkan pembangunan mercusuar ini tanpa ada protes dari pihak Indonesia. Khusus bagi Sipadan yang memiliki luas 12 hektar telah dibangun kawasan resort oleh investor Malaysia.

Namun demikian, Indonesia yang berkali-kali mengklaim kedua pulau itu sebagai wilayahnya justru sama sekali tidak melakukan aktivitas pembangunan. Kedua pulau tersebut dibiarkan terlantar dan seperti “tidak bertuan”.¹⁶ Alasannya telah ada kesepakatan antara Indonesia dengan Malaysia pada tahun 1969 untuk mengosongkan kedua pulau tersebut.

Terlepas dari semuanya itu ada hal menarik yang ditampilkan oleh Mahkamah Internasional, yaitu putusan Mahkamah Internasional lebih mengutamakan aspek penguasaan wilayah. Malaysia dianggap pantas memiliki ke dua pulau tersebut sebab telah terbukti secara administrasi mengelola dan mengembangkannya serta melestarikan lingkungan. Hal yang sama dilontarkan oleh mantan Menteri Luar negeri Indonesia Hasan

¹⁵ Hikmahanto Juwana, *Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Pulau Sipadan Dan Ligitan Dalam Buku Sengketa Sipadan Dan Ligitan Mengapa Kita Kalah*, O.C. Kaligis Associates, Jakarta, 2003. Hal 45.

¹⁶ Nono, Anwar Makarim *Statistik Vital Kasus Sipadan –Ligitan* Kompas Selasa 14 Januari 2003 hal 5.

Wirayuda dengan mengutip pertimbangan Mahkamah Internasional bahwa Malaysia diuntungkan karena adanya beberapa pembuktian: (i) keberadaan secara terus menerus (*continuous presence*) di pulau tersebut, (ii) penguasaan secara efektif (*effective occupation*) termasuk aspek administrasi, (iii) perlindungan dan pelestarian ekologis (*maintenance and ecology preservation*)¹⁷.

Tidak jauh berbeda dengan hasil putusan Mahkamah Internasional yang juga mengacu dalam kasus *Legal Status of Eastern Greenland* antara Denmark dan Norway yang menentukan dua kriteria penting untuk menunjukkan adanya *effectivities*; (i), adanya kehendak dan kemauan (*the intention and will*) untuk bertindak sebagai Negara pada wilayah yang disengketakan, (ii), adanya tindakan nyata atas pelaksanaan kewenangan Negara (*actual exercise or display of such authority*).¹⁸

Farida Patittingi¹⁹ menjelaskan kriteria kehadiran terus menerus (*continuous presence*) di pulau tersebut yang menjadi dasar pertimbangan utama Mahkamah Internasional, jika dikaji dari perspektif Hukum Agraria Nasional dapat disamakan dengan lembaga *rectsverwerking*.²⁰ Lembaga *rechtsverwerking* mensyaratkan penguasaan terus menerus dalam arti tanah harus dikerjakan atau dimanfaatkan secara terus menerus atau tidak boleh dilerantarkan, artinya pemilik tanah harus meletakkan hubungan nyata dengan tanah tersebut secara terus menerus.

¹⁷ Hasan Wirajuda *Kasus Sipadan –Ligitan “Masalah Pengisian Konsep Negara’ Proses Penyelesaian sengketa Pulau Sipadan Dan Pulau ligitan, Dalam Buku Sipadan ligitan Mengapa kita Kalah*, Penyusun O.C.Kaligis, O.C.Kaligis associates, 2003, hal 35. Lihat pula Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2012, hal 168.

¹⁸ Victor Presscot and Gillian D. Triggs, *International frontiers and Boundaries, Law, Politics and geography*, Marthinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2008, p, 155.

¹⁹ Farida Patittingi, *Pengaturan Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil Di Indonesia*, Lanarka, Yogyakarta, 2009, hal 199.

²⁰ Lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan itikad baik

Selanjutnya ditambahkan oleh Farida Patittingi bahwa “Pertimbangan Mahkamah Internasional tersebut mengindikasikan perlunya pemberian identitas terhadap semua pulau-pulau kecil di Indonesia, baik secara administratif maupun secara fisik ekologis”.²¹

Kini, Mahkamah Internasional mengajarkan , bila perjanjian internasional tentang kedaulatan atas suatu daerah tidak jelas, yang berhak adalah pihak yang lebih peduli , yang lebih banyak dan lebih lama mengurus daerah itu.²²

Permasalahan ini seharusnya mendorong dan menggerakkan kemauan politik (*political will*) yang lebih kuat dan terarah dari pemerintah untuk secara riil, koordinatif dan terfokus semakin memberikan aksentuasi pembangunan dan pengawasan di kawasan perbatasan termasuk pulau-pulau terluar yang oleh karena suatu faktor atau beberapa faktor dapat menjadi “lahan perebutan” antar Negara. Misalnya kawasan perbatasan tersebut terkandung deposit tambang, minyak bumi atau sumber-sumber daya alam lainnya, namun tidak dikelola ataupun dibiarkan terlantar.

Padahal menurut Farida Patittingi bahwa; “kawasan pulau-pulau kecil memiliki potensi pembangunan yang cukup besar karena didukung oleh ekosistem dengan produktivitas hayati tinggi seperti terumbu karang, padang lamun, (*sea grass*), rumput laut (*sea weeds*) dan hutan bakau (*mangrove*). Sumber daya hayati laut pada kawasan ini memiliki potensi keragaman dan nilai ekonomis yang tinggi seperti ikan kerapu, napoleon, ikan hias, kuda laut, kerang mutiara, kima raksasa, (*tridacna gigas*) dan teripang. Selain itu pulau-pulau kecil juga memberikan jasa-jasa lingkungan yang tinggi nilai ekonomisnya dan sebagai kawasan kegiatan kepariwisataan”²³.

²¹ Farida Patittingi, Op Cit

²² Nono Makarim, Op Cit.

²³ Farida Patittingi, *Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil Dalam Amanna Gappa*, Vol 14 Nomor 1 Maret 2006. Hal 81.

Sementara itu Widi Agoes Pratikto²⁴ mengemukakan bahwa pulau-pulau kecil memiliki potensi yang sangat besar mencakup: (i), aspek ekonomi, ekosistem pesisir di sekitar pulau kecil menyimpan berbagai potensi sumber daya hayati seperti perikanan tangkap maupun budidaya. Banyak jenis ikan dan biota bernilai ekonomi tinggi yang ditemukan sekitar ini seperti ikan kerapu, lobster, ikan hias, kerang mutiara, rumput laut dan lain sebagainya, (ii) aspek ekologis telah terbukti bahwa pulau-pulau kecil memberikan jasa-jasa lingkungan yang tinggi nilai ekonomisnya, (iii) Aspek sosial, masyarakat pulau memiliki kebudayaan yang potensial bagi pembangunan. Masyarakat pulau memiliki sistem pengetahuan sendiri (*indigenous knowledge*) yang sangat berharga bagi kegiatan usaha penangkapan ikan. Juga masyarakat pulau memiliki sifat kearifan lokal (*local wisdom*) yang sangat berharga bagi upaya konservasi sumber daya alam.

Namun, kurang perhatiannya pemerintah untuk mengelola dan mengembangkan pulau-pulau terluar merupakan kelemahan fundamental yang mengakibatkan mudahnya terjadi tindak pencurian ikan (*illegal fishing*), ataupun pencurian dan penyelundupan kayu (*illegal logging*), perdagangan manusia (*trafficking in person*), sampai pada terjadinya kejahatan *transnasional crime*²⁵. Kerawanan yang diakibatkan oleh berbagai tindak pelanggaran, pada gilirannya akan mendiskripsikan kondisi sebuah Negara beserta kedaulatan yang melekat padanya.

Dari perspektif sosial politik sesungguhnya mencerminkan bahwa kedaulatan Negara atas wilayahnya sendiri masih sangat rapuh dan rentan sehingga memungkinkan terjadinya tindak pelanggaran. Sedangkan dari perspektif sosial, masyarakat yang berada pada kawasan perbatasan termasuk yang mendiami pulau-pulau kecil terluar konstruksi sosial dan kulturalnya sangat berbeda dengan masyarakat yang berada pada sentrum pemerintahan. Gradasi sosial politik masyarakat ini belum tentu bahkan mungkin dapat dipastikan tidak sama kuat dengan masyarakat

²⁴ Widi Agoes Pratikto Dirjen Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Dalam Pembukaan Acara kegiatan Semiloka “ *Penentuan Definisi Dan Pendataan Pulau Di Indonesia* ,(kata sambutan), Departemen Kelautan Dan Perikanan Direktorat Jenderal Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil Direktorat Pemberdayaan Pulau-Pulau Kecil Jakarta 26 Mei 2004.

²⁵ Suprayogi Hadi, Op Cit hal 2.

yang mendiami pusat-pusat pertumbuhan. Perasaan termarginalisasi dari proses pembangunan nasional dapat mengubah haluan berpikir mereka dari sekedar rasa diperlakukan tidak adil menjadi lebih ekstrim lagi, lebih baik bergabung dengan Negara tetangga yang lebih makmur dan kuat secara ekonomi.

Hal ini juga seperti yang diungkapkan oleh Bernard Kent Sondakh²⁶ yang menjelaskan bahwa pada dasarnya terdapat empat kriteria hilangnya sebuah pulau:

1. Hilang secara fisik, biasanya sebagai dampak dari proses geologis seperti abrasi atau karena rekayasa dan ulah manusia yang dapat menenggelamkan sebuah pulau. Salah satu pulau yang perlu mendapat perhatian karena proses tersebut adalah Pulau Nipah di Selat Singapura. Walaupun abrasi merupakan sesuatu yang alami akan tetapi kegiatan manusia dapat mempercepat proses tersebut. Dalam konteks Pulau Nipah, kegiatan penambangan pasir laut yang berlebihan di Perairan Riau merupakan penyebab utama hampir tenggelamnya pulau tersebut.
2. Hilang secara kepemilikan, sebuah pulau dikatakan hilang karena status kepemilikan dapat beralih karena proses kekuatan militer, maupun melalui proses hukum. Sebagai contoh kasus Pulau Sipadan Ligitan.
3. Hilang secara pengawasan, dengan jumlah pulau yang mencapai belasan ribu lebih, sebuah pulau dapat saja luput dari pengawasan pemerintah Indonesia. Tanpa pengawasan, pulau-pulau terluar dapat saja dimanfaatkan oleh masyarakat atau bahkan pemerintah Negara yang berbatasan untuk berbagai kegiatan, misalnya pariwisata, perikanan, perkebunan. Pulau Batek di perbatasan RI dan Timor Leste merupakan contoh sebuah pulau yang memiliki kerawanan tersebut. Mengingat jarak pulau Batek yang sangat dekat ke Oekusi Timor Leste.
4. Hilang secara sosial ekonomi dan politik, hal ini biasanya diawali oleh praktek ekonomi masyarakat, yang diikuti dengan interaksi sosial (perkawinan) dari generasi ke generasi, sehingga terjadilah perubahan

²⁶ Bernard Kent Sondakh, *Peran TNI AL Dalam Pengamanan Pulau Terluar RI Dalam Buku , Sengketa Sipadan –Ligitan, Mengapa Kita Kalah*, O.C.Kaligis dan Associates, Jakrta hal 78-79

struktur ekonomi maupun politik. Pulau Marore dan Pulau Miangas di Kepulauan Sangihe Talaud . Pulau ini hanya berjarak 48 mil laut dari Filipina, sedangkan dengan kecamatan Nanusa (Indonesia) berjarak sekitar 145 mil laut.²⁷ Saat ini pendatang Filipina secara perlahan telah merubah struktur sosial dan ekonomi serta politik dari masyarakat setempat. Penduduk ke dua pulau secara kebangsaan memang menjadi warga Negara Indonesia tetapi secara ekonomi, sosial, budaya, dan politik tidak berbeda dengan warga Filipina. Bahasa yang digunakan adalah bahasa Tagalog sebagai bahasa sehari-hari, mata uang peso sebagai alat transaksi dan kebutuhan hidup didatangkan dari Filipina. Kendati secara yuridis Indonesia telah melakukan perundingan dengan Filipina sebanyak 6 kali dan yang terakhir di tahun 2004 bertempat di Manado. Dari hasil perundingan tersebut Filipina sudah tidak mempermasalahkan lagi status pulau Miangas dan sepenuhnya mengakui sebagai milik Indonesia²⁸. Hal yang sama juga terjadi di Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan yang berbatasan dengan Malaysia. Seluruh kebutuhan masyarakat pada pulau Sebatik didatangkan dari Malaysia dan alat transaksi yang digunakan adalah mata uang ringgit. Dari data yang didapat banyak imigran Indonesia yang berasal dari pulau Sebatik telah menjadi warga Negara Malaysia.²⁹

Mencermati kondisi dan perkembangan pulau-pulau terluar di atas, dengan kemungkinan-kemungkinan yang dapat saja terjadi, maka Hari Sabarno berpendapat bahwa semestinya peran dan fungsi pemerintah sebagai regulator, eksekutor dan fasilitator dapat dimaknai secara tepat. Tentunya harus dilaksanakan dalam format menghadirkan kesejahteraan dan keamanan³⁰.

²⁷ S.Y. Pailah, *Arcipelagic State, Tantangan dan Perubahan Maritim*, Klub Studi Perbatasan, Manado, 2007, hal 88.

²⁸ wwimam-46.blogspot.com/2013/06/perbatasan-wilayah-negara-republik.html diakses tanggal 21 November 2013.

²⁹ Mustafa Abubakar, *Menata Pulau –Pulau Kecil Perbatasan, Belajar Dari Kasus Sipadan-Ligitan dan Sebatik*. Kompas Jakarta, 2006, hal 33.

³⁰ Hari Sabarno, Op Cit hal 61.

Peran dan fungsi pemerintahan dalam aspek regulator dapat dikatakan telah dilaksanakan, dengan menetapkan berbagai peraturan yang terkait dengan pengelolaan pulau-pulau terluar. Di antaranya: Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, UU No 27 Tahun 2007, Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Terluar, Peraturan Pemerintah No 26 Tahun 2008 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan lainnya.

Secara umum dapat dikatakan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan belum dapat diimplementasikan oleh pemerintah dalam mengelola pulau-pulau terluar. Banyaknya keterlibatan multistakeholders dalam pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar merupakan hal yang sangat kompleks. Permasalahannya untuk memadukan berbagai bentuk kewenangan, kebijakan dan konsepsi penanganan adalah sesuatu yang belum bersinergi dengan tepat.³¹ Selain itu ketidaksinambungan program yang dilaksanakan, juga merupakan salah satu aspek yang belum memperlihatkan hasil yang memuaskan.

Di dalam UU No 43 Tahun 2008, tentang Wilayah Negara telah ditetapkan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengelola dan mengembangkan pulau-pulau terluar. Dalam implementasinya kewenangan pengelolaan ini belum berjalan secara sinergis dan harmonis antar berbagai institusi yang ada baik pada tataran vertical maupun horizontal. Pembuktiannya ada pada berbagai masalah yang belum dapat dituntaskan seperti: (i) belum tercapainya kesepakatan tentang batas-batas Negara dengan beberapa Negara tetangga, (ii) masih ada sekitar 10.155 pulau yang belum bernama³², (iii) pembiaran secara ekonomi, sosial, dan politik terhadap penduduk pulau-pulau di perbatasan yang berakibat pada terkikisnya sifat kebangsaan, (iiii) ketiadaan pengawasan dan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya alam pada

³¹ Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi HUKUM Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, hal 128.

³² Data dari Departemen Dalam Negeri yang menginformasikan ada 17.508 pulau, yang bernama 7.353 dan yang belum bernama 10.155 pulau diperoleh pada tanggal 17. April 2003.

pulau-pulau terluar yang berakibat terjadinya berbagai tindak kejahatan yang merugikan Negara dan lain-lain.

Tri Poetranto menyatakan bahwa apabila kawasan perbatasan termasuk pulau-pulau terluar dikelola dan dibangun akan sangat bernilai strategis karena³³: (i) daerah perbatasan mempunyai pengaruh penting bagi kedaulatan Negara; (ii) daerah perbatasan merupakan factor, (iii) daerah perbatasan mempunyai keterikatan yang saling mempengaruhi dengan kegiatan yang dilaksanakan di wilayah lainnya yang berbatasan dengan wilayah maupun antar Negara; (iiii) daerah perbatasan mempunyai pengaruh terhadap kondisi pertahanan dan keamanan, baik skala regional maupun nasional.

Formulasi pengelolaan dan pengembangan kawasan perbatasan termasuk pulau-pulau terluar sangat penting dan sangat mendesak. Hal ini didasarkan kepada fakta semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan pembangunan akan semakin membuka ruang bagi hukum internasional untuk mengakui kedaulatan Negara atas wilayahnya.

Dalam kaitan ini hukum internasional telah menjelaskan kedaulatan Negara atas pulau-pulau kecil harus dapat dimanfaatkan. Hal ini merupakan tuntutan untuk mempertahankan hak milik suatu Negara khususnya yang berbatasan dengan Negara lain. Alas hak kepemilikan pulau yang telah lama dikenal dalam hukum internasional, yaitu prinsip *effectivies* mengarahkan eksistensi Negara beserta kedaulatan yang melekat padanya. Prinsip ini telah lama berkembang dengan prinsip *daluarsa (prescription)* mengenai perolehan wilayah.

Kasus Las Palmas (pulau Miangas) antara Amerika dan Belanda pada abad ke-19 telah menerapkan prinsip bahwa suatu Negara dapat memperoleh alas hak yang sah terhadap suatu wilayah apabila dapat membuktikan adanya "*peacefull display of sovereignty*" sebagai unsur dari adanya *effective occupation*. Negara harus dapat membuktikan bahwa telah ada tindakan-tindakan administratif pemerintahan, misalnya dengan mengeluarkan ketentuan hukum mengenai pulau tersebut. Prinsip ini mempunyai "*counterpart*" dengan apa yang disebut "*prescription*" atau

³³ Tri Poetranto, *Bagaimana Mengatasi Permasalahan Di daerah Perbatasan*, Buletin Litbang Departemen Pertahanan (DEPHAN), STT No 2289, Volume VIII No 14 Tahun 2005.

daluarsa. Justru suatu Negara dapat kehilangan haknya yang sah hanya karena tidak mempedulikan/ memperhatikan dan dibiarkan terbengkalai pulau tersebut sebagai miliknya yang sah.³⁴

Problem belum dikelola dan dikembangkannya pulau-pulau terluar Indonesia pada kawasan perbatasan dapat dikatakan sangat bersifat multidimensi. Pengabaian dan penelantaran pulau-pulau terluar dianggap sebagai tidak dilaksanakannya tindakan *effective* Negara, dan sangat berimplikasi terhadap penerapan hukum internasional, jika di kemudian hari timbulnya perselisihan antar dua Negara yang berbatasan.

Dalam banyak kasus perbatasan yang terjadi, termasuk di antaranya Negara Indonesia dengan Negara tetangga lebih terfokus pada belum jelasnya garis-garis batas antar dua Negara, sebagai akibat belum dituntaskannya perjanjian-perjanjian antar Negara tetangga. Sebabnya masih ada beberapa wilayah yang masih bersifat ambiguitas. Selain itu, permasalahan lain yang ditinggalkan adalah ketidakjelasan wilayah/daerah oleh penguasa kolonial/penjajah bagi daerah-daerah jajahannya di masa lalu seperti di benua Asia, Afrika maupun Amerika latin. Tidak terkecuali dengan Negara Indonesia yang dahulu merupakan koloni Belanda.

Berkorelasi dengan kondisi di atas, maka di dalam hukum internasional diakui prinsip "*Uti Possidetis juris*"³⁵ yang diartikan sebagai "*as you possess, you shall continue to possess-the obligation to accept exiting territorial boundaries has evolved in the interests of peacefull transition on independence*"³⁶. Tetapi prinsip ini dalam penerapannya harus dihubungkan dengan perjanjian yang pernah dibuat dengan Negara lain yang pada saat tersebut mungkin saja bersinggungan/berkepentingan dengan dengan wilayah koloni tersebut. Namun demikian tindakan "*effective occupation*" dianggap sebagai tindakan pemenuhan yang lebih

³⁴ Melda Kamil Ariadno, *Hukum Internasional Hukum Yang Hidup*, Diadit Media, Jakarta, 2007, hal 135.

³⁵ Allen S "*Case Concerning the Frontier Dispute (Benin/Niger)*, *International and Comparative law Quarterly*, Vol 55 No 3 , 2006, pp 738-739.

³⁶ Berdasarkan prinsip *Uti Posidetis juris* dalam hukum internasional diakui bahwa sebuah Negara yang baru merdeka mewarisi wilayah bekas Negara penjajahnya. Hal ini ini banyak ditemukan pada wilayah/daerah jajahan seperti di Asia, Afrika dan Amerika latin.

sempurna untuk menyatakan kepemilikan terhadap daerah/ wilayah tersebut.

Peninjauanya dapat ditemukan pada kasus Sipadan-Ligitan, di mana penerapan prinsip-prinsip Hukum internasional akan senantiasa menjadi landasan yuridis dan parameter penyelesaian persengketaan tersebut. Dalam pengertian bahwa bagaimana hukum internasional selama ini digunakan oleh para pihak yang bersengketa dalam mengelola dan mengembangkan pulau-pulau terluar yang berada di kawasan perbatasan.

Di Indonesia, pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan memiliki banyak kemiripan masalah seperti pulau Sipadan-Ligitan, pulau Miangas, pulau Batek. Pulau - pulau ini menyisakan permasalahan tentang status kepemilikan antara dua Negara yang saling berbatasan sebagai akibat adanya perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh para penjajah terdahulu.

Pulau Batek beberapa waktu lalu telah menjadi perbincangan hangat di tingkat diplomatik. Hal ini sebagai akibat adanya klaim atas pulau tersebut dari pemerintah Timor Leste. Keberatan tersebut dituangkan dalam nota diplomatik yang dikirim oleh pemerintah Timor Leste . Substansi dari nota diplomatik berisi adanya aktifitas masyarakat Indonesia di pulau tersebut³⁷. Demikian pula Indonesia juga pernah melayangkan protes ke Pemerintah Timor Leste sebagai akibat ditemukan oleh TNI AL dalam patroli lautnya beberapa wisatawan dari Negara Timor Leste dan Australia yang sedang melakukan kegiatan pariwisata di pulau tersebut.

Jika bercermin pada kasus Sipadan-Ligitan, maka dapat diperoleh gambaran sebagai berikut: (i) berdasarkan konsep "*conventional title*", Indonesia memperoleh pulau tersebut dari warisan Belanda³⁸. (ii)

³⁷ Melda kamil Ariadno, Op Cit hal 136.

³⁸ Dalam perjanjian antara Portugal dan belanda tentang kepemilikan pulau-pulau di Nusatenggara Timur dan Timor yaitu treaty 1859, jelas dikatakan bahwa bagian Belanda adalah "all islands situated to the North of Timor". Batek adalah termasuk bagian dari pulau-pulau yang terletak di sebelah utara Pulau Timor. Pulau Batek terletak di Perairan Laut Sawu, di sebelah utara main island Timor, kurang lebih 5 mil laut arah utara dari tanjung Batuanyo, Oepoli, Kecamatan Amfoang Utara, Kabupaten Kupang. Pulau ini

Berdasarkan konsep penguasaan/ pendudukan efektif (*effective occupation*), Belanda dan Indonesia telah melakukan berbagai tindakan administratif pemerintahan di pulau tersebut, antara lain: peraturan yang dikeluarkan oleh Belanda yang meliputi pulau Batek dalam wilayah pengaturannya dengan menetapkan *Staatsblad van Nederlandsh-Indie* 1914 No 743 dan *Staatsblad van Nederlandsh-Indie* 1916 No 331. Di mana kedua peraturan tersebut di atas memasukan pulau batek dalam lingkup kewenangan Kabupaten Timor-Utara dan tengah, Kecamatan Timor Tengah Barat. Selain itu ada dikeluarkannya peraturan nasional berkaitan dengan pulau Batek di antaranya: UU No 4 /Prp tahun 1960 tentang perairan Indonesia jelas memasukan Batek dalam wilayah perairan Indonesia, yang berada di sebelah Barat dari titik dasar No 115. UU ini dan lampirannya yang memuat titik-titik dasar wilayah perairan Indonesia tidak pernah diprotes oleh masyarakat internasional termasuk Portugal. Secara administratif pemerintah telah memasukan pulau Batek dalam wilayah Propinsi Nusa Tenggara Timur.³⁹

Melihat fakta-fakta di atas jelas bahwa secara hukum Indonesia mempunyai alas hak yang cukup kuat atas kepemilikan pulau Batek. Namun perlu diingat yang kemudian akan menjadi tolak ukur adalah adanya perhatian, kepedulian terhadap pulau tersebut dalam bentuk pengelolaan pulau -pulau ini sebagai manifestasi kedaulatan dan kepemilikan Negara atas pulau tersebut.

Pendapat ini bersesuaian dengan doktrin yang dikemukakan oleh Triggs bahwa *"the enactment of legislation will provide evidence of the intent and will to act as a sovereign, but the actual exercise of state authority must also be demonstrated by acts of administration and execution of government functions"*⁴⁰

tidak berpenduduk, luasnya tidak samapi 1km², terbentuk dari batuan kapur (karang). Pulau ini merupakan tempat persinggahan nelayan di Oepoli sejak dulu.

³⁹ Melda Kamil, Op Cit hal 136-137

⁴⁰ Triggs, Op Cit p 157

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka isu hukum yang dikedepankan dalam pengkajian ini adalah apakah pengelolaan pulau-pulau terluar berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional yang diperankan melalui fungsi-fungsi pemerintahan dapat merupakan instrument pendorong bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan modalitas untuk mempertahankan kedaulatan Negara.

BAB
2

KONSEP DAN TEORI PENGELOLAAN PULAU TERLUAR

Menjadi sebuah realitas geografis Indonesia memiliki belasan ribu pulau. Pulau-pulau tersebut tersebar di seluruh wilayah nusantara. Wilayah Indonesia sendiri berbatasan dengan dua matra yakni di darat dengan tiga Negara tetangga yaitu Malaysia, Papua New Guinea dan Timor Leste. Untuk perbatasan laut dengan sepuluh Negara tetangga yaitu: Australia, Malaysia, Singapura, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Palau, Papua New Guinea dan Timor Leste.

Konteks kewilayahan Indonesia dengan pulau-pulau yang berbatasan dengan Negara tetangga membawa konsekuensi terhadap eksistensi kedaulatan Indonesia. Tentu saja dapat berdampak secara langsung ataupun tidak langsung pada berbagai aspek kehidupan berbangsa-bernegara. Seperti: aspek ekonomi, politik, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan Negara Indonesia. Oleh karenanya pulau-pulau terluar yang berada pada perbatasan perlu diperhatikan, diurus dan dipedulikan sebagai manifestasi adanya kedaulatan Negara untuk memiliki dan mempertahankannya.

Namun demikian, kondisi yang selama ini berlangsung pada pulau-pulau terluar jauh dari proses pembangunan, terisolasi, tertinggal dalam berbagai bidang kehidupan dan masyarakatnya termarginal. Padahal pulau-pulau terluar memiliki potensi pembangunan yang besar karena

didukung oleh ekosistem hayati yang tinggi, dan dapat dimanfaatkan untuk mensejahterahkan penduduk di pulau-pulau tersebut secara khusus dan bagi seluruh rakyat Indonesia secara umum.

Tujuan dibentuknya Negara Indonesia sesuai Pembukaan UUD 1945 adalah terutama dan pertama-tama untuk memberikan kesejahteraan bagi rakyatnya. Kecenderungan yang selama ini terjadi adalah ditemukannya proses pengabaian dan pengingkaran terhadap peran dan fungsi Negara/pemerintah. Tidak terkecuali dengan pulau-pulau terluar yang pengelolaan dan pengembangannya lebih banyak bersifat situasional dan insidental.

Berkaitan dengan peran dan fungsi Negara, Muchsan berpendapat Negara harus melaksanakan dua fungsi yakni ⁴¹: (i), fungsi regular mencakup fungsi politik, fungsi diplomatic, fungsi yuridis dan fungsi administrasi; (ii), fungsi pembangunan, pada hakekatnya adalah melaksanakan perubahan yang terencana secara terus menerus untuk menuju kepada perbaikan yang telah ditetapkan. Sementara Hari Sabarno, mengemukakan peran pemerintah baik pusat dan daerah dalam tiga hal pokok yaitu :⁴² (i) regulator ; peran pemerintah sebagai regulator berkewajiban mendorong penataan aturan-aturan yang ada dalam pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar, (ii) ; eksekutor ; peran pemerintah sebagai eksekutor, melaksanakan berbagai program kebijakan yang secara langsung menyentuh semua lapisan masyarakat, (iii) fasilitator; peran pemerintah mendorong terciptanya iklim yang kondusif bagi pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar melalui penyediaan berbagai infrastruktur pendukung di wilayah dimaksud.

Kenyataan menunjukkan bahwa peran dan fungsi pemerintah belum dapat berkolaborasi dengan optimal baik pada tataran vertikal, horizontal maupun sektoral dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yang ada di Indonesia. Rujukannya dapat dikaji dari berbagai permasalahan pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan belum tuntas penyelesaiannya seperti; belum tuntasnya perjanjian batas antar Negara yang pada gilirannya akan menjadi kendala dan berdampak pada

⁴¹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Liberty ,Yogyakarta, 1992, hal 2.

⁴² Hari Sabarno, Op Cit hal 61.

Adanya pelbagai peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan berkenaan dengan pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar pada dasarnya belum bersinergis dengan baik . Padahal pulau-pulau terluar perlu penanganan dengan kebijakan yang tepat, terpadu, terarah dan berkelanjutan .

BATAS LAUT WILAYAH
RI - MALAYSIA
Di Selat Melaka
(Berdasarkan Pejarangan Tanggal 17 Maret, 1970) di Ratifikasi Dengan UU No. 2 Tahun 1971.
Tanggal 10 Maret - 1971

Rata. 2



Dengan demikian penggunaan hukum internasional dalam pengelolaan kawasan perbatasan tercakup pulau-pulau terluar menjadi sangat urgensi untuk dilaksanakan. Banyak Negara dalam praktek pengelolaan dan pengembangan kawasan perbatasan menerapkan prinsip-prinsip hukum internasional mulai dari tahap *:allocation, delimitation, demarcation, dan administration*.

Motiv Negara-negara untuk melaksanakan penentuan batas internasional baik pada wilayah daratan maupun lautan dengan menggunakan tahap-tahap yang disebutkan di atas, adalah sama. Negara-negara tersebut berkeinginan untuk adanya jaminan kejelasan dari hak yang dimiliki dari wilayah atau daerah yang menjadi kedaulatannya. Hak-hak yang didapat baik berupa sumber-sumber daya alam, maupun nilai-nilai strategi lain yang menguntungkan. Pengelolaan seperti yang demikian, disusul dengan perjanjian perbatasan yang dibuat antar negara-negara bertetangga, paling tidak untuk meminimalisir resiko terjadinya perselisihan antar Negara tetangga maupun warga negaranya.⁴³

Dengan demikian pengkajian konsepsi hukum internasional dalam kerangka pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia, dasar pijakan pelaksanaannya ada pada hukum internasional dan hukum nasional. Hal ini merupakan satu sistem apabila indikator-indikator yang berpengaruh dapat terpenuhi. Di antaranya teori monisme, teori kedaulatan Negara, teori kewenangan, teori pengelolaan, dan teori koordinasi. Teori monisme diletakan sebagai teori utama (*grand theory*) dengan dasar pemikiran bahwa pengelolaan pulau-pulau terluar pertama-tama bersumber pada prinsip-prinsip hukum internasional. Dalam prakteknya prinsip-prinsip hukum internasional ini telah berlaku universal sebagai akibat diterapkannya hukum kebiasaan internasional. Namun demikian pengelolaan pulau-pulau terluar yang berada pada wilayah yang berbatasan dengan Negara tetangga perlu dibuat dalam sebuah akta atau perjanjian internasional. Dengan adanya perjanjian internasional ini menetapkan hak kepemilikan secara jelas dari masing-masing Negara. Biasanya tindakan selanjutnya adalah masing-masing Negara mengimplementasikan ke dalam hukum nasionalnya.

⁴³ Viictor Prescott dan G.D. Triggs Op Cit.hal 13.

Teori kedaulatan Negara diposisikan sebagai teori madya (*middle range theory*) dengan dasar pemikiran bahwa Negara memiliki kedaulatan baik ke dalam maupun ke luar. Kedaulatan ini akan mengarahkan Negara kepada kewajibannya untuk bertanggung jawab baik secara ke dalam maupun ke luar. Dengan demikian teori kedaulatan Negara ini ditempatkan sebagai proposisi yang dapat menjelaskan hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional.

Untuk mendukung teori utama dan teori madya, maka ada teori kewenangan, teori pengelolaan dan teori koordinasi sebagai *applied theory*. Dipilihnya teori-teori ini didasarkan pada argumentasi bahwa dalam melaksanakan peran dan fungsinya pemerintah melaksanakan kewajibannya berdasarkan kewenangan. Kewenangan yang diperoleh adalah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun demikian kewenangan-kewenangan dimaksud ketika dilaksanakan harus dalam sistem yang terkoordinasi, saling terpadu, tidak saling bertentangan dan simpang siur. Jadi secara keseluruhan dalam melaksanakan pengelolaan pulau-pulau terluar harus dengan kebijakan yang sistemik, terarah dan berkelanjutan . Dengan mendasarkan pada sistem pengelolaan yang terpadu berdasarkan prinsip-prinsip hukum internasional yang diakui oleh Negara-negara selama ini.

1. Teori Monisme

Digunakannya Teori Monisme sebagai *grand theory* dalam pengkajian ini, karena di dalamnya terkait dua lapangan hukum yang saling berkorelasi yakni hukum internasional dan hukum nasional. Hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional di dalam kepustakaan ilmu hukum, ditemukan teori berkenaan dengan kedua bidang hukum ini yaitu Teori Monisme dan Teori Dualisme⁴⁴. Baik Teori Monisme maupun Dualisme didasarkan pada aliran filsafat yang berbeda,⁴⁵ Monisme

⁴⁴ D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 5thed. (London Sweet and Maxwell, 1998), hal 68 et seq; Starke, *Ibid*, hal 68-70.

⁴⁵ D.H.M. Meuwissen, *Teori Hukum Terjemahan B. Arief Sidharta dalam pro Justitia*, Thn XII No 2 (April 1994), hal 17 dan 21.

berlandaskan pada paham obyektivisme, sedangkan Dualisme diletakan pada paham voluntarisme.⁴⁶

Aliran Dualisme ini mengemukakan bahwa antara hukum internasional dan hukum nasional adalah dua sistem hukum yang sangat berbeda satu dengan yang lain. Perbedaan yang dimaksud adalah mengenai (i), subjek ; subjek hukum internasional adalah Negara-negara, sedangkan hukum nasional adalah individu ; (ii), sumber hukum, hukum internasional bersumberkan pada kehendak bersama Negara adapun hukum nasional bersumberkan pada kehendak Negara; (iii), hukum nasional memiliki integritas yang lebih sempurna dibandingkan hukum internasional⁴⁷.

Selanjutnya Anzilotti menjelaskan bahwa, perbedaan antara hukum internasional dan hukum nasional dapat ditarik dari dua prinsip yang fundamental. Hukum nasional mendasarkan diri pada prinsip bahwa aturan Negara (*state legislation*) harus dipatuhi, sedangkan hukum internasional mendasarkan pada prinsip bahwa perjanjian antar Negara harus dihormati berdasarkan prinsip *pacta sunt servanda*⁴⁸.

Sebagai akibat adanya keterpisahan antara hukum internasional dan hukum nasional yang diposisikan sebagai dua sistem hukum yang berbeda, maka permasalahan yang muncul bukan permasalahan hirarki. Penekanannya ada pada masalah transformasi sebagai tindak lanjut pemberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional.⁴⁹ Dengan perkataan lain, hukum internasional hanya berlaku setelah ditransformasikan dan menjadi hukum nasional dan tidak berlaku sebagai ketentuan hukum internasional⁵⁰

Sementara itu, paham monisme mendasarkan pemikiran bahwa terdapat suatu sistem atau kesatuan perangkat hukum yang mengatur seluruh kehidupan manusia. Suatu konstruksi yang menjadikan satu

⁴⁶ Herry B Priyono, B Anthony Giddens: Suatu Pengantar, Jakarta, Kepustakaan Populer Gramedia, (KPG), 2002, hal 5-8.

⁴⁷ Sefriani, Op Cit hal 87.

⁴⁸ John O Brien, *International Law* (London: Cavendish Publishing Limited,) 2001 hal 109.

⁴⁹ Sefriani, Op Cit hal 88.

⁵⁰ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R Agoes, Op cit hal 58.

hukum nasional dan hukum internasional ke dalam suatu kesatuan⁵¹. Konstruksi ini membawa konsekwensi adanya hirarki hukum sehingga teori monisme selanjutnya berkembang menjadi dua mazhab , yaitu monisme dengan primat hukum nasional dan monisme dengan primat hukum internasional⁵².

Pembagian Teori Monisme berdasarkan primat tersebut kiranya tidak tepat untuk menggambarkan hubungan hukum nasional dengan hukum internasional karena sifat struktur masyarakatnya. Masyarakat internasional tidak berada dalam tertib tatanan subordinasi melainkan berada dalam tatanan koordinasi karena setiap Negara berdaulat memiliki derajat yang sama.

J. L. Brierly mengemukakan bahwa hukum internasional itu adalah satu hukum ko-ordinasi dan bukan hukum subordinasi, membawahkan⁵³. Brierly menjelaskan lebih lanjut dengan mengutip pernyataan Oppenheim "... bahwa hukum internasional itu biasanya dipandang sebagai satu hukum di antara dan bukan di atas berbagai Negara".⁵⁴

Eksistensi hukum internasional dalam praktek pada tingkat perkembangan dewasa ini telah memiliki wibawa . Hal ini dapat terlihat dengan ditaatinya hukum internasional oleh masyarakat internasional sebagai cerminan adanya kecenderungan untuk menciptakan ketertiban , keadilan dan kepastian hukum.

Sebagaimana diketahui dalam praktik di Indonesia masih ada ketidakjelasan apakah Indonesia menganut teori monisme atau dualisme. Di dalam implementasi terkadang teori dualisme yang digunakan dengan menempatkan hukum internasional sebagai sistem hukum yang terpisah dari hukum nasional. Dalam hal ini tidak terdapat hubungan hirarki antara ke dua sistem hukum ini. Konsekwensi dari aliran ini adalah diperlukannya

⁵¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R Agoes, Op Cit hal 62

⁵² Frans E. Likadja dan Daniel Frans Bessie, *Desain Instruksional Dasar Hukum Internasional* (Jakarta Ghalia Indonesia,1988) hal 58;Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R Agoes, op cit hal 60-61;F Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Cet ke -2 (yogyakarta Universitas Atmajaya 1998 hal 5

⁵³ J.L. Brierly *The Law Of Nations*,5th ed (*Hukum Bangsa-Bangsa*), diterjemahkan oleh Moh Radjab (Jakarta Bharatara, 1963) hal 49.

⁵⁴ Ibid,hal 49-50

“teori transformasi” untuk mengkonversikan hukum internasional ke dalam hukum nasional.

Praktek Indonesia seperti ini mencerminkan sekalipun suatu perjanjian internasional telah diratifikasi dengan undang-undang masih dibutuhkan adanya undang-undang lain untuk mengimplementasikannya pada domain hukum nasional. Sebagai contoh hal ini berlaku bagi Konvensi Hukum Laut 1982 yang diratifikasi dengan UU No 17 tahun 1985 tetapi membutuhkan undang-undang lain untuk pengimplementasiannya yakni UU NO 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Anggapan bahwa Undang-Undang No 17 Tahun 1985 bukan merupakan undang-undang substantif melainkan prosedural sehingga mendorong perlunya dibutuhkan undang-undang lain yang pada hakikatnya merupakan penulisan kembali pasal-pasal Konvensi Hukum Laut 1982.

Demikian halnya dalam praktek di Indonesia, penggunaan teori monisme dapat dideskripsikan melalui keberadaan hukum internasional yang tetap pada karakternya yang semula. Hukum internasional dan hukum nasional merupakan satu sistem hukum tanpa melewati proses transformasi baik untuk sebagian ataupun seluruhnya. Sebagai contoh ; UU No 26 tahun 2000 tentang Peradilan HAM yang banyak mengadopsi Statuta Roma. Demikian juga UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM.⁵⁵

Permasalahan ketidakjelasan dan ketidaktegasan sikap Indonesia untuk menganut teori dualisme atau monisme terkait dengan salah satu aspek yakni proses “pengesahan” .⁵⁶ Konstruksi pemahaman bahwa pengesahan pada hakikatnya adalah ; *“ratification...mean in each case the international act so namely where state establihes on the international plane its consent to be bound by a treaty”*.

Pengesahan ini harus dilihat sebagai proses menginkorporasi materi perjanjian internasional ke dalam hukum nasional. Konstruksi ini sejalan dengan perumusasn UU No 24 tahun 2000 tentang Perjanjian

⁵⁵ Sefriani Op Cit hal 95.

⁵⁶ Damos Dumoli Agusman, *apa Arti Pengesahan?, Ratifikasi Perjanjian Internasional?* Dalam status perjanjian Internasional Dalam tata Perundang-Undangan Nasional, Kompilasi Permasalahan (untuk kalangan sendiri); Direktorat perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya Direktorat Jenderal Perjanjian Internasional DEPLU Negara Republik Indonesia , 2009, hal 6-7.

Internasional yang menetapkan : “jika perjanjian internasional sudah disahkan dengan undang-undangan maka diasumsikan sudah mengikat dalam sistem hukum nasional.

Terlepas dari teori monisme dan dualisme menyangkut hubungan antara kedua sistem hukum, maka dalam praktek hukum internasional dan hukum nasional saling berinteraksi, dalam pengertian hukum internasional dapat mempengaruhi hukum nasional, demikian pula sebaliknya hukum nasional dapat mempengaruhi hukum internasional⁵⁷

2. Teori Kedaulatan Negara

Kedaulatan merupakan salah satu unsur eksistensi sebuah Negara. Kedaulatan dalam bahasa Inggris “*sovereignty*” yang berasal dari bahasa Latin “*superanus*” yang berarti “ yang teratas” “ sedangkan dalam bahasa Perancis “*sovareinete*” Bahasa Perancis sering diartikan sebagai “*The pride of Nations*” atau harga diri suatu bangsa. Negara dikatakan berdaulat karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakikat dari Negara.

Menurut Jean Bodin, sebagai atribut Negara kedaulatan inilah yang membedakan Negara dengan persekutuan-persekutuan lainnya. Dikatakan selanjutnya bahwa Negara dengan ciri kedaulatan menggambarkan hakikat Negara yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu kesatuan politik. Hal ini yang menggambarkan aspek internalnya, sedangkan kedaulatan dalam aspek eksternalnya lebih diarahkan kepada hubungan antar negara⁵⁸

Teori kedaulatan Negara ini lahir pada abad XIX, dan menurut teori ini Negara dianggap sebagai satu kesatuan ide yang paling sempurna. Negara dianggap sebagai sumber dari segala sumber kedaulatan dalam Negara. Sebab itu Negara dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap “*life, liberty, and property*” dari warganya.⁵⁹ Menurut I Wayan Parthiana

⁵⁷ Hikmahanto Juwana, Catatan Atas Masalah Aktual dalam Perjanjian Internasional, Jurnal Hukum Internasional, Volume 2 Nomor 3 April 2006, (ISSN: 1693-5594: Akreditasi No 65a/Dikti/Kep/2008), hal 298

⁵⁸ Ni’ matul Huda Ilmu Negara, Rajawali Pers PT RajaGrafindo, Persada, Jakarta, 2010, hal 170.

⁵⁹ Romy Librayanto, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Refleksi, 2010, hal 164.

kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan Negara, daerah dan sebagainya.⁶⁰

Selanjutnya Parthiana menambahkan bahwa kedaulatan dalam ilmu tata Negara diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi yang mutlak, utuh, bulat dan tidak dibagi-bagi oleh karenanya tidak ditempatkan di bawah kekuasaan lainnya. Dalam pernyataan ini terkandung makna atau pengertian bahwa bangsa dalam suatu Negara yang merdeka memiliki kewenangan atau kekuasaan secara eksklusif dan bebas melakukan berbagai kegiatan kenegaraan sesuai kepentingannya, asalkan kegiatan/kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan Negara lain dan hukum internasional⁶¹. Selain itu kedaulatan sering juga diartikan sebagai sesuatu yang bersifat instrumental yang diperlukan guna melindungi masyarakat untuk membangun tertib sosial berdaulat dengan kekuatan .

Namun demikian dalam proses perkembangan terjadi perubahan makna kedaulatan Negara yang tadinya bersifat mutlak dan *absolute* pada batas-batas tertentu, harus menghormati kedaulatan Negara lain, yang diatur oleh hukum internasional. Kedaulatan seperti ini disebut sebagai "*relative sovereignty of state*". Dalam konteks hukum internasional, Negara yang berdaulat pada hakikatnya harus tunduk dan menghormati hukum internasional, maupun kedaulatan dan integritas wilayah Negara lain.⁶²

Kedaulatan adalah nilai dari suatu Negara yang paling rawan untuk dipertahankan, karena menyangkut eksistensi dan kemampuan Negara tersebut untuk menghadapi tantangan global. Seperti kedaulatan perekonomian, kedaulatan pertahanan dan keamanan Negara dan lain sebagainya.

Makna kedaulatan yang diembuskan Jean Bodin dengan unsur-unsur yang masih bersifat tradisional dengan ciri dan atribut dari suatu Negara seperti : (i) asli, artinya tidak diturunkan dari sesuatu kekuasaan lain; (ii),

⁶⁰ I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, Bandung 2002, hal 90.

⁶¹ Jawawi Thontowi, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama Jakarta, 2006 hal 169.

⁶² Suryo Sakti Hadiwijoyo, Op Cit hal 41.

tertinggi, tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya ; (iii), bersifat abadi dan kekal; (iv), tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi saja; (v), tidak dapat dipindahtangankan atau diserahkan kepada pihak lain. Ciri dan atribut seperti demikian di atas tidak mungkin dipertahankan lagi pada era globalisasi seperti sekarang ini.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, asal kata kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi, meskipun demikian kekuasaan tertinggi mengandung dua pembatasan penting dalam dirinya yaitu: (i), kekuasaan itu terbatas pada batas wilayah Negara yang memiliki kekuasaan itu; (ii) kekuasaan itu berakhir di mana kekuasaan suatu Negara lain dimulai. Oleh karena pembatasan ini mengakibatkan kedaulatan tidak dapat diimplementasikan oleh suatu Negara secara tegas.

Phillip Allot mengatakan bahwa : *“sovereignty is not a fact but a theory”* dalam artian ini kedaulatan adalah konsep yang “samar” (*nebulous concept*) yang dapat saja berubah dari waktu ke waktu sebagai akibat perubahan konstelasi politik internasional⁶³. Adanya perubahan kedaulatan Negara selalu terkait dengan berbagai kepentingan dalam negeri dan luar negeri yang secara kapasitas berhak untuk mengaturnya sendiri.⁶⁴

Dalam implementasinya kedaulatan sering dikaitkan dengan kewenangan dalam menjalankan kebijakan atau kegiatan-kegiatan kenegaraannya. Dalam konteks kewilayahan sebuah Negara berdaulat melaksanakan hukum nasionalnya. Dalam hal ini konsep kedaulatan Negara terbagi atas :

- a. Konsep kedaulatan berdasarkan jangkauan (*scope*) ;
- b. Konsep kedaulatan negara berdasarkan wilayah (*territorial*) dan;
- c. Konsep kedaulatan tetap atas sumber daya alam (*sovereignty over natural resources*)

⁶³ Phillip Allot, *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford: Oxford University Press 2001 hal 57.

⁶⁴ Yudh Bakti Ardiwisastro, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing Alumni*, Bandung, 1991 hal 43.

a. Konsep Kedaulatan Berdasarkan Jangkauan (*scope*)

Kedaulatan mencakup suatu bentuk hubungan tertentu dalam suatu Negara yang merdeka, yaitu independensi dan supremasi. Dua aspek tersebut sering disebut sebagai kedaulatan eksternal (*eksternal sovereignty*) dan kedaulatan internal (*internal sovereignty*). Kedaulatan eksternal adalah hak atau kewenangan eksklusif bagi setiap Negara untuk secara bebas menentukan hubungan internasionalnya dengan berbagai Negara/kelompok lain tanpa ada halangan, kekangan dan rintangan dari pihak manapun (*a freedom in international relationship*). Kedaulatan Negara eksternal sering juga disebut dengan istilah “independensi Negara” yang dicirikan dengan adanya kedudukan yang sama (*equal*) bagi sebuah Negara dalam interaksi internasional dengan Negara-negara lainnya.

Untuk menjamin eksistensi kedaulatan eksternalnya suatu Negara harus memiliki: (i) sebuah yurisdiksi (kewenangan) atas wilayahnya dan warga Negara yang mendiaminya; (ii) sebuah prinsip *non intervention* yaitu kewajiban bagi Negara-negara lain untuk tidak campur tangan atas persoalan yang terjadi di wilayah tersebut, yang ditegaskan dengan rumusan: “*the concept is normally used to encompass all matters in which state permitted by international law to decide and act without intrusions from other state*”⁶⁵; (iii) pengakuan dari Negara-negara lain yang sederajat, karena dengan pengakuan berarti Negara tersebut berhasil meyakinkan Negara lain bahwa kedaulatan yang dimilikinya merupakan sesuatu yang sah. Walaupun demikian dalam konteks hukum internasional kontemporer, pengakuan bukanlah suatu syarat yang mutlak dari suatu Negara sebagai subjek hukum internasional.

Sementara itu kedaulatan internal diartikan sebagai hak atau kewenangan eksklusif suatu Negara untuk menentukan bentuk lembaga lembaga negaranya, cara kerja lembaga Negara, hak untuk membuat undang-undang (konstitusi) tanpa ada campur tangan Negara lain, mendapatkan kepatuhan, ketundukan dari rakyatnya (*obedience in social society*) dan memiliki kewenangan sendiri untuk memutus persoalan-persoalan yang timbul dari yuridiksinya. Kedaulatan internal ini akan selalu terkait dengan teori pembagian kekuasaan, dengan kedaulatan Negara

⁶⁵ ICISS: *the Responsibility to protect, Research, Bibliography, Background* (Ottawa: International Development Research Centre), 2001, hal 6

memiliki kompetensi monopoli atau yang disebut *state monopoly on law making*. Menurut teori pembagian kekuasaan ini kekuasaan pembuatan undang-undang ada pada lembaga legislatif dan lembaga tersebut harus merespons kepentingan masyarakat yang akan dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dalam suatu Negara yang menganut *civil law* ada usaha untuk mereduksi pengertian hukum kepada ruang yang lebih sempit yaitu undang-undang (*law is statute enacted by the legislative power*).

Secara singkat kedaulatan internal suatu Negara bisa dijamin apabila Negara tersebut memiliki sumber-sumber hukum seperti :*constitution, statutes, regulations, dan customs*. *Constitutions* adalah dasar suatu Negara, yang merupakan sesuatu yang lebih luas, yakni keseluruhan dari peraturan baik yang tertulis (*written law*) maupun yang tidak tertulis (*unwritten law*) yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat⁶⁶. *Statutes* adalah undang-undang, sedangkan *regulations* adalah peraturan yang pembuatannya telah melalui *power delegations* dari badan legislatif kepada badan eksekutif. Sedangkan *custom* merupakan kebiasaan - kebiasaan yang dipraktekan dalam masyarakat tidak dituangkan dalam bentuk tertulis.

b. Konsep Kedaulatan Berdasarkan Wilayah (territorial)

Kedaulatan territorial adalah kekuasaan penuh yang dimiliki suatu Negara dalam hal melaksanakan yurisdiksi (kewenangan) secara eksklusif di wilayah negaranya. Dalam wilayah tersebut Negara memiliki kewenangan penuh untuk menegakan hukum nasionalnya (*exercise and enforce law*). Hal ini berarti bahwa setiap individu yang mendiami suatu wilayah harus tunduk dan patuh kepada kekuasaan hukum dari Negara yang memiliki wilayah tersebut. Selalu ada korelasi antara Negara, kedaulatan dan wilayah. Wilayah suatu Negara adalah konsep fundamental atau mendasar dalam hukum internasional. Secara geografis

⁶⁶ Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada Jakarta 2001 hal 15.

kedaulatan territorial mencakup tiga wilayah dasar yaitu wilayah tanah atau daratan, wilayah laut, dan wilayah udara Negara tersebut.⁶⁷

Dalam konteks kedaulatan Negara Indonesia, kedaulatan intern tercermin dengan bentuk dan bangunan Negara Indonesia sebagai suatu Negara Kesatuan yang berciri nusantara sebagaimana tertuang dalam pasal 25 A Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut pada dasarnya merupakan manifestasi dari aspek geopolitik Negara Indonesia yaitu wawasan nusantara. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahwa kedaulatan internal Negara Indonesia dimanifestasikan melalui wawasan nusantara.

Dalam Perspektif yuridis kedaulatan ekstern dapat ditunjukan melalui berbagai ketentuan yang tertuang dalam UUD 1945 maupun peraturan di bawahnya. Secara konstitusional pengaturan hubungan antar Indonesia dengan Negara tetangga dapat dilihat pada pasal 11 dan pasal 13 UUD 1945 yang mengatur tentang perjanjian internasional, pengangkatan duta dan konsul dan penerimaan duta dari Negara lain. Selain itu hubungan antara Indonesia dengan Negara lain diatur pula melalui UU No 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar negeri, UU No 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dan UU No 43 Tahun 2008. Melalui UU ini pemerintah Indonesia mengikatkan dirinya melalui perjanjian internasional dengan Negara-negara tetangga menyangkut berbagai bidang kehidupan.

c. Konsep Kedaulatan Tetap Atas Sumber Daya Alam

Konsep kedaulatan atas sumber daya alam merupakan salah satu prinsip baru yang telah berkembang sejak perang dunia ke dua⁶⁸. Konsep kedaulatan atas sumber daya alam (*permanent sovereignty natural resources*) menjadi kontroversial dan mengalami perdebatan antara Negara yang baru merdeka yang kemudian sering disebut dengan Negara-negara berkembang dengan Negara-negara maju atau industry.

⁶⁷ Mirza Satria Buanam *Hukum Internasional Teori dan Praktek* Nusa Media Banjarmasin, 2007, hal 44.

⁶⁸ Nico Schrijver, *Sovereignty Natural resources Balancing Rights and Duties in an Interdependent World*, Disertation, Rijks Universiteit Groningen, 1005, Belanda p 3.

Kedaulatan Negara atas sumber daya alam menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia ada tiga kosa kata yang terkait dengan kedaulatan, yaitu daulat, berdaulat, dan kedaulatan yang masing-masing berarti “kekuasaan”. Kekuasaan tertinggi atas suatu pemerintahan Negara atau daerah dan sebagainya. Dengan begitu kedaulatan atas sumber daya alam diartikan “kekuasaan tertinggi yang dimiliki negara atas sumber daya alam”.

Perjuangan dan penegasan Negara –negara baru merdeka untuk memperkuat posisi prinsip kedaulatan atas sumber daya alam melalui hukum internasional menjadi kenyataan dengan dikeluarkannya Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803 (XVII) tertanggal 14 Desember 1962.⁶⁹

Prinsip kedaulatan Negara atau hak menguasai Negara atas sumber daya alam bukanlah sesuatu yang asing dan bahkan telah diakui sepenuhnya oleh hukum internasional dan dapat diketemukan dalam pelbagai dokumen resmi. Dokumen-dokumen dimaksud dapat disebutkan sebagai berikut ;

1. Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (“PBB”) tanggal 21 Desember 1952 tentang penentuan nasib sendiri di bidang ekonomi. Dalam resolusi tersebut ditegaskan mengenai hak setiap negara untuk memanfaatkan secara bebas SDA-nya.
2. Resolusi Majelis Umum PBB tanggal 14 Desember 1962, 25 November 1966, dan 17 Desember 1973. Resolusi ini memperluas ruang lingkup prinsip hak *permanent sovereignty* (penguasaan permanen) atas kekayaan alam di dasar laut dan tanah di bawahnya yang masih berada dalam yurisdiksi suatu negara.
3. Resolusi Majelis Umum PBB Tahun 1974 dan Deklarasi tentang pembentukan Tata Ekonomi Internasional Baru dan Program Hak-hak Ekonomi dan Kewajiban Negara (*Charter of Economic Rights and Duties of States*). Resolusi tersebut menegaskan kembali mengenai

⁶⁹ Rafael Edy Bosko, *Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, (Diterjemahkan dari *The Right Indegenous Peoples in the Context of Natural Resources Development*, Tesis Master Dalam bidang Hukum Internasional di Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Faculty of Law University of Lund April , 1999), ELSAM, Jakarta, 2006 hal 99.

hak menguasai oleh negara untuk mengawasi kekayaan alamnya dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

4. *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Pasal 1)* dan *Covenant on Civil Political Rights (Pasal 1)* tanggal 16 Desember 1966. Perjanjian ini juga menegaskan mengenai hak suatu negara untuk memanfaatkan secara bebas kekayaan alamnya.
5. *Declaration on the Human Environment* Tahun 1972 di Stockholm. Dalam Pasal 11 dan 12 ditegaskan bahwa negara memiliki hak berdaulat untuk memanfaatkan SDA-nya sesuai dengan kebijakan pemeliharaan lingkungannya masing-masing. Dalam pemanfaatan SDA tersebut, negara bertanggung jawab atas kegiatan-kegiatan yang merugikan lingkungan, baik di wilayahnya sendiri, maupun di wilayah negara lain.

Dengan demikian Resolusi Majelis Umum PBB 1803 memiliki nilai yuridis yang sangat penting sebagai bentuk penegasan dan perlindungan hak Negara terhadap sumber daya alam dan pembangunan untuk mensejahterahkan rakyatnya. Hak ini merupakan konsekuensi logis dari “hak menentukan nasib sendiri” (tercakup hak ekonomi).⁷⁰ Hal ini terkandung arti di dalamnya bahwa ketika suatu Negara memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri, secara logika Negara tersebut juga menguasai semua sumber-sumber daya alam yang dapat digunakan bagi kepentingan pembangunan nasionalnya.

Istilah Negara di sini terkait erat dengan empat (4) elemen penting pembentuk Negara menurut konvensi Montevideo 1933 yaitu; (i) penduduk; (ii) wilayah; (iii) pemerintahan dan (iv) pengakuan Negara-negara lain. Salah satu elemen yang baku kait dengan kedaulatan atas sumber daya alam yakni “wilayah” , menjadi bagian integral dan dasar argumen penguasaan Negara secara geografis, ekonomi, politik dan hukum untuk menguasai dan mengelola segala sumber daya alam yang terdapat di dalamnya. Konsep keterkaitan Negara dengan segenap sumber daya alam ini lantas dipahami sebagai “lebensraum”.

⁷⁰ Ibid. p 9.

Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803 (XVII) tahun 1962 berisi beberapa butir penting yang menarik untuk dikemukakan :

1. Kedaulatan permanen Negara atas sumber daya alam dilaksanakan demi kesejahteraan rakyatnya dan pembangunan nasional
2. Eksplorasi dan pengembangan sumber daya alam harus sesuai ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku dalam masyarakat nasional maupun internasional
3. Kerjasama internasional untuk pembangunan ekonomi Negara berkembang hendaknya dapat memajukan kemandirian pembangunan nasional, dan didasarkan kepada penghormatan kedaulatan Negara atas kekayaan alam dan sumber daya alam.
4. Tindakan nasionalisasi dan penyitaan diizinkan dengan alasan kepentingan publik dan keamanan
5. Kontroversi yang muncul sebagai akibat tindakan nasionalisasi dan penyitaan dapat diselesaikan melalui arbitrase atau adjudikasi internasional

Bagaimana dan seberapa jauh Negara-negara berkembang dan pemerintahannya menggunakan prinsip kedaulatan atas sumber daya alam untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan rakyatnya sangat bergantung pada “kekuatan” Negara. yang bersangkutan. “Kekuatan” yang dimaksudkan merujuk pada sistem ekonomi, sumber daya alam, sistem hukum dan politik.

3. Teori kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga A.A.M. Stroink dan J. G. Steenbeek menyatakan; “*het begrip bevoegheid is dan ook een kembegrip in het staats-en administratief recht*”⁷¹.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. *Authority* dalam *Black ‘S Dictionary* diartikan sebagai *Legal power a right*

⁷¹ Ridwan HR *Hukum Administrasi Negara* UII Press Yogyakarta, 2002 hal 72-73

*to command or to act; the right and power of public officers to required obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*⁷²(kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Menurut S. F. Marbun⁷³; wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat antara lain;

- a. *Express implied*
- b. Jelas maksud dan tujuan
- c. Terikat pada waktu tertentu
- d. Tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis dan
- e. Isi wewenang dapat bersifat umum (abstraksi) dan konkrit.

Philipus M Hadjon,⁷⁴ memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari 3 komponen yaitu; (i) pengaruh; (ii) dasar hukum; (iii) konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum adalah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

⁷² Henry Campbell Black, *Black's Dictionary*, West Publishing, 1990, p133.

⁷³ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Pressindo, Yogyakarta, 2008, hal 50

⁷⁴ Philipus M Hadjon, (Philipus M Hadjon, IV) *Tentang wewenang*, Yuridika, No 576 Tahun XII, Sep-Des, 1997, hal 1.

Dalam hukum administrasi negara asas legalitas dalam wujudnya "*wetmatigheid van Bestuur*" sudah lama dirasakan tidak memadai. Tidak memadainya asas "*wetmatigheis van bestuur*" pada dasarnya berakar pada hakikat kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti sempit) di Indonesia sangat populer disebut dengan eksekutif dalam prakteknya tidaklah murni sebuah kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang).

Konsep *bestuur* membawa implikasi kekuasaan pemerintahan tidaklah semata sebagai kekuasaan terikat, tetapi juga merupakan suatu kekuasaan bebas (*Vrij bestuur, freies ermessen, discretionary power*). Menurut Ten Berger yang dikutip oleh Philipus M Hadjon, kekuasaan bebas itu meliputi kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan (wewenang diskresi dalam arti sempit) artinya bila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Kebebasan penilaian (wewenang diskresi) dalam arti yang tidak sesungguhnya adalah hak yang diberikan organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi.⁷⁵

Selanjutnya dikatakan juga untuk memudahkan pemahaman tentang kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi dengan cara melihat ruang lingkungannya. Kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi meliputi; (i) kewenangan untuk memutus sendiri; (ii) Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage nomen*)

Kekuasaan bebas (*vrij bestuur*) asas "*wetmatigheid*" tidaklah memadai. Kekuasaan bebas di sini tidak dimaksudkan kekuasaan yang tanpa batas, tetapi tetap dalam koridor hukum setidaknya-tidaknya kepada hukum yang tertulis atau asas-asas hukum.

Badan hukum publik yang berupa Negara, pemerintah, departemen, pemerintah daerah, institusi untuk dapat menjalankan tugasnya diperlukan kewenangan. Pemberian kewenangan terhadap badan hukum publik tersebut dapat dilihat pada konstitusi masing-masing Negara.

⁷⁵ Ibid, hal 6.

Perihal kewenangan tidak terlepas dari hukum tata Negara dan hukum administrasi karena kedua jenis hukum itulah yang mengatur tentang kewenangan. Hukum administrasi hakikatnya berhubungan dengan kewenangan dan cara-cara pengujian kewenangannya, juga hukum mengenai kontrol terhadap kewenangan tersebut⁷⁶.

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan yaitu atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang. Suatu atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata Negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu dan yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷⁷

Indroharto, mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.⁷⁸ Lebih jauh Suwoto⁷⁹ menyebutkan ciri-ciri kewenangan atribusi sebagai berikut;

1. Pengatribusian kekuasaan menciptakan kekuasaan baru, sehingga sifatnya tidak derivativ;
2. Pemberian kekuasaan melalui atributif tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan atas pelaksanaan kekuasaan;

⁷⁶ Tatiek sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004 hal 62-63.

⁷⁷ Philipus M Hadjon, op Cit hal 2.

⁷⁸ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan tata Usaha Negara*, Buku I Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hal 91

⁷⁹ Suwoto, *Kekuasaan Dan tanggung jawab Presdiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, disertasi Universitas Airlangga Surabaya, 1990, hal 79.

3. Pemberian kekuasaan melalui atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
4. Pada dasarnya pemegang kekuasaan melalui atribusi dapat melimpahkan kekuasaan ke badan-badan yang lain, tanpa memberitahu terlebih dahulu kepada badan yang memberi kekuasaan.

Wewenang delegasi adalah wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain. Sifat wewenang delegasi adalah pelimpahan wewenang yang bersumber dari wewenang atribusi. Akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi. Wewenang tersebut tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi wewenang, kecuali pemberi wewenang (delegans) menilai terjadi penyimpangan atau bertentangan dalam menjalankan wewenang tersebut, sehingga wewenang tersebut dicabut kembali oleh pemberi delegasi dengan berpegang pada asas *contrarius actus*. Kesimpulannya wewenang delegasi dapat dicabut kembali oleh pemberi wewenang apabila dinilai ada pertentangan dengan konsep dasar pelimpahan wewenang.

Wewenang mandat, adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang dengan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari segi tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat, penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat ditarik kembali oleh pemberi mandat.⁸⁰

4. Teori Pengelolaan

Pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar secara teoritis berbasis kepada sumber daya alam, tetapi pada prinsipnya pengelolaan harus juga berbasis kepada masyarakat. Jika tujuan pengelolaan hanya kepada pemanfaatan sumber daya alam dan bersifat jangka pendek ,

⁸⁰ Sadjijono Op Cit hal 60.

maka akan terjadi pengurusan secara tidak terkendali.⁸¹ Dampak negatif sebagai akibat dari pemanfaatan sumber daya alam yang berlebihan dapat dicegah atau dihindari dengan menerapkan kebijakan pembangunan yang berbasis masyarakat dan dengan pola penerapan kebijakan *Co-manajemen*.

Kebijakan *co-manajemen* bukan semata tentang pembagian kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tetapi wujudnya adalah pengimplementasian tanggungjawab secara bersama setiap stakeholders maupun masyarakat pengguna.⁸² Jika pola penerapan kebijakan ini diterapkan secara terencana dan bertanggungjawab kesejahteraan masyarakat akan tercapai ekosistem pulau-pulau terluar juga terselamatkan.

Visi dari pengelolaan pulau-pulau terluar yakni “terwujudnya keutuhan batas wilayah kelautan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sesuai dengan hukum internasional yang menjamin kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan dengan memanfaatkan sumber daya alam secara berkelanjutan.”⁸³

Berdasarkan isu yang dihadapi dan visi yang hendak dicapai maka misi pengelolaan pulau-pulau terluar adalah sebagai berikut;

- a. Menjaga keutuhan fisik pulau-pulau terluar sebagai dasar acuan penetapan batas wilayah NKRI
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pulau-pulau terluar dan pulau lain sekitarnya
- c. Menciptakan stabilitas keamanan dan pertahanan di pulau-pulau terluar dan perairan sekelilingnya
- d. Mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia di pulau-pulau terluar dan perairan sekitarnya.

Secara umum pengelolaan pulau-pulau terluar sesuai dengan prinsip-prinsip dasar pengelolaan wilayah perbatasan Negara yaitu;

⁸¹ Rokhmin Dahuri, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan Secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1996, hal 37

⁸² Ibid, hal 39.

⁸³ Lihat PP 6. *Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Terluar*

- a. Percepatan batas Negara tanpa konflik
- b. Pengurangan ketimpangan pembangunan
- c. Pembangunan partisipatif
- d. Pembangunan yang mengoptimalkan potensi lokal
- e. Mengutamakan stabilitas politik, hukum dan keamanan
- f. Perimbangan antara pendekatan kesejahteraan dan keamanan.

Pengelolaan pulau-pulau terluar diutamakan untuk menjaga keutuhan wilayah NKRI, serta tidak toleransi terhadap setiap gejala dan upaya yang berpotensi untuk merugikan Negara dan bangsa secara menyeluruh. Sebagai “teras depan” pulau-pulau terluar perlu penanganan secara integral dan khusus. Pengelolaan berbagai aspek harus secara integral, tidak ada inkonsistensi dan kontradiktif. Pengaturan hukum pulau-pulau terluar harus lebih bersifat *integrated* antar semua sektor sehingga membebaskan masyarakatnya dari kesenjangan secara ekonomi, sosial dan lain-lainnya.

5. Teori Koordinasi

Membicarakan koordinasi tidak dapat dilepaskan dari fungsi manajemen. Fungsi manajemen menurut Fayol adalah *Planning, Commanding, Coordinating and Controlling*⁸⁴. Selanjutnya Henri Fayol mendefinisikan ; *to coordinate binding together, unifying and harmonizing all activities means gullick koordinaand effort*. (Artinya mengkoordinasikan berarti mengikat bersama, menyatukan dan menyelaraskan semua kegiatan dan usaha)⁸⁵. Sementara itu George R Terry mengatakan “*Coordination is the orderly synchronization of effort to provide the proper amount, timing and directing of execution resulting in harmonious and unified action to stated objective*”. Artinya koordinasi adalah sinkronisasi yang teratur (*orderly synchronization*) dari usaha-usaha (*efforts*) untuk menciptakan pengaturan waktu (*timing*) dan dipimpin (*directing*), dalam

⁸⁴ Husaini Usman, *Manajemen, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan* Edisi 4 PT Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hal 486.

⁸⁵ Henry Fayol sebagaimana dikutip Inu Kencana Syafii, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hal 85.

hasil pelaksanaan yang harmonis (*harmonious*) dan bersatu untuk menghasilkan tujuan yang telah ditetapkan (*stated objective*)⁸⁶

Unsur-unsur koordinasi menurut Terry dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Usaha-usaha sinkronisasi yang teratur (*orderly synchronization of efforts*)
- b. Pengaturan waktu (*timing*) dan memimpin (*directing*)
- c. Harmonis (*harmonious*)
- d. Tujuan yang ditetapkan (*stated objective*).

James D. Mooney menjelaskan “*Coordination therefore, is the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose*”, yang artinya : koordinasi karenanya adalah susunan yang teratur (*orderly arrangement*), dan usaha kelompok (*group effort*), untuk menciptakan tujuan bersama (*common purpose*), kesatuan tindakan (*unity of action*) dalam mengejar (*pursuit*) tujuan bersama(*common purpose*).

Unsur-unsur koordinasi kemudian oleh James D. Mooney dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Susunan yang teratur dari usaha kelompok (*orderly arrangement of group effort*)
- b. Kesatuan tindakan (*unity of action*)
- c. Tujuan bersama (*common purpose*).

Menurut Chung dan Magginson⁸⁷ sebagaimana dikutip Husaini Usman bahwa koordinasi adalah proses motivasi, memimpin dan mengkomunikasikan bawahan untuk mencapai tujuan organisasi. Anonim⁸⁸ mendefinisikan koordinasi ialah suatu sistem dan proses interaksi untuk mewujudkan keterpadaduan, keserasian dan kesederhanaan berbagai kegiatan inter dan antar institusi-institusi di masyarakat melalui koordinasi dan dialog-dialog antar berbagai individu dengan menggunakan sistem informasi manajemen dan teknologi informasi.

⁸⁶ George R Terry, *Principles of Management*, sebagaimana dikutip Inu Kencana Syafie, Ibid, hal 86.

⁸⁷ Husaini Usman, Op Cit, hal 486,

⁸⁸ Ibid

Melihat pada pengertian-pengertian di atas Inu Kencana Syafie berkesimpulan bahwa unsure-unsur koordinasi, meliputi,:

- a. Pengaturan
- b. Sinkronisasi
- c. Kepentingan bersama
- d. Tujuan bersama

Selanjutnya diklaim bahwa manajemen pemerintahan di Indonesia, koordinasi menempati peranan penting karena begitu banyak ditemui tumpang tindihnya pekerjaan yang disebabkan tidak adanya koordinasi, kendati keseluruhannya itu dapat disinkronkan, diatur demi tujuan dan kepentingan bersama.

Berdasarkan pengertian di atas, dapatlah dikatakan bahwa koordinasi merupakan hal penting yang harus dilaksanakan. Pentingnya koordinasi dalam suatu organisasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Koordinasi yang baik dapat berpengaruh terhadap efisiensi organisasi: karena itu organisasi akan memberikan kontribusi guna tercapainya efisiensi terhadap usaha-usaha yang lebih khusus, sebab kegiatan-kegiatan organisasi itu dilakukan secara spesialis
2. Koordinasi mempunyai efek terhadap moral organisasi itu, terutama menyangkut kepemimpinan (*leadership*)
3. Koordinasi mempunyai efek terhadap pegawai artinya bahwa unsure pengendalian di dalam organisasi harus selalu ada
4. Koordinasi menyangkut pula adanya integrasi dalam kesatuan tindakan dan dengan adanya sinkronisasi dari segi waktu pelaksanaan yang bertujuan untuk keserasian, seirama dan selaras satu sama lain⁸⁹

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan koordinasi pada dasarnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien dengan melalui pendekatan yang dapat mencegah konflik, tumpang tindih, serta ketidakserasian antara bagian yang satu dengan bagian yang lain.

⁸⁹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hal 274-275.

BAB
3

HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PENGATURAN PULAU TERLUAR

A. PERDEBATAN EKSISTENSI HUKUM INTERNASIONAL

Hukum internasional merupakan keseluruhan kaidah yang sangat diperlukan untuk mengatur hubungan-hubungan antar Negara-negara. Tanpa adanya kaidah-kaidah ini sesungguhnya tidak mungkin dapat meneruskan hubungan yang bersifat timbal balik antar Negara-negara,⁹⁰ dan karena itu sifat dan wujud dari hukum internasional adalah koordinatif bukan subordinatif seperti halnya dalam hukum nasional.

Hukum internasional yang mengatur hubungan-hubungan internasional senantiasa melandasi relasi tersebut dalam persamaan kedudukan antar anggota masyarakat bangsa-bangsa. Tidak ada satu yang lebih superior dari yang lain, yang tertinggi adalah masyarakat internasional itu sendiri. Selain itu tidak ada badan supranasional yang memiliki kewenangan membuat sekaligus memaksakan berlakunya suatu aturan hukum internasional⁹¹.

⁹⁰ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Penerjemah Bambang Iriana Djajaatmadja, Edisi kesepuluh Sinar Grafika, Jakarta, 2010 hal 16.

⁹¹ Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal 5.

Sifat hukum internasional yang demikian membawa keraguan apakah hukum internasional merupakan norma positif yang sesungguhnya atau norma moral (*positive morality*). Austin berpendapat bahwa hukum internasional bukanlah hukum yang sesungguhnya, karena hukum harus memenuhi dua unsur, yaitu badan legislatif sebagai pembentuk aturan dan aturan tersebut mesti dapat dipaksakan. Kedua unsur tersebut tidak dapat ditemukan dalam hukum internasional tetapi *hanya positive morality* yang ditemukan dalam hukum internasional.⁹²

Oppenheim menyanggah pendapat Austin dengan mengatakan bahwa hukum internasional adalah hukum yang sesungguhnya (*really law*). Untuk itu harus dipenuhi unsur-unsur : (i) aturan hukum ini dapat dibuktikan ada begitu banyak aturan hukum internasional dalam kehidupan masyarakat internasional seperti konvensi hukum laut 1982, perjanjian internasional tentang bulan dan benda-benda langit lainnya (*space treaty* 1967), konvensi mengenai hubungan diplomatik dan konsuler, konvensi tentang HAM dan lain-lain. Sulit untuk ditemukan aspek kehidupan yang belum diatur oleh hukum internasional. (ii) adanya masyarakat; dapat dilihat pada Negara-negara dalam lingkup bilateral, multilateral, regional maupun universal. (iii) serta adanya jaminan pelaksanaan dari luar (*external power*) atas aturan tersebut. Jaminan pelaksanaan dapat berupa sanksi yang datang dari Negara lain, organisasi internasional. Sanksi tersebut dapat berwujud tuntutan permintaan maaf (*satisfication*), ganti rugi (*compensation/pecuniary*), serta pemulihan keadaan pada kondisi semula (*repartition*). Di samping itu, adapula sanksi yang wujudnya tindakan keras seperti pemutusan hubungan diplomatik, embargo, dll.⁹³

Meskipun menyatakan bahwa hukum internasional adalah hukum yang sesungguhnya, Oppenheim mengakui bahwa hukum internasional adalah hukum yang lemah (*weak law*). Hukum internasional lemah dalam hal penegakan hukumnya bukan validitasnya.

⁹² Sefriani, Ibid hal 7.-8.

⁹³ Harry Purwanto, *Kajian Filosofis Terhadap Eksistensi Hukum Internasional*, dalam *Mimbar Hukum Majalah FH UGM*, No 44/VI/2003, Edisi Khusus, hal 88.

Sepakat dengan Oppenheim bahwa hukum internasional merupakan hukum yang lemah dibandingkan dengan hukum nasional, Dixon mengemukakan bahwa: *in comparison with national law, international law may be regarded as weak law, not because of its binding quality, but because of its less organized approach to the problem of adjudication and enforcement....* Dengan demikian lemahnya hukum internasional bukan karena kekuatan mengikatnya, tetapi lebih dikarenakan kurang terorganisirnya masalah pengadilan serta penegakan hukum.⁹⁴

Dengan deskripsi seperti yang di kemukakan di atas, membuktikan bahwa hukum internasional juga hukum dalam arti yang sesungguhnya. Masyarakat internasional menerima kaidah-kaidah hukum internasional dengan kekuatan *eksternal power* yang dimiliki dan dipertahankan juga dalam frame masyarakat internasional. Berbeda dengan kaidah moral yang kekuatan mengikat lebih didasarkan kepada kesadaran orang tersebut dan daya berlakunya dipertahankan oleh *internal power*⁹⁵

Perdebatan tentang eksistensi hukum internasional sebenarnya jauh sebelumnya telah dikontroversikan oleh para pemikir seperti Hugo Grotius dengan mengedepankan teori hukum alamnya. Teori hukum alam telah memberikan pengaruh penting terhadap hukum internasional. Hukum alam diartikan sebagai hukum yang ideal yang didasarkan kepada sifat hakikat manusia sebagai makhluk berpikir. Hukum alam dipandang sebagai serangkaian kaidah yang diturunkan oleh alam kepada akal manusia⁹⁶.

Konsepsi dasar ini yang kemudian mengantarkan para teoritikus membangun berbagai kerangka bahwa hukum internasional memperoleh kekuatan mengikat dari fakta-fakta bahwa hukum ini hanyalah suatu penerapan terhadap keadaan-keadaan tertentu dari “hukum alam”. Dengan demikian Negara-negara tunduk pada hukum internasional karena

⁹⁴ I wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar maju, Bandung 1990, hal 19.

⁹⁵ Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Penerbit Atma jaya, Yogyakarta, hal 3.

⁹⁶ Peter Baehr dkk, *Instrumen Internasional Pokok –Pokok Hak –Hak Asasi Manusia*, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Ke dua Mei 2001, 18.

hubungan-hubungannya diatur oleh hukum yang lebih tinggi yaitu "hukum alam", di mana hukum internasional hanya merupakan salah satu bagian daripadanya⁹⁷.

Konsep hukum alam ini paling kurang telah memberikan penghargaan terhadap hukum internasional dan memberikan dasar-dasar etika dan moral yang tidak dapat diabaikan. Kelemahan utama dari teori hukum alam ini keterasingannya dari realita-realita hubungan internasional, karena kurangnya penekanan atas praktek aktual yang semestinya diikuti oleh Negara-Negara dalam hubungan timbal balik. Hal ini didasarkan kepada kenyataan bahwa kebanyakan kaidah hukum internasional berasal dari praktek-praktek atau kebiasaan.

Teori hukum alam ini kemudian mendapat reaksi keras dengan hadirnya teori positivisme hukum⁹⁸. Aliran ini mendasarkan ketentuan-ketentuan hukumnya dalam kebiasaan bangsa-bangsa maupun dalam kemauan Negara. Dalam aliran ini hukum internasional hanya terdiri dari perjanjian dan kebiasaan internasional.⁹⁹ Dalam analisisnya teori positivist ini hukum internasional secara logika harus berada dalam sistem kaidah yang untuk validitasnya akan bergantung sepenuhnya kepada Negara-negara untuk menyatakan persetujuannya. Tanpa ada persetujuan hukum internasional tidak akan mengikat terhadap Negara-negara. Zorn, menganggap hukum internasional sebagai cabang dari hukum tata Negara, hukum publik eksternal. Menurutnya argumentasi inilah yang membuat hukum internasional mengikat Negara-negara.¹⁰⁰

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Positivisme ialah aliran yang menganggap bahwa pengetahuan itu berdasarkan pengalaman dan ilmu yang pasti.

⁹⁹ Peter Baehr dkk, Op Cit hal 21

¹⁰⁰ Bandingkan dengan pendapat Triepel bahwa kekuatan mengikat dari hukum internasional berasal dari *vereinbarung* atau perjanjian Negara-negara untuk menjadikan dirinya terikat oleh persetujuan bersama: perjanjian ini merupakan suatu pernyataan "kehendak bersama" Negara-negara. Negara-negara juga tidak dapat menarik dari perjanjian secara sepihak.

Faktor pengikat lain sebaga bukti eksisnya hukum internasional juga bersifat non-material ialah adanya prinsip-prinsip hukum antara Negara-negara. Betapapun berlainan wujudnya hukum positif yang berlaku di masing-masing Negara. Asas pokok hukum yang bersamaan ini, di dalam sumber hukum formal dikenal dengan dengan prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh bangsa-bangsa yang beradab.¹⁰¹

Prinsip-prinsip dasar hukum internasional umum (*peremptory norm of general International Law*) atau *jus cogens* merupakan suatu norma yang diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan sebagai suatu norma yang tidak boleh dilanggar dan hanya dapat diubah oleh suatu norma dasar hukum internasional yang mempunyai sifat yang sama

Rozakis memberikan arti norma *jus cogens* sebagai suatu norma hukum internasional umum yang telah diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan dan telah diterapkan hampir ke semua Negara-negara, karena telah mengikat¹⁰². Sedangkan Akehurst mengemukakan bahwa suatu aturan dalam hukum internasional tidak dapat menjadi *jus cogens* apabila tidak diterima dan diakui oleh masyarakat internasional secara keseluruhan. Dengan demikian praktek Negara-negara yang bersifat "*local custom*" dalam hubungannya dengan *jus cogens*, derajatnya dapat dinaikkan apabila diterima oleh masyarakat internasional¹⁰³

Sejalan dengan pendapat sebelumnya, Swarzenberger lebih memperluas pengertian *jus cogens* dengan menjelaskan bahwa: "untuk terbentuknya suatu *jus cogens* internasional maka suatu aturan hukum internasional harus memiliki sifat-sifat yang universal atau asas-asas yang fundamental, misalnya asas-asas yang bersangkutan harus mempunyai arti penting luar biasa (*exceptionally significant*) dalam hukum internasional. Di samping itu harus mempunyai arti penting istimewa

¹⁰¹ Mochtar Kusumaatmadja, dan Etty R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni Bandung, 2003, hal 15.

¹⁰² Rozakis, Cheritos, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, terkutip Yudha Bakti, Majalah Pajajaran No 1 1981 hal 55.

¹⁰³ Michael Akehurst, *A Modern to International Law*, George Allen and Unwin, LTD, London 1979, hal 46.

dibandingkan dengan asa-asa lainnya. Selain itu asas itu merupakan bagian esensial daripada sistem hukum internasional yang ada atau yang mempunyai karakteristik yang merupakan refleksi dari hukum internasional yang berlaku. Jika sifat-sifat ini diterapkan maka akan muncul tujuh prinsip fundamental dalam tubuh hukum internasional, yakni : (i) kedaulatan (ii) pengakuan (iii) pemufakatan (iv) itikad baik (v) hak membela diri (vi) tanggung jawab internasional (vii) kebebasan di laut lepas.¹⁰⁴

Verdross mengemukakan ada 3 ciri utama aturan-aturan yang dapat menjadi *jus cogens* hukum internasional yakni aturan-aturan yang timbul karena kepentingan bersama dalam masyarakat internasional, timbul untuk tujuan-tujuan kemanusiaan dan harus sesuai dengan Piagam Perserikatan bangsa-Bangsa. Selanjutnya prinsip *jus cogens* ini juga dapat lahir dari hukum kebiasaan internasional yang bermaksud melindungi kepentingan umum masyarakat internasional.¹⁰⁵

B. BATAS WILAYAH NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL DAN HUKUM NASIONAL

Prinsip yang telah diketahui secara luas tentang Negara adalah bahwa sebuah Negara harus memiliki wilayah, rakyat dan pemerintah. Dalam *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* 1933 menetapkan bahwa Negara harus memiliki empat kualifikasi yaitu penduduk, wilayah, pemerintahan dan adanya kapasitas untuk berhubungan dengan yang lain¹⁰⁶. Selanjutnya J.L Brierly menegaskan bahwa ; “pada dasarnya bagi hukum internasional terdapat pengertian, bahwa suatu Negara menempati suatu daerah tertentu di permukaan

¹⁰⁴ Schwarzenberger, G.A. *Manual of International Law*, Vol I 4th ed. Seven & Sons, London 1960, terkutip Syahmin A.K Hukum Perjanjian Internasional (Menurut Konvensi Wina 1969), Armico, Bandung 1985. Hal 180.

¹⁰⁵ Agrawala, S.K. *Essays on the Law of Treaties*, Orient Longmans Bombay India, 1972, hal 155.

¹⁰⁶ Article Montevideo Convention (1933) menyebutkan; “ *the state as person of international Law Should Posses the Following qualifications; (a) a permanent population (b) defined territory, (c) government and (d) a capacity to enter into relation with the othe states*”.

bumi, dan di dalam daerah itulah dia biasanya menjalankan kekuasaan hukum (*jurisdiction*) atas orang dan barang. Ditegaskan bahwa : *'a new states comes into existence, when a community acquires not momentarily, but with reasonable probability of permanence, the essentials Characteristically of a state, namely an organized government, a defined territory, and such degree of independence of control by any other state as to be capable of conducting its own international relation'*¹⁰⁷.

Di antara para sarjana hukum belum ada kesepakatan tentang pengertian Negara. Starke mengatakan bahwa...*"of the "state" no exact definition is possible"*. Lain halnya dengan syarat atau esensial bagi eksistensi suatu Negara. Sarjana tersebut mengatakan....*" are settled but so far as modern conditions go the essential characterisc of state"*¹⁰⁸. Sementara itu Hans Kelsen berpendapat bahwa Negara merupakan suatu konsepsi hukum semata-mata menyangkut sekelompok orang di wilayah itu¹⁰⁹.

Berdasarkan uraian di atas, kiranya dapat dinyatakan bahwa untuk eksistensi suatu Negara oleh hukum internasional disyaratkan adanya suatu wilayah tertentu di permukaan bumi ini yang didiami oleh bangsa yang menjadi penduduk tetap. Dengan demikian wilayah diartikan sebagai ruang dimana manusia yang menjadi warga Negara atau penduduk Negara yang bersangkutan hidup serta menjalankan aktifitasnya.

Didasarkan pada kenyataan serta kondisi geografis suatu Negara, wilayah Negara tentunya akan berbatasan dengan wilayah Negara lainnya. Olehnya timbul aspek-aspek yang saling mempengaruhi khususnya terkait dengan masalah situasi dan kondisi perbatasan yang bersangkutan. Perbatasan Negara seringkali didefinisikan sebagai garis imajiner di atas permukaan bumi yang memisahkan wilayah suatu negara dengan Negara lainnya.

¹⁰⁷ J.L Brierly, *The Law of Nations, An Introduction to the International La of Peace*, 5thed Oxford University Press, hal 126 dan 129.

¹⁰⁸ J.G.Starke, Op Cit hal 80.

¹⁰⁹ Dimiyati hartono, *Hukum Laut Internasional*, Bharatara Aksara , Jakarta hal

Sejauh perbatasan ini diakui secara tegas dalam perjanjian internasional atau diakui secara umum tanpa pernyataan tegas, maka perbatasan merupakan bagian dari suatu hak Negara terhadap wilayahnya.¹¹⁰ Atas dasar itu pula maka setiap Negara berwenang untuk menetapkan batas terluar wilayahnya.

Keberadaan wilayah Negara itu menjadi begitu penting karena elemen ini sangat menunjukkan eksistensi suatu Negara. Dalam sistem hukum internasional wilayah menjadi salah satu karakteristik penting suatu Negara. Argumentasinya sangat jelas bahwa suatu Negara untuk dapat diakui secara internasional harus memiliki batas-batas fisik Negara secara jelas. Dalam hal ini agar Negara yang bersangkutan dapat melaksanakan kedaulatan dan segala kewenangan yang melekat padanya.

Inu K Syafiie menyatakan, "wilayah adalah lokasi atau area tertentu dengan segala kandungan potensi wilayah tersebut dan kekuatan yang dapat dimanfaatkan mulai dari laut, darat dan udara baik yang sifatnya fisik maupun non fisik. Secara kompleks menyangkut segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya"¹¹¹. Bahkan Oppenheim mempertegasnya dengan mengatakan tanpa adanya wilayah dengan batas-batas tertentu suatu Negara tidak dapat dianggap sebagai subjek hukum internasional¹¹²

Jadi pengertian Negara di sini tidak dapat dipisahkan dari konsep dasar suatu kesatuan geografis disertai dengan kedaulatan dan yurisdiksi masing masing Negara. Dengan demikian wilayah Negara menjadi konsep yang substantif dan fundamental dalam hukum internasional untuk menunjukkan adanya kekuasaan tertinggi dan eksklusif suatu Negara dalam batas-batas wilayahnya¹¹³. Dengannya esensi dari kedaulatan teritorial negara terletak pada kondisi faktual dan legal sehingga suatu wilayah

¹¹⁰ Sobar Sutisna, Tri Patmasari dan Sora Lokita' *Peta Negara Kesatuan Republik Indonesia*".<http://www.bakorsurtanal.go.id> diakses tanggal 22 Juni 2011.

¹¹¹ Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (edisi revisi), Bandung, Refika Aditama, 2001, hal 98.

¹¹² Oppenheim L, *International Law, A Treatise*, Vol I Edited by H Lauterpacht, English Language Books Society, Longmans, London, 1996, p 121.

¹¹³ Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R Agoes, Op Cit hal 162..

Negara dapat dianggap memiliki kedaulatan baik secara internal dan eksternal.

Dalam studi hukum internasional, wilayah Negara dapat diperoleh dengan cara-cara tradisional maupun dengan cara kontemporer. Perolehan wilayah dengan cara tradisional melalui lima cara yaitu okupasi, aneksasi, akresi, cesi dan preskripsi¹¹⁴

1. Okupasi

Okupasi atau pendudukan adalah penanaman kedaulatan suatu Negara di wilayah yang tidak dikuasai oleh sesuatu Negara. Dalam konteks hukum internasional, okupasi ditentukan oleh prinsip "*effectiveness occupation*" atau penguasaan efektif. Menurut Mahkamah Permanen Internasional bahwa untuk menjadi efektif harus memenuhi dua anasir yaitu: (i), kemauan untuk bertindak sebagai yang berdaulat, (ii), pelaksanaan kedaulatan yang efektif ¹¹⁵ Menurut J.G. Starke, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar okupasi dapat berjalan yaitu: (i), wilayah tersebut harus *terra nullius* dan tidak berada dalam kedaulatan Negara lain (ii) harus ada perwujudan niat tersebut dalam bentuk tindakan-tindakan nyata. Dari tindakan-tindakan tersebut dapat disimpulkan adanya kedaulatan yang dilakukan sebagai miliknya sendiri.

Lain dari pada itu, Templeman L. sebagaimana dikutip oleh Suryo, S Hadiwijoyo¹¹⁶ terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar okupasi dapat berjalan yaitu: (i) wilayah itu harus *terra nullius*, yaitu wilayah yang tidak dikuasai oleh pihak manapun; (ii) proses kepemilikan harus dilakukan oleh Negara dan bukan sektor swasta ataupun individu; (iii) kekuasaan terhadap wilayah tersebut harus berada dalam posisi terbuka, terus menerus, efektif dan damai; (iv) Negara yang menduduki wilayah tersebut harus menunjukkan adanya niatan untuk melakukan penguasaan atau *animus occupandi*. Hal ini biasanya ditunjukan dengan melakukan tindakan-tindakan administrative terhadap wilayah tersebut.

¹¹⁴ F. Sugeng Istanto, Op Cit hal 34.

¹¹⁵ Starke, Op Cit hal 87.

¹¹⁶ Suryo Sakti Haediwijoyo, Op Cit, hal 8-9.

2. Aneksasi

Aneksasi adalah perolehan kedaulatan wilayah suatu Negara dengan menggabungkan wilayah lain ke dalam wilayah kedaulatannya. Wilayah yang dianeksasi kebanyakan dilakukan dengan cara peperangan, pembinasaaan masal (*massive annihilations*) dan penghancuran masal (*massive destructions*). Proses mendapatkan dengan cara yang demikian oleh hukum internasional sudah dengan tegas dilarang. Secara tegas tercantum dalam beberapa perjanjian internasional seperti Pakta Paris 1928 (*Kellog Briand Pact for the Renunciations of war*), tentang larangan bagi Negara-negara untuk menggunakan kekerasan dan peperangan dalam merebut wilayah¹¹⁷. Kasus aneksasi dapat dilihat pada tahun 1990 ketika Irak di bawah pemerintahan Saddam Husein menginvasi Kuwait tanpa alasan yang masuk akal.

3. Akresi

Akresi adalah penambahan wilayah suatu Negara tertentu yang terjadi tidak dengan campur tangan manusia, tindakan dan rekayasa dari Negara tetapi dengan kuasa alam (geografis). Biasanya proses penambahan wilayah tersebut terjadi lewat proses vulkanik dan pergeseran kulit bumi. Contohnya Pulau Iwo Jima di Laut Pasifik Jepang pada tahun 1986 dikarenakan meletusnya gunung vulkanik¹¹⁸.

Berbeda halnya dengan kasus penambahan wilayah pantai Singapura dengan cara menimbun pasir dari Indonesia jelas-jelas tidak dibenarkan dalam ranah hukum internasional . Karena dilakukan dengan tindakan dan rekayasa manusia bukan dengan kuasa alam.

4. Cesi

Cesi adalah suatu proses pengalihan wilayah secara damai atau transfer kedaulatan dari pihak yang satu kepada pihak yang lain (*the transfer of sovereignty over state territory by the owner states to another state*). Dalam hukum internasional cesi dapat terjadi karena beberapa hal

¹¹⁷ Mirza Satria Buana, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Nusamedia, Banjarmasin, 2007 hal 48-49.

¹¹⁸ Jawawir Thontowi, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Jakarta, 2006 hal 45.

yaitu: lewat proses pemberian wilayah sebagai hadiah. Contohnya Austria memberikan wilayahnya Venice kepada Perancis sebagai pemberian hadiah pada tahun 1866. Tetapi kemudian Perancis menyerahkan wilayah Venice kepada Italia sampai sekarang¹¹⁹.

5. Preskripsi

Hukum internasional mengenal proses preskripsi sebagai usaha dari suatu pihak untuk mendapatkan kedaulatan wilayah atas suatu wilayah yang sudah dimiliki oleh pihak lain dengan cara menduduki wilayah tersebut secara damai dan berkelanjutan tanpa ada protes dari pihak yang memiliki wilayah tersebut.

Preskripsi menjadi cara mendapatkan kedaulatan yang sah dan diakui hukum internasional adalah karena tidak adanya *complaint* (protes) dari pemilik wilayah tersebut yang seakan-akan membenarkan dan menyetujui tindakan tersebut. Oleh karena wilayah yang ingin dimiliki adalah wilayah yang sudah dimiliki pihak lain maka proses preskripsi memerlukan jangka waktu atau durasi yang agak lama agar wilayah tersebut beralih tangan.¹²⁰

C. STATUS HUKUM PULAU-PULAU TERLUAR REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN KONVENSI HUKUM LAUT 1982

Pasal 121 Konvensi Hukum laut 1982, menegaskan pengertian sebuah pulau sebagai wilayah tanah (*area of land*) yang terbentuk secara alami (*natural formed*), dikelilingi air (*surrounded by water*) dan harus berada di atas permukaan air saat pasang surut tinggi (*above water at high tide*). Selanjutnya menurut Konvensi ini hanya sebuah pulau yang dapat dan berhak mengklaim zona ekonomi eksklusif, dan landas kontinen. Sementara itu karang (*rocks*) hanya bias mengklaim laut territorial dan zona tambahan dan tidak bisa mendukung kehidupan manusia dan kehidupan ekonomi secara mandiri. Pemahaman tentang pulau ini sangat

¹¹⁹ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1991, hal 68.

¹²⁰ Bandingkan dengan hukum nasional Inggris mengatur tentang durasi waktu proses preskripsi yaitu selama 12 tahun, dengan penguasaan wilayah yang damai dan terus menerus.

penting mengingat keberadaannya sangat mempengaruhi delimitasi batas maritim¹²¹.

Berpijak dari pengertian pulau menurut Konvensi Hukum laut 1982, maka menurut data Dishidros Indonesia memiliki pulau-pulau sebanyak 17.508 buah. Dimana sejumlah 5.707 pulau yang bernama dan yang sisanya sekitar 11.801 buah yang belum bernama. Sampai saat ini Indonesia masih memiliki kesimpangsiuran data tentang jumlah pulau-pulau di Indonesia. Pada Tahun 1972 BAKOSURTANAL menerbitkan *Gazetter* dari nama-nama pulau dan kepulauan Indonesia dengan jumlah 6.489 pulau yang bernama, termasuk 374 pulau di sungai. Sedangkan berdasarkan Coremap, jumlah pulau di Indonesia adalah 18.306 pulau¹²².

Dengan adanya fakta terdapat perbedaan jumlah pulau dan adanya perbedaan data mengenai perbatasan wilayah RI dengan Negara tetangga, maka hal ini dapat memicu timbulnya konflik mengenai masalah penentuan wilayah dan batas-batas dari wilayah tersebut.

Sampai dengan saat ini Indonesia yang telah mengklaim sebagai Negara Kepulauan namun belum memiliki dua data dasar sebagai dokumen resmi Negara yang menyatakan panjang garis pantai dan jumlah pulau yang dimiliki. Hal ini masih berupa data-data yang berbeda dan sumber-sumber yang berbeda.¹²³ Di samping itu sampai dengan saat ini Indonesia belum dapat memberi kepastian tentang data pulau yang dimilikinya. Selama ini jumlah pulau yang dipublikasikan, belum dapat dikatakan valid dan bersifat akurat karena tidak didukung oleh data resmi mengenai jumlah dan posisi geografis pulau tersebut.¹²⁴ Kondisi yang demikian sangat berpengaruh terhadap permasalahan pendaftaran nama-nama pulau di Indonesia sampai dgn 2019 telah terdaftar di PBB 16.671

¹²¹ Pasal 121 Konvensi Hukum laut 1982.

¹²² Budi Sulisty, *Indonesia Masih berutang Pada PBB*, <http://www.kompas.com/kompas/cetak0303/opinihtm>, diakses tanggal 20 Juni 2011.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Hikmahanto Juwana, *Permasalahan batas Wilayah Republic Indonesia*, disampaikan pada rapat dengar pendapat Umum daam rangka masukan terhadap RUU tentan Batas wilayah Negara hal 10

pulau yg bernama sesuai data dari direktorat jenderal pengelolaan ruang laut kementerian kelautan dan perikanan.

Sebenarnya PBB sudah mengambil langkah sejak tahun 1950 dengan melakukan romanisasi peta-peta baku di dunia agar dapat berfungsi sebagai sarana komunikasi antar bangsa. Peran ini diperkuat dengan dikeluarkannya resolusi UN ECOSOC No 600 (XXI) tahun 1967 yang menyatakan untuk diadakan *UN Conference on Standarization of Geographical Names* setiap 5 tahun sekali, di mulai di London¹²⁵

Berdasarkan gambaran di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa betapa urgensinya penamaan pulau. Hal ini sangat bertalian erat dengan posisi penentuan batas-batas wilayah, yang merupakan wadah bagi penempatan titik-titik dasar untuk penarikan garis pangkal Negara kepulauan seperti Indonesia dan untuk melaksakan kedaulatannya secara mutlak atas pulau-pulau tersebut.

Untuk bentuk Negara Kepulauan seperti Indonesia yang memiliki belasan ribu jumlah pulau dan sedikitnya memiliki 111 pulau terluar yang berbatasan dengan sepuluh (10) Negara tetangga hal ini berdasarkan Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Sampai saat ini pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 Tentang pengelolaan Pulau-Pulau Kecil. Terluar. Secara fisik 111 pulau terluar tersebut telah memperoleh penamaan termasuk unsur-unsur geografis maritim yang mencakup masalah nama, unsur di permukaan air (laut, selat dan teluk), nama-nama pulau dan kepulauan (berdasar pada ketentuan Konvensi Hukum laut 1982) dan nama-nama unsur di bawah laut.

Namun hal yang lebih penting dari sekedar nama geografis terhadap sebuah pulau adalah dengan diketahuinya koordinat geografis terhadap sebuah pulau, data sumber daya alamnya, serta kondisi sosial ekonomi dan budaya untuk setiap pulau. Hal ini menjadi penting dalam kaitannya dengan kedaulatan Negara dan pengelolaan sumber daya alam pada pulau-pulau kecil. Sedemikian pentingnya pulau-pulau kecil terluar ini

¹²⁵ Pendapat direktur Perjanjian ,Politik, Keamanan Dan kewilayahan Departemen Luar negeri RI dikutip dari Rakaryan Sukarjaputra, *Menyoal batas-Batas NKRI* <http://www.kompas.com/Kompas cetak o602.htm> diakses tanggal 24 juni 2011.

sehingga pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar seperti;

1. Undang-Undang No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
2. Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Pulau-Pulau Kecil Terluar
3. Undang-Undang No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara
4. Peraturan Pemerintah No 26 tahun 2008 tentang rencana Tata Ruang Wilayah nasional
5. Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar
6. Peraturan Presiden No 12 Tahun 2010 tentang Badan nasional Pengelola Perbatasan¹²⁶

Dasar pertimbangan dikeluarkannya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Presiden tersebut adalah dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pulau-pulau terluar perbatasan. Secara yuridis status hukum pulau-pulau terluar ini telah legal, akan tetapi sebagai tindak lanjut harus ada pendepositan Ke PBB .

Menyadari pentingnya pulau-pulau kecil perbatasan Indonesia ini sangat memiliki nilai strategis sebagai titik dasar dari garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan Perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif, Landas kontinen Indonesia, juga sekaligus sebagai sabuk pengaman (*safety belt*) Negara Kesatuan Republik Indonesia, karenanya perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau kecil perbatasan, dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan sosial, ekonomi, budaya hukum, sumber daya manusia, pertahanan dan keamanan.

Seperti diisyaratkan oleh Konvensi Hukum laut 1982, sebuah pulau berhak mengklaim zona maritim secara penuh, meliputi laut territorial, ZEE, Landas Kontinen, dan Zona Tambahan. Oleh karenanya pulau-pulau terluar memiliki peran yang sangat signifikan dalam penentuan garis pangkal kepulauan dengan demikian posisi pulau-pulau terluar sangat

¹²⁶ Suprayoga Hadi, *Program Pembangunan Kawasan Perbatasan*, Direktur Kawasan Khusus Dan Daeran Tertinggal BAPPENAS, hal 7.

berpengaruh terhadap luasan kawasan maritim yang dapat diklaim oleh Indonesia.

Dasar argumentasi mengapa pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan terutama Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar di Indonesia setidaknya memiliki dua hal penting yaitu;

1. sebuah pulau memiliki nilai intrinsik dalam hal wilayah ;
2. dalam kaitannya dengan zona maritime yang dapat diklaim disekitarnya.¹²⁷

Meskipun sebuah pulau berukuran kecil dan tidak signifikan dari segi luas daratan, namun pada kenyataannya zona maritim yang diklaim bisa jauh lebih luas dari daratan pulau itu sendiri. Sebagai contoh jika tidak ada Negara tetangga pada kawasan 12 mil laut di sekitarnya maka pulau kecil seluas satu meter persegi mungkin dapat mengklaim kawasan maritim seluas 1.551.000.000 meter persegi. Meskipun pulau kecil tersebut tidak dapat mendukung kehidupan manusia sehingga tidak mungkin dihuni¹²⁸

¹²⁷ PP 78 Tahun 2005 *tentang pengelolaan Wilayah pesisir Dan pulau-pulau Kecil Terluar.*

¹²⁸ I Made Arsana, *Batas maritime Antar Negara, sebuah Tinjauan Teknik dan Yuridis*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 2007 hal 66.



PROFIL PULAU TERLUAR DALAM BINGKAI HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

A. KARAKTERISTIK DAN PROFIL PULAU-PULAU TERLUAR

Prinsip Negara Kepulauan telah menjadi menjadi prinsip hidup dari bangsa Indonesia yang memandang wilayah laut dan darat sebagai satu kesatuan yang utuh sesuai filosofi “tanah air”. Pandangan ini yang menjadi pedoman bagi bangsa Indonesia untuk memasuki arena konferensi hukum laut Internasional yang III di Montego Bay Jamaica pada tahun 1982.

Dari konferensi akbar ini mencetuskan hukum laut internasional yang dikenal dengan nama Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa di bidang Hukum Laut (*United Nation Convention on The Law of The Sea 1982.*) Konvensi ini telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No17 Tahun 1985. Menurut Boer Mauna Ketika Sebuah perjanjian Internasional diratifikasi Oleh pemerintah Indonesia hal ini mengisyaratkan bahwa ada kepentingan nasional yang diuntungkan dan tidak bertentangannya perjanjian internasional tersebut dengan norma-norma yang berlaku di dalam Negara ini.¹²⁹ Setelah Konvensi ini diratifikasi maka karakternya telah mengalami perubahan dari karakter hukum internasional ke dalam karakter hukum nasional, dan karena itu mengikat seluruh kehidupan masyarakat bangsa-negara.

¹²⁹ Boer Mauna, Op Cit hal 145.

Namun prinsip Negara kepulauan ini belum menjadi prinsip yang secara mutatis mutandis diadopsi dalam berbagai regulasi yang ditetapkan berkaitan dengan pengejawantahan prinsip dimaksud.

Jika berpijak pada ketentuan Konvensi Hukum Laut 1982 pasal 46 dan 47 yang menetapkan Indonesia sebagai Negara kepulauan dapat menarik garis pangkal lurus kepulauan yang menghubungkan titik terluar pulau-pulau dan karang kering terluar kepulauan itu, dengan ketentuan bahwa di dalam garis pangkal demikian termasuk pulau-pulau utama dari suatu daerah di mana perbandingan antara daerah perairan dan daerah daratan, termasuk atol, adalah satu berbanding satu dan Sembilan berbanding satu. Sebagai Negara kepulauan dengan bentuk Negara kesatuan, Indonesia menganut prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah¹³⁰.

Selanjutnya pasal 18A UUD 1945 menegaskan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota, atau antara propinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Jimly Asshiddiqie yang dimaksud dengan kekhususan daerah adalah kekhususan atau keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan yang dimaksud dengan keragaman daerah adalah keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain masing-masing berbeda-beda satu sama lain¹³¹. Dalam konteks ini keragaman di Indonesia memperlihatkan karakteristik daerah teresterial akuatik (daratan lebih besar dari lautan) dan daerah akuatik teresterial (lautan lebih besar dari daratan atau daerah kepulauan). Dengan realitas karakteristik Negara kepulauan Indonesia, memperlihatkan bahwa di dalam Negara Republik Indonesia terdapat daerah-daerah propinsi dengan karakteristik :

¹³⁰ Bratakusumah dan Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal 1.

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2002, hal 23

1. *Coastal archipelago* yaitu daerah-daerah propinsi yang utama ; misalnya Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Propinsi Sumatera Utara, Propinsi Sumatera Barat, Propinsi Riau, Propinsi Papua Barat
2. *Mid ocean archipelago*, yang mempunyai pulau-pulau di tengah laut sebagai bagian dari wilayah daerah tersebut; misalnya Propinsi Jawa timur, Propinsi Sulawesi selatan, propinsi Sulawesi Tenggara
3. *Archipelagic Province* atau daerah propinsi Kepulauan yaitu daerah-daerah yang mempunyai pulau-pulau yang membentuk gugusan pulau; seperti Propinsi Kepulauan Riau, Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, Propinsi Nusa Tenggara Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur, Propinsi Sulawesi Utara, Propinsi Maluku Utara, dan Propinsi Maluku.

Berdasar pada realitas karakteristik wilayah propinsi di atas, maka bagi Propinsi dengan karakteristik kepulauan di mana memiliki wilayah laut yang luas tidaklah seharusnya disamakan perlakuan ketentuan hukumnya dengan daerah-daerah dengan karakteristik kontinental. Hal ini seperti yang ternyata diatur di dalam UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menekankan rumusan desentralisasi lebih kepada desentralisasi fungsi pemerintahan sementara wilayah pemerintahan tidaklah menjadi penting dalam penyerahan urusan pemerintahan tersebut. Akibatnya penyerahan wewenang pemerintahan daerah atas wilayah laut bagi daerah otonom, tidaklah mencerminkan keutuhan wilayah laut (darat, laut dan udara) sebagai satu kesatuan. Cerminan dari UU ini ditemukan di dalam pasal 18 ayat (4) UU No 23 tahun 2014 yang tidak membedakan karakteristik wilayah dalam pengaturan wilayah kewenangan daerah di laut maupun wilayah bagi kesatuan masyarakat hukum adat. Sementara di lain pihak tujuan dari otonomi daerah adalah mendekatkan proses pengambilan keputusan pada kelompok masyarakat paling bawah dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat lebih diterima dan produktif dalam memenuhi kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat¹³².

¹³² Alma Manuputty, *Pengaturan pengelolaan Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia Dalam Rangka Implementasi Konvensi Hukum laut PBB 1982, (Ringkasan Disertasi)*, Program Pascasarjana Unhas, Makassar, 2005, hal 2.

Wilayah laut bagi suatu daerah otonom, merupakan suatu wilayah yang berfungsi sebagai penghubung dan merupakan satu kesatuan dengan wilayah darat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam hal ini, Indonesia sebagai suatu Negara kesatuan, maka kewenangan atas wilayah laut menjadi urusan pemerintah pusat yang dapat didesentralisasikan untuk menjadi urusan pemerintah daerah. Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi wilayah laut hendaknya tidak ditafsirkan sebagai suatu kepentingan untuk memiliki sebagai hak berdaulat atau kedaulatan.

Dengan diratifikasinya UNCLOS 1982 dengan UU No 17 tahun 1985, yang ditindaklanjuti dengan UU No 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, dimanaketiga prinsip penarikan garis pangkal dalam Konvensi Hukum Laut 1982 secara mutatis mutandis mendapat pengaturannya dalam UU ini (Pasal 5 ayat (1)). Pasal 5 ayat (1) UU No 6 Tahun 1996 menegaskan bahwa 'garis pangkal kepulauan Indonesia ditarik dengan menggunakan garis lurus kepulauan'. Dalam hal garis pangkal lurus kepulauan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dapat digunakan, maka digunakan garis pangkal biasa atau garis pangkal lurus. Dalam hal ini berpatokan pada pendapat Etty R. Agoes, maka pilihan utama terletak pada penarikan *arcipelagic straight baseline* yang lebih memiliki kedudukan utama dibandingkan dengan *normal baseline* dan *straight baseline* yang memiliki kedudukan pengganti bagi suatu Negara kepulauan.

Prinsip Negara kepulauan sebagaimana tertuang dalam UNCLOS 1982 belum diadopsi secara benar, sebagaimana terbukti dalam berbagai regulasi yang telah dikeluarkan belum mengakomodir prinsip Negara kepulauan. Hal ini dapat terlihat pada UU No 23 tahun 2014, terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah, yang belum memperhatikan karakteristik daerah-daerah kepulauan maupun dalam konteks penetapan kewenangan pengelolaan sumber daya alam oleh daerah kepulauan di wilayah laut.

Atas dasar pertimbangan di atas, pemerintah dari 7 (tujuh) propinsi kepulauan, masing-masing Propinsi kepulauan Riau, Propinsi kepulauan Bangka Belitung, Propinsi Nusa Tenggara Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur, Propinsi Sulawesi Utara, Propinsi Maluku Utara, dan Propinsi Maluku, menginginkan pemerintah Indonesia mewujudkan pengakuan

yuridis terhadap propinsi kepulauan melalui berbagai regulasi yang dibutuhkan untuk mempercepat proses pembangunan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Dalam hal ini terkait dengan pulau-pulau terluar, hamper semua propinsi kepulauan berada pada kawasan perbatasan Negara yang memiliki pulau kecil terluar. Berdasarkan Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 , maka pulau-pulau kecil terluar yang ada pada propinsi Kepulauan Riau 20 pulau, Propinsi Maluku 18 pulau, propinsi Sulawesi Utara 12 pulau, propinsi Nusa Tenggara Timur 5 pulau, Propinsi Nusa Tenggara Barat 1 pulau, propinsi Maluku Utara 1 pulau dan propinsi kepulauan Bangka Belitung 0 pulau.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas, maka beberapa alasan yang dapat dijadikan pertimbangan sebagai dasar adanya Draft Akademik Rancangan Undang-Undang Daerah Kepulauan sebagai berikut:

1. Secara sosiologis , ketujuh propinsi kepulauan mempunyai perbedaan yang spesifik dengan propinsi-propinsi lain yaitu: (1) karakteristik yang berbeda sehingga model pembangunannya harus berbeda dengan model yang umum, (2) manajemen administrasi pemerintahan haruslah berbasis kepulauan, (3) pelayananan masyarakat haruslah diarahkan ke pulau-pulau yang terisolir, (4) rata-rata masyarakat pada propinsi kepulauan terlambat dalam pembangunan infrastruktur, (5) mempunyai pulau-pulau kecil terluar yang membutuhkan pendekatan *properity* dan *security* secara bersamaan.
2. Amanat alinea IV Pembukaan UUD 1945 terkait dengan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia ‘.....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah daerah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....’.
3. Perintah pasal 18, pasal 18A, pasal 18b, pasal 25A UUD 1945. Dimana peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai hukum positif di Indonesia belum mencerminkan penjabaran dari pasal-pasal dari konstitusi di atas, terutama berkaitan dengan prinsip Negara kepulauan.

4. Adanya perbedaan paradigma pengalokasian anggaran Negara dalam UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang mengabaikan faktor luas wilayah perairan (lautan) sebagai suatu kesatuan wilayah, sehingga berdampak pada terhambatnya proses pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di daerah kepulauan. Oleh karena itu, untuk menata kehidupan bermasyarakat di wilayah geografis yang wilayah lautannya lebih besar dari daratan, secara politis diperlukan adanya legitimasi hukum mengenai kesatuan wilayah dan perlakuan khusus pada daerah kepulauan.
5. Apabila karakteristik daerah kepulauan tidak menjadi perhatian dalam kebijakan pemerintah, maka dapat saja terjadi pelanggaran hak asasi manusia, pada warga Negara maupun masyarakat yang berada pada daerah kepulauan. Hal ini penting karena pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menegaskan “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”. Selanjutnya pasal 29 ayat (2) menegaskan “setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”. Perlakuan penting menjadi perhatian dalam kebijakan pemerintah, sehingga tidak terkesan melakukan perlakuan yang bersifat diskriminatif baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat.

Pentingnya prinsip Negara kepulauan diadopsi dan dijabarkan menjadi prinsip propinsi kepulauan, pada dasarnya terkait dengan sejumlah alasan yang sangat prinsipil ;

1. Realitas objektif menunjukkan bahwa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat sejumlah propinsi yang berkarakter kepulauan dengan wilayah perairannya yang luas dibandingkan dengan luas daratan
2. Implementasi otonomi daerah dengan orientasi pembangunan yang berbasis keunggulan spasial dan potensi local merupakan factor determinan dalam rangka keberhasilan pembangunan daerah

3. Proses pembangunan pada keragaman dan percepatannya harus dilakukan bertumpu pada keragaman dalam berbagai aspek, sehingga diperlukan perlakuan yang berbeda terhadap masing-masing propinsi guna mencapai hasil-hasil pembangunan yang optimal sesuai standar nasional¹³³.

Pengakuan yuridis dan perlakuan pemerintah terhadap daerah-daerah propinsi yang bercirikan kepulauan merupakan hal yang sangat penting dan strategis bagi kepentingan masyarakat dan bangsa Indonesia pada umumnya karena:

1. Secara politik-pemerintahan; akan semakin memperkuat eksistensi NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, karena realitas geografis yang mengandung kemajemukan nilai-nilai, dapat diakomodir dan difasilitasi perkembangannya sesuai kondisi soial dan potensi local. Selain itu, akan meningkatkan pula kepastian pemerimntahan daerah dalam era otonomi guna penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada publik
2. Secara hokum dan HAM; akan memberikan kepastian hokum bagi institusi pemerintahan dan masyarakat di daerah dalam rangka menghasilkan kebijakan-kebijakan public yang mampu memfasilitasi dan mempercepat proses pembangunan, dengan tetap merujuk pada hukum positif yang berlaku dan bertumpu pada keunggulan spasial dan potensi lokal
3. Secara social ekonomi; memberikan ruang dan peluang bagi masyarakat agar berdaya untuk berpartsispasi aktif dan produktif melalui akses yang memadai dalam rangka mengusahakan optimalisasi pemanfaatan sumebr daya yang tersedia
4. Secara pertahanan keamanan; akan memberikan dasar yang kuat terutama untuk lebih memperhatikan melindungi dan memberdayakan wilayah kawasan perbaatasan sebagai beradadepan Negara guna mencegah kemungkinan infiltrasi dan intervensi pengaruh asing.¹³⁴

¹³³ Forum kerjasama pemerintah Propinsi kepulauan: Seminar Nasional propinsi kepulauan, Jakarta, 2005

¹³⁴ Ibid

Upaya hukum yang dilakukan dalam rangka pengakuan yuridis propinsi kepulauan, tidak dimaksudkan untuk menuntut otonomi khusus melainkan adanya suatu pengakuan dan perlakuan khusus bagi daerah-daerah propinsi yang memiliki karakteristik kepulauan. Dalam hal ini hendaknya laut dijadikan sebagai penghubung kesatuan dan penyatuan, bukan pemisah pulau-pulau dalam suatu daerah otonom.

Di dalam Konteks Propinsi Kepulauan ini terdapat sejumlah pulau-pulau terluar yang untuk menghubungkannya sangat dibutuhkan sejumlah sarana dan prasarana pendukung untuk memperlancar proses peningkatan kesejahteraan rakyat. Secara umum pulau-pulau terluar memiliki karakteristik akuatik teresterial berbeda dengan propinsi yang terrestrial akuatik.

Adapun karakteristik pulau-pulau terluar dapat disebutkan antara lain;

1. Luas wilayah laut lebih besar dari wilayah daratan;
2. Dari persebaran demografis, penduduk wilayah kepulauan biasanya bersifat relatif sedikit dan penyebarannya tidak merata;
3. Dari segi sosial budaya, komunitas-komunitas di wilayah kepulauan tersegregasi dalam pemukiman menurut territorial luas wilayah laut yang lebih besar dari wilayah daratan
4. Dari segi lingkungan, sumber daya lingkungan kecil, rentan terhadap perubahan cenderung percepatan entrophy (mengalami kerusakan)
5. Dari segi biografis terdapat potensi keanekaragaman hayati dan non hayati perairan sekitar pulau-pulau kecil Sistem daratan dan pulau serta laut saling memperkaya.¹³⁵

Hampir pada semua ke-tujuh propinsi kepulauan ini terdapat pulau-pulau terluar yang terletak pada wilayah perbatasan . Masalah mendasar di atas, apabila ditelaah dari bidang-bidang yang spesifik terlihat akan melahirkan berbagai permasalahan yang secara makro dapat menghambat proses pembangunan untuk mensejahterahkan masyarakat yang bermukim pada propinsi kepulauan. Masalah-Masalah tersebut antara lain;

¹³⁵ Forum Kerjasama Pemerintah Propinsi Kepulauan 2005; Deklarasi Ambon.

a. Masalah ekonomi

Sumber daya alam, sumber daya manusia, modal, teknologi, dan manajemen merupakan elemen-elemen utama dalam suatu system ekonomi sebagai suatu proses yang menghasilkan produksi. Optimalnya produksi yang dihasilkan tergantung efisien dan efektifitasnya penggunaan elemen utama sistem ekonomi tersebut. Masalahnya penggunaan elemen utama ini harus dalam suatu keterkaitan yang bersinergi dan tidak terpisah-pisah antara satu dengan yang lainnya dan pengelolaan dan pengembangan pulau-pulau terluar.

b. Masalah Sosial Budaya

Kondisi geografi suatu wilayah yang terdiri dari banyak pulau (kepulauan), berimplikasi pula terhadap aspek sosial budaya seperti tradisi, adat istiadat, aspek pendidikan dan kesehatan masyarakat. Ditinjau dari aspek tradisi atau adat istiadat, komunitas-komunitas yang hidup di suatu wilayah kepulauan umum memiliki keterkaitan yang kuat terhadap tanah akibat segregasi dalam pemukiman menurut teritorial suatu pulau. Kenyataan ini menyebabkan interaksi antar warga di dalam suatu pulau lebih intensif dibandingkan dengan interaksi antar warga antar pulau.

c. Masalah kelautan dan Maritim

Masalah kelautan dan maritime pada propinsi kepulauan meliputi perhubungan, komunikasi pulau-pulau kecil terluar;

1. Perhubungan laut;

Pada umumnya masalah perhubungan di propinsi kepulauan belum sepenuhnya tertangani, mengingat banyaknya pulau yang harus dihubungkan dengan jumlah penduduk yang sedikit pada pulau-pulau kecil menjadi kendala utama dalam penanganan masalah perhubungan darat, laut dan udara. Masalah-masalah tersebut meliputi pembangunan fasilitas kepelabuhanan dan fasilitas keselamatan juga belum sepenuhnya dikerjakan.

2. Perhubungan udara

Kebijakan penerbangan perintis pada masa sekarang setelah dikelola swasta mengakibatkan tarif transportasi udara pada pelayanan di dalam propinsi jauh lebih tinggi dari tarif resmi penerbangan nasional.

Pesawat-pesawat kecil yang digunakan ternyata banyak yang sudah tidak laik terbang.

d. Masalah pemerintahan

Manajemen pemerintahan pada propinsi kepulauan menghadapi kendala dalam rentang kendali pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Keberadaan laut yang luas pada propinsi kepulauan belum diimplementasikan dalam kebijakan pengelolaan pemerintahan secara nasional, tetapi justru menyamakan semua karakteristik wilayah. Di dalam kebijakan pengelolaan pemerintahan mestinya keberadaan laut pada propinsi kepulauan dilihat sebagai aktifitas penduduk dan masyarakat. Hal ini penting mengingat;

1. Pengertian wilayah meliputi darat, laut dan udara sebagai suatu kesatuan
2. Dalam konteks Negara kepulauan, laut merupakan penghubung daratan atau kelanjutan alamiah dari daratan.
3. Kesulitan utama dari daerah dengan karakteristik kepulauan adalah mobilitas aktifitas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat
4. Masyarakat pada pulau-pulau terluar telah menjadikan laut sebagai pusat aktifitas kehidupan
5. Masyarakat pada daerah-daerah kepulauan telah menjadikan laut sebagai aktifitas kehidupan manusia; dalam pengertian laut menjadi lahan masyarakat sehingga perlu diberdayakan

Di lain pihak belum tersedianya transportasi, komunikasi dan informasi secara memadai, turut memperumit rentang kendali pemerintahan pada daerah kepulauan. Oleh karena itu, manajemen pemerintahan hendaknya menempatkan karakteristik pulau-pulau terluar dengan memperjelas jabatan-jabatan fungsional maupun pembentukan unit-unit fungsional dengan arahan kebijakan nasional terkait dengan penataan pemerintahan daerah.

e. Masalah Pertahanan Keamanan

Urusan pertahanan keamanan menjadi kewenangan pemerintahan pusat, tetapi secara kewilayahan persoalan-persoalan pertahanan dan keamanan dapat terjadi dan dirasakan langsung akibatnya oleh masyarakat dan pemerintah daerah. Apalagi dengan karakteristik kepulauan dijumpai cukup banyak titik-titik kerawanan yang dapat mengancam ketahanan nasional.

Pada pulau-pulau terluar terdapat titik-titik kerawanan yang setiap saat dapat menimbulkan pelanggaran terhadap kedaulatan Negara.. Pulau-pulau terluar ini merupakan perbatasan Negara sebagai “teras depan” Negara memiliki keragaman alam dan masyarakat local. Potensi gangguan keamanan pada kawasan perbatasan Negara yang didominasi pulau-pulau kecil terluar, tidak hanya dapat dinilai dari adanya invasi atau agresi militer yang datang dari Negara-negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia. Ancaman keamanan yang mengganggu masyarakat justru terjadi melalui aktifitas kejahatan transnasional, seperti pembajakan di laut, penambangan kayu secara illegal, pencurian ikan dan perdagangan manusia antara lain perempuan dan anak-anak.

f. Masalah Hukum

Pengembangan pembangunan sangat ditentukan adanya kemauan politik baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam pembentukan tata hukum nasional maupun daerah dengan memperhatikan karakteristik pulau-pulau terluar. Suatu tata hukum nasional (nasional dan daerah) merupakan wujud perumusan yuridis dari kebijakan pemerintah pusat dalam bentuk perundang-undangan. Tata hukum (nasional dan daerah) memuat substansi hukum dalam mengimplementasikan prinsip Negara kepulauan menuju suatu Negara maritim yang tangguh. Substansi hukum nasional maupun daerah yang mengimplementasikan prinsip Negara kepulauan, akan membentuk hukum kepulauan dalam masyarakat

B. HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

1. Pembagian Kekuasaan

Konstitusi sebagai aturan dasar ketatanegaraan merupakan arah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Konstitusi merupakan realisasi dari demokrasi yang berisikan kesepakatan tentang pembatasan kekuasaan Negara¹³⁶. Salah satu butir dari implementasi atas muatan konstitusionalisme harus melahirkan pemisahan atau pembagian kekuasaan yang disertai dengan batas-batas wewenang masing-masing pemegang kekuasaan¹³⁷.

Tersebar nya kekuasaan kepada beberapa lembaga Negara akan tercipta keseimbangan (*checks and balances of power*) dan pada gilirannya akan menepis adanya absolutism kekuasaan. Kekuasaan yang tersebar tentu memerlukan suatu kerangka dasar legalitas supaya implementasi kekuasaan dapat dipertanggungjawabkan terhadap rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam penyelenggaraan Negara¹³⁸.

Pembagian kekuasaan dalam Negara dibahas oleh Friederich dengan paham konstitusionalisme adalah; *“a set of activities organized and operated on behalf of the people but to subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those are called upon to do the governing”*¹³⁹. Hal ini dapat diartikan bahwa pembatasan kekuasaan harus termuat di dalam konstitusi, karena konstitusionalisme merupakan gagasan yang menyatakan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan untuk menjamin agar kekuasaan yang diperlukan untuk

¹³⁶ Mahfud M.D. *Politik Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia* Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum dalam buku; *Membangun Hukum Indonesia* Kumpulan Pidato Guru Besar Ilmu Hukum, Kraso Total Media Yogyakarta, 2008, hal 262.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, 2007, hal 46.

¹³⁹ Jack H Nagel, *The Descriptive Analisis of Power*, New haven, Yale University Press 1975, hal 75

menjalankan pemerintahan tidak disalahgunakan oleh pihak pemegang kekuasaan.

Menurut Jack Nagel, kekuasaan sebagai implementasi kedaulatan yang ada dalam Negara diwujudkan melalui seberapa luas atau lingkup (*scope of power*) kekuasaan itu sendiri dan seberapa luas jangkauan yang dimilikinya (*domain of power*). Selanjutnya dijelaskan luas atau lingkup kedaulatan menyentuh soal siapa yang tercakup di dalamnya yang menjadi pemegang kedaulatan. Lingkup kedaulatan dimaksud meliputi proses pengambilan keputusan untuk mengukur seberapa besar kekuatan keputusan yang ditetapkan, sementara jangkauan kedaulatan terkait pada siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dan apa yang menjadi objek atau sasaran dalam pengambilan keputusan atau wewenang yang dimiliki pemegang kekuasaan.¹⁴⁰

Maass membagi kekuasaan dalam dua hal yaitu penting yaitu;¹⁴¹

- 1) *Capital division of power*, yang diartikan sebagai pembagian kekuasaan secara horizontal atau sering dipersamakan dengan dengan pemisahan kekuasaan (*separation of power*)
- 2) *Areal division of power* mengandung makna sebagai pembagian kekuasaan secara vertical.

Smith melihat bahwa tujuan dalam areal *division of power* dibedakan dalam dua kategori yaitu sudut pandang pemerintah pusat (pemerintah) yang meliputi empat tujuan utama yang diharapkan yaitu;

- 1) Pendidikan politik,
- 2) Pelatihan kepemimpinan
- 3) Penciptaan stabilitas politik
- 4) Mewujudkan demokrasi sistem pemerintahan daerah

¹⁴⁰ Agussalim andi Gandjong, op cit hal 47.

¹⁴¹ Arthur Maass, *Area and Power A Theory of Local Government*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1959 hal 10.

Konsep kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah menyangkut tentang struktur hukum yang bisa berwujud format bentuk dan susunan Negara, pemerintahan, di daerah, lembaga pemerintahan pusat dan daerah, serta, aparatatur pemerintahan pusat dan daerah¹⁴².

Pembagian kekuasaan dapat dilakukan dengan cara ¹⁴³ pertama, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut proses yang dianut dalam pemerintahan. Cara *capital division of powers*(CDP) atau pembagian kekuasaan secara horizontal, dilakukan di mana proses legislative ,eksekutif dan yudikatif, masing-masing kepada satu badan. Sementara areal *Division of power* adalah pembagian kekuasaan secara vertica, dilakukan di mana proses legislative hanya dapat diberikan kepda pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi. Pembagian kekuasaan basis wilayah dengan cara ini dapat terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (daerah otonom) pada konteks Negara kesatuan dan antara Negara bagian dengan didasari undang-undang. Kekuasaan daerah otonom diterima dari atas dan dapat ditarik kembali melalui undang-undang yang baru, tanpa persetujuan daerah otonom yang bersangkutan.

Kedua, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menurut fungsi atau aktivitas pemerintahan. Dengan cara *areal division of power* atau secara vertical, fungsi-fungsi pemerintahan tertentu (seperti moneter dan hubungan luar negeri) diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lain kepada Negara bagian dan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu lagi kepada pemerintah daerah. Sementara cara *capital division of powers* atau secara horizontal adalah fungsi-fungsi pemerintahan tertentu dapat diberikan kepada departemen-departemen pemerintahan yang dibentuk atau diadakan¹⁴⁴.

Pembagian kekuasaan dengan cara demikian terjadi antara pemerintah federal dengan Negara bagian yang diatur dalam undang-undang dasar Negara federal. Negara federal merupakan sistem pemerintahan yang dengan sengaja dibuat sulit bagi pemerintah pusat

¹⁴² Agusalim, Andi Gadjong, Op Cit, hal 47-48.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ M.A.Muthalib dan Mohd Akbar Ali Khan, *Theory on Local Government*, New Delhi, Sretling Publisher Private Limited, 1982,p 99-100.

untuk mengubah kekuasaan Negara bagian. Oleh karena itu, antara Negara federal dan Negara kesatuan mencakup *pouvoir constituent* yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang. Menurut Bagir Manan hubungan kekuasaan di antara ke dua pemerintah (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) bersifat ketatanegaraan. Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom tidak mencakup kekuasaan legislatif dan yudikatif karena hanya bersifat administrasi negara¹⁴⁵

Ketiga, kekuasaan pemerintahan dapat dibagi lebih lanjut menurut konstituensi. Cara *capital division of power* atau horizontal adalah suatu badan atau kamar yang lebih luas dalam legislatif dapat dibuat untuk mewakili suatu konstituensi atau kelompok tertentu dalam masyarakat dan kepresidenan mewakili konstituensi yang lain.

2. Desentralisasi

Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang disertai dengan sistem desentralisasi. Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) , seperti yang diutarakan oleh Harry Friedman, *...a superior government assigns responsibility, authority, or function to "lower" government unit that is assumed to have sama degree of authority*"¹⁴⁶. Namun pemaknaan desentralisasi ini akan mengalami perbedaan ketika diterapkan di dalam pemerintahan.

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin,yaitu "de" yang berarti lepas dan centrum yang dartikan sebagai "pusat". Jadi menurut perkataannya desentralisasi adalah "melepaskan dari pusat". Desentralisasi sendiri dimaknai sebagai desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi), dan ada pula yang

¹⁴⁵ Bagir Manan, *Menyongsing Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi FH UII Yikyakarta, 2001, hal 35.

¹⁴⁶ Harry Friedman, *Decentralized Development in Asia*, Dalam Shabbir Cheeme and dennis Rondinelli, *Decentralization and Development* (Beverly Hills CA;Sage publications, 1983.P 35

beranggapan bahwa desentralisasi adalah devolusi¹⁴⁷. Pemaknaan ini muncul sebagai akibat pemahaman terhadap istilah desentralisasi itu sendiri. Para pakar politik sependapat bahwa dianutnya desentralisasi adalah agar kebijakan pemerintah tepat sasaran, dalam arti sesuai dengan kondisi wilayah serta masyarakat setempat. Henry Maddick juga senada dengan pendapat di atas mengungkapkan bahwa desentralisasi berbeda dengan dekonsentrasi. Desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, sedangkan dekonsentrasi dimaknai sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat terhadap staf yang ada di bawahnya.¹⁴⁸

Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein¹⁴⁹ mengutip pendapat beberapa sarjana yang meletakkan perbedaan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi melalui perspektif politik dan administrasi sebagai berikut;

Parson, mendefinisikan desentralisasi dari aspek politik sebagai pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang dalam suatu daerah tertentu dari suatu Negara. Sementara dekonsentrasi adalah pembagian kekuasaan antara anggota-anggota dan kelompok yang sama di dalam suatu Negara. Mahwood dengan tegas mengatakan bahwa desentralisasi adalah devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara dekonsentrasi diartikan sebagai perpindahan tanggung jawab administratif dari pusat ke pemerintah daerah.

Philipus M Hadjon menanggapi dengan mengatakan bahwa sebagai konsekuensi sistem desentralisasi, tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Berbagai

¹⁴⁷ Philip Mahwood, *Local Government in the third World*, ,Chicster,Uk ;John Wislei and sons 1983, dalam, Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance, AIPI, Lipi Press, 2005 hal 41.

¹⁴⁸ Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, Reprinted, London, Asia Publishing House, 1966 hal 23.

¹⁴⁹ Syarif Hidayat Dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI,2001 Jakarta, hal 23-25

urusan pemerintahan dapat diserahkan atau dilaksanakan atas satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah , menjadi urusan rumah tangga daerah dan daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan pemerintah pusat.¹⁵⁰

Pernyataan Agussalim Andi Gadjong sehubungan dengan desentralisasi mengandung makna dua elemen pokok yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus dan atau bagian dari urusan pemerintahan tertentu.¹⁵¹

Di samping itu secara langsung desentralisasi ketatanegaraan dibagi dalam dua macam;

- a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah dengan tujuan andanya pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom)
- b. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*), menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu. Dalam desentralisasi ini pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan¹⁵²

Terlepas dari berbagai perbedaan dan persamaan pemahaman tentang asas yang dimaksudkan di atas, maka desentralisasi haruslah dimaknai sebagai salah pilar penting dalam Negara kesatuan yang bercirikan demokrasi. Oleh karenanya yang dibutuhkan adalah sikap konsisten dan sungguh-sungguh untuk melaksanakannya. Untuk

¹⁵⁰ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, hal 2002, hal 79.

¹⁵¹ Agussalim Andi Gadjong, Op cit hal 76.

¹⁵² RDH Koesoemahatmadja, *Pengantar K e Arah Sistem pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung 1979, hal 14-15.

terlaksananya sangat diperlukan perangkat pokok yakni; (i), pembentukan pemerintahan daerah otonom dan penyerahan kewenangan tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat; (ii), penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat¹⁵³

Sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi menciptakan "*local self government*" dan dekonsentrasi menciptakan *local state government*". Bagi bangsa Indonesia kebutuhan akan pemerintahan daerah di dalam era globalisasi saat ini akan dimaknai sebagai sarana untuk melaksanakan pembangunan yang lebih berorientasi kepada kebutuhan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat di daerah dengan menggunakan segenap potensi yang ada di daerah. Ateng Syafrudin¹⁵⁴ dengan konsep berpikir yang tidak jauh berbeda menegaskan *selfgovernment* di daerah adalah merupakan suatu keharusan yakni bagi suatu daerah yang telah mendapatkan otonomi,

Pentingnya pemerintah daerah dalam suatu Negara dianggap merupakan suatu kebutuhan dan keharusan bagi setiap Negara dengan tidak melihat bentuk Negara apakah federal maupun kesatuan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop yang mengatakan pemerintahan daerah adalah hal yang universal, karena dapat ditemukan baik pada Negara yang berbentuk federal maupun Negara kesatuan.

Sehubungan dengan sifat keuniversalannya pemerintahan daerah (*local self government*) di beberapa Negara ditemukan ciri-ciri sebagai berikut¹⁵⁵:

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah dijadikan urusan-urusan rumah tangga sendiri sehingga urusan-urusannya perlu ditegaskan secara terinci;

¹⁵³ Djuanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan kepala Daerah*. PT Alumni, Bandung 2004, hal 124.

¹⁵⁴ Ateng Syafrudin, *Pemerintahan Di Daerah dan Pelaksanaannya*, Kumpulan Karangan P Rosodjatmiko, Tarsito, Bandung, 1982 hal 3

¹⁵⁵ S.Sarundayang, *Arus Balik kekuasaan Ke Daerah*, Pustaka Sinar harapan Jakarta, 1999, hal 27.

- b. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh alat-alat perlengkapan yang seluruhnya bukan terdiri dari pejabat pusat, tetapi pegawai pemerintah daerah;
- c. Penanganan urusan itu seluruhnya diselenggarakan atas dasar inisiatif atau kebijaksanaan sendiri;
- d. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri adalah hubungan pengawasan saja;
- e. Seluruh penyelenggaraannya pada dasarnya dari sumber keuangan sendiri.

Selanjutnya penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi akan bertumpu pada otonomi dan hal yang demikian adalah harus dalam sebuah Negara demokrasi. Otonomi bukan hanya sebagai pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, otonomi juga adalah sebuah tatanan kenegaraan yang bersifat administrasi, tetapi juga berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara¹⁵⁶. Pada bagian lain Bagir manan, menyatakan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian dari satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian pemerintahan.¹⁵⁷

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan. Kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari kesatuan sistem yang lebih besar. Jadi otonomi adalah subsistem dari Negara kesatuan. Otonomi adalah fenomena Negara kesatuan, segala pengertian, isi adalah Negara kesatuan.

Ditinjau dari mekanisme otonomi dalam Negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda dengan otonomi daerah di Negara federal, otonomi telah melekat pada negara-negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh Negara federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh Negara bagian.

¹⁵⁶ Bagir Manan, Op Cit, 24.

¹⁵⁷ Bagir Manan, *Perjalanan Historis pasal 18 UUD 1945* Uniska, karawang 1993, hal 2.

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam Negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam Negara federal kecenderungan kewenangan yang besar ada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah (*Local Government*) seperti Indonesia otonominya lebih banyak bergantung kepada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar¹⁵⁸.

Seirama dengan pendapat Sarundayang di atas, Ateng Syafrudin¹⁵⁹ berpendapat bahwa pada prinsipnya undang-undang dasar memberikan kewenangan pemerintahan Negara kepada pemerintah pusat, hanya berhubungan dengan luasnya daerah-daerah di Indonesia, semakin banyaknya tugas-tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, terjadinya perubahan dan kebutuhan masyarakat dan Negara, perbedaan antara yang satu daerah dengan daerah yang lain, jika keadaan yang sudah memungkinkan pemerintah pusat dapat menyerahkan kepada daerah-daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah tersebut.

Dengan kebijakan otonomi daerah anggapan bahwa selama ini pemerintah pusat lebih tahu kebutuhan masyarakat akan bergeser kepada masyarakat yang lebih mengetahui kebutuhan, aspirasi, dan kepentingannya.¹⁶⁰

¹⁵⁸ S. Sarundayang, Op Cit hal 32.

¹⁵⁹ Ateng Syarudin, Op Cit hal 162.

¹⁶⁰ Syaukani, HR, *Peningkatan Kinerja Eksekutif Dan Implementasi Otonomi Daerah, dalam Dsentralisasi dan Otonomi Daerah* LIPI Press, Jakarta, 2005 hal 102



PRINSIP-PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL MENGENAI PULAU TERLUAR

Eksistensi hukum internasional sering juga dimaknai sebagai hukum yang berfungsi dan merupakan instrument politik yang didasarkan pada realitas hubungan antar Negara ¹⁶¹. Dalam hubungan antar negara ini tidak terlepas dari kepentingan yang saling bersinggungan satu dengan yang lainnya. ¹⁶². Salah satu prinsip hidup “berdampingan secara damai” mengarahkan Negara-negara untuk meletakkan tatanan hidup saling menghargai dan menghormati dalam persamaan derajat . Hukum dijadikan sebagai tatanan hidup yang penting untuk menciptakan perdamaian dan keadilan¹⁶³

¹⁶¹ Hikmahanto Juwana, *Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang*, PT Yasrif Watampone, Jakarta 2010, hal 25.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)*, Kencana Prenada Media Group , Jakarta, 2008, hal 214.

Untuk mencapai tujuan hukum yang dicitakan seperti yang dikemukakan, hendaknya hukum tidak dijadikan sebagai alat penguasaan politik dari Negara maju terhadap Negara-negara berkembang. Sebagai Negara-negara yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, apalagi dalam era globalisasi (*borderless*) di mana tidak ada sekat, dan prinsip Kesetaraan dan keselarasan menjadi bagian yang sangat penting dalam membangun prinsip hidup berdampingan secara damai.

Demikian pentingnya prinsip-prinsip hidup dalam tata pergaulan hidup masyarakat internasional dan oleh karenanya di dalam hukum internasional dikenal begitu banyak prinsip-prinsip umum hukum yang merupakan pedoman berperilaku bagi anggota-anggota masyarakat internasional. Prinsip-prinsip Umum hukum internasional misalnya; prinsip kemerdekaan, kedaulatan dan persamaan derajat Negara-negara, prinsip penentuan nasib sendiri, prinsip *non-intervensi*, prinsip *pacta sunt servanda*, prinsip *free consent*, prinsip *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* dan lain-lain. Namun demikian terdapat juga prinsip-prinsip umum hukum yang mencakup semua bidang hukum seperti ; prinsip keadilan, prinsip kepatutan dan kelayakan, prinsip itikad baik, prinsip kesamaan derajat semua subjek hukum.

Di dalam perkembangan sesungguhnya prinsip-prinsip umum hukum ini juga berasal dari hukum nasional. kendatipun hukum nasional berbeda dari satu negara ke negara lain namun prinsip-prinsip pokoknya tetap sama. Prinsip-prinsip umum hukum diambil dari sistem-sistem hukum nasional yang dapat mengisi kekosongan yang terjadi dalam hukum internasional. Dalam konteks ini hukum internasional dan hukum nasional memiliki hubungan timbal balik dan saling mempengaruhi dalam kesatuan sistem hukum¹⁶⁴. Penggambaran konteks hukum internasional dan hukum nasional ini dapat disimak melalui frasa yang berbunyi "*international law and municipal law are both species of one genus-law is command whether it is the case of international law or municipal law* (Hukum internasional dan hukum nasional kedua-duanya adalah dua spesies dari satu genus. Hukum adalah perintah, baik di dalam hukum internasional maupun di dalam hukum nasional).

¹⁶⁴ J. Leatemia, Disertasi, Op cit hal 55

Hans Kelsen menyatakan,¹⁶⁵ hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua gugus norma jenis dinamis, yaitu hukum nasional dan hukum internasional, dapat membentuk satu sistem dengan cara di mana tatanan yang satu terbukti berposisi subordinat dari yang lain, karena yang satu berisi norma yang menentukan penciptaan norma-norma dalam sistem yang lain dan karenanya sistem yang kedua memiliki alasan keabsahannya dalam sistem yang pertama. Dengan demikian, norma dasar dari tatanan yang lebih tinggi juga merupakan alasan keabsahan tatanan yang lebih rendah.

Oleh karena itu penetapan prinsip-prinsip umum hukum nasional ke dalam tataran hukum internasional, begitu sebaliknya merupakan langkah untuk menemukan dan mencari serta merumuskan norma hukum dalam penyelesaian sengketa. Akehurst berpendapat bahwa tujuan dari adanya pengakuan prinsip-prinsip umum hukum untuk menghindari keadaan yang tak terbatas (*open ended*) dan samar-samar¹⁶⁶. Pendapat ini kemudian diperkuat oleh *The Advisory Committee of Jurists*, dengan mendasarkan pandangannya bahwa prinsip-prinsip umum hukum ini dibutuhkan ketika keadaan tidak ditemukannya jawaban dalam traktat maupun kebiasaan internasional.

Dengan adanya prinsip-prinsip umum hukum ini dimasukkan untuk mengisi kekosongan dan untuk menghindari penggerogotan hukum internasional sebagai akibat tidak mampu memberikan putusan karena tidak cukup adanya hukum. Hal ini sangat terkait erat dengan peran dan fungsi Mahkamah Internasional dalam tugas mengadili dan menyelesaikan sengketa yang diperhadapkan kepadanya. Mahkamah tidak dapat beralih bahwa tidak adanya peraturan hukum (Keadaan ini disebut *nonliquet*)¹⁶⁷, namun prinsip-prinsip umum hukum sebagai keadilan yang abstrak (*abstract justice*)¹⁶⁸ dimungkinkan untuk digunakan. Jadi dengan adanya

¹⁶⁵ Hans Kelsen, *Pure Theory of law (Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif)*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien; Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hal 366.

¹⁶⁶ Michael Akehurst, Op Cit hal 34.

¹⁶⁷ Rebecca M Wallace, Op Cit hal 23.

¹⁶⁸ John O' Brien, *International Law*, London; Cavendish, 2001, p 85.

prinsip-prinsip umum hukum, Mahkamah dapat bekerja secara dinamis, kreatif dan inovatif.¹⁶⁹

Jika demikian halnya eksistensi prinsip-prinsip umum hukum, perlu dipertanyakan bagaimanakah proses dan prosedurnya sehingga suatu prinsip-prinsip umum hukum nasional dapat diadopsi masuk ke dalam domain hukum internasional, begitu pula sebaliknya. Untuk menjawab pertanyaan ini paling tidak perlu untuk memahami apa sebenarnya yang dimaksudkan dengan prinsip-prinsip umum hukum.

Prinsip-prinsip umum hukum secara jelas dan tegas telah dicantumkan dalam pasal 38 ayat 1 Statuta Mahkamah Internasional sebagai salah satu sumber hukum di antara sumber-sumber hukum lainnya, seperti perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, pendapat para ahli dan putusan badan-badan peradilan. Dibandingkan dengan sumber-sumber hukum lainnya yang bersifat konkrit, maka prinsip-prinsip umum hukum dikategorikan sebagai sesuatu yang bersifat abstrak dan merupakan pikiran dasar yang berada di balik peraturan hukum konkrit. Sesuai dengan namanya “prinsip-prinsip umum hukum” kedudukannya sebenarnya jauh lebih tinggi daripada hukum (internasional) positif¹⁷⁰

Prinsip-prinsip umum hukum dalam hukum internasional terdapat dua kelompok pengertian yang mengemuka; Pertama; prinsip-prinsip umum hukum dimaknai sebagai sekumpulan peraturan hukum. Hukum dari pelbagai bangsa dan Negara yang secara universal mengandung kesamaan. Namun bukan berarti tidak terdapat perbedaan yang khas antara Negara-negara tersebut Kelompok yang ke dua memberikan arti prinsip-prinsip umum hukum sebagai suatu kegiatan ditransformasinya prinsip-prinsip hukum alam yang universal yang ditujukan untuk seluruh umat manusia.¹⁷¹

Terlepas dari adanya dikotomi antara dua kelompok pengertian di atas, namun pada hakikatnya mengandung dan berakar pada substansi nilai-nilai asasi yang diakui secara universal seperti nilai etik, nilai moral yang sudah diakui kebenarannya serta bermanfaat bagi tatanan hidup manusia.

¹⁶⁹ I Wayan Parthiana, Op Cit, hal 275.

¹⁷⁰ Ibid,hal 274.

¹⁷¹ G. Von Glahn, *Law Among Nations*, hal 22-4 dikutip dari buku Jawawir Thontowi dan Pranoto Iskandar,Op cit hal 65.

Nilai-nilai etik dan moral ini kemudian menjiwai dan memancar pada norma-norma hukum dan secara konkrit berlaku dan mengikat masyarakat (internasional). Dengan demikian norma-norma hukum nasional maupun internasional meskipun berbeda menurut waktu dan tempat , namun telah saling berinteraksi dan saling mengisi .

Seiring dengan perkembangan hukum internasional dewasa ini, telah juga bermunculan prinsip-prinsip umum hukum internasional yang baru. Hal ini sebagai konsekwensi perubahan struktur dan tata masyarakat internasional yang menimbulkan trend dan kecenderungan-kecenderungan baru dalam bidang hukum internasional¹⁷². Prinsip-prinsip umum hukum ini dalam perkembangan kemudian ada yang memiliki bentuk formal legalistik dan lebih konkrit dirumuskan melalui perjanjian internasional. Namun demikian prinsip prinsip umum hukum ini dapat ditemukan juga melalui hukum kebiasaan internasional.

Berkaitan dengan hal yang disebutkan di atas, pengelolaan pulau-pulau terluar di dalam praktek Negara-negara, berkembangnya juga dengan menggunakan prinsip-prinsip umum hukum internasional yang selama ini pelaksanaanya telah dianggap menjadi hukum kebiasaan internasional.

Kajiannya dapat dilihat dalam kasus-kasus yang diperhadapkan ke Mahkamah Internasional seperti kasus Pulau Palmas, kasus Greenlandia Timur, dan yang terakhir Kasus Pulau Sipadan Dan Ligitan. Oleh karenanya pengelolaan pulau-pulau terluar seharusnya menggunakan prinsip-prinsip :

A. PRINSIP EFEKTIF

Sesungguhnya implementasi prinsip efektif dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, secara historis diawali dengan adanya praktek atau cara-cara perluasan wilayah yang dikenal dalam hukum internasional. Di dalam hukum internasional dikenal cara-cara perluasan Wilayah seperti: penyerahan, pencaplokan, kejadian alam, lewat waktu, penyerahan dan pendudukan.

¹⁷² | Wayan Parthiana, Op cit hal 275.

Pendudukan (*occupation*) sebagai salah satu cara perluasan wilayah, pada waktu itu lebih ditujukan kepada daerah atau wilayah yang tidak bertuan (*terra nullius*). Penguasaan dan kepemilikan atas wilayah *terra nullius* ini harus dibuktikan dengan tindakan nyata yang mencerminkan kedaulatan Negara yang bersangkutan secara efektif dan terus-menerus (*effective and continuous display of state authority*). Selain unsur tindakan nyata terdapat pula unsur niat (*animus occupandi*) yang diabstraksikan ke dalam dua klasifikasi yang besar yaitu subjektif dan objektif. Klasifikasi subjektif tercakup di dalamnya unsur niat dan unsur tindakan nyata yang saling terkait satu dengan yang lain. Unsur niat dibuktikan dengan tindakan nyata, sebaliknya tindakan nyata dapat disimpulkan dari adanya niat. Sementara yang berikut adalah klasifikasi objektif yang merujuk kepada wilayah yang tidak bertuan.

Mahkamah Internasional dalam menyelesaikan beberapa kasus pendudukan yang diperhadapkan kepadanya seperti Kasus Pulau Palmas, Kasus Pulau Greenlandia Timur, Kasus Pulau Clipperton, sampai kasus Pulau Sipadan Dan Ligitan, (*yurisprudence*) terbukti secara hukum menggunakan prinsip efektif yang telah dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional. Prinsip efektif harus ditunjukkan dengan adanya keteraturan dari tindakan-tindakan yang dilakukan. Keteraturan tindakan-tindakan yang dilakukan sebagai perwujudan dilaksanakannya prinsip efektif, telah menjadi putusan hukum internasional yang bersifat tetap. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya putusan Arbitrator Max Huber yang sangat terkenal dalam kasus Pulau Palmas yang menetapkan” *ruled in favor of the Netherlands’ position and stated that the Netherlands held actual title to Palmas: For these reasons, The Arbitrator in conformity with Article I of the Special Agreement of January 23rd, 1925 DECIDES that : THE ISLAND OF PALMAS (or MIANGAS) forms in its entirety a part of the Netherlands territory, done at The Hague, this fourth day of April 1928*”.¹⁷³ Dalam putusannya Max Huber menetapkan Nederland sebagai pemilik yang sah karena mampu menunjukkan bukti-bukti dilaksanakannya prinsip efektif.

¹⁷³ Daniel Erasmus Khan, *Max Huber As Arbitrator : The Palmas (Miangas) Case and Other Arbitrations*, The European Journal of International Law Vol 18 No 1 Ejl, 2007: All rights reserved, p 158.

Dalam kasus pulau Palmas ini Arbitrator berpendapat dan menyimpulkan bahwa ada tiga elemen penting yaitu (i) hak berdasarkan kedekatan secara geografis tidak memiliki kekuatan dalam hukum internasional, (ii) ditemukannya suatu pulau belum menjadi hak yang sebenarnya atau lengkap (iii) namun hak tersebut harus dipertahankan sebagai yang berdaulat dengan menjalankan wewenangnya secara terus menerus dan damai sifatnya¹⁷⁴.

Dengan kata lain ditemukannya pulau tersebut harus dibarengi dengan tindakan-tindakan nyata yang mengisyaratkan adanya niat yang direalisasikan dengan: (i) perbuatan efektif seperti membuat peraturan perundang-undangan yang yang diberlakukan pada wilayah tersebut, (ii) adanya perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat dengan Negara lain terkait dengan wilayah dimaksud, (iii) adanya pengakuan dari Negara – negara lain terhadap kedaulatan yang dimiliki oleh Negara yang bersangkutan.

Rangkaian tindakan yang dikemukakan di atas, telah dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional yang telah menjadi dasar dan sumber berlakunya pendudukan. Hal ini disebabkan pada saat tersebut tidak ada suatu ketentuan hukum internasional yang mengatur secara terperinci dan menyeluruh mengenai masalah pendudukan ini.

Dengan demikian berkembangnya persoalan pendudukan semata-mata hanya diatur oleh hukum kebiasaan internasional. Relevansi dari hal tersebut harus dapat memenuhi kualifikasi seperti yang dikemukakan oleh Parthiana yaitu : (i) perilaku itu harus merupakan praktek atau perilaku yang secara umum telah dilakukan atau dipraktikkan oleh Negara-negara (*as a general practice*); (ii) praktek yang telah dilakukan secara umum tersebut oleh Negara-negara atau masyarakat internasional telah diterima atau ditaati sebagai perilaku yang memiliki nilai hukum¹⁷⁵. Dalam penguraian selanjutnya dikatakan apabila hanya dipenuhi unsur yang pertama saja, tidak dapat dipandang sebagai hukum kebiasaan internasional. Oleh karenanya unsur ini disebut sebagai unsur factual atau material. Hal in terkait dengan perilaku yang harus dilakukan secara berulang-ulang dengan pola yang sama. Perulangan perilaku ini harus

¹⁷⁴ Ibid

¹⁷⁵ I Wayan Parthiana, Op Cit Hal 243.

tepat asas (konsisten), apabila tidak konsisten tidak dapat dikatakan sebagai hukum kebiasaan internasional¹⁷⁶. Untuk butir yang ke-dua diterima sebagai hukum (*accepted as law*) merujuk kepada perilaku yang dilakukan secara berulang-ulang dan telah diterima dan tepat asas itu dipandang sebagai norma yang berisi kewajiban dan harus ditaati. Ketaatan terhadap perilaku tersebut merupakan ketaatan terhadap suatu norma hukum. Unsur ini disebut sebagai unsur psikologis. Istilah lainnya yang lebih bersifat baku untuk menunjukkan unsur tersebut *adalah opinio juris sive nessecitatis*¹⁷⁷ Butir yang ke - dua ini sarat dan mengandung norma hukum untuk sahnya pendudukan¹⁷⁸. Unsur-unsur sahnya pendudukan harus ditaati oleh Negara-negara yang pada saat itu melakukan tindakan pendudukan

Akehurst sebelumnya juga telah berpendapat bahwa hukum kebiasaan internasional dapat dilihat dan diamati serta dibuktikan eksistensinya dalam bentuk : (i) perilaku atau tindakan pejabat-pejabat Negara (ii); perjanjian-perjanjian internasional (iii); perundang-undangan nasional Negara-negara (iv); keputusan-keputusan internasional maupun nasional (v); tulisan-tulisan atau karya-karya para sarjana.

Pelaksanaan Prinsip efektif seperti yang digambarkan di atas, konteksnya dalam klasifikasi objektif (wilayah tidak bertuan) sudah sangat berbeda untuk saat sekarang ini. Kendati demikian substansi dan daya berlaku prinsip efektif tetap menjadi elemen hukum internasional yang diprioritaskan dalam melaksanakan pengelolaan terhadap pulau-pulau yang berada di dalam kedaulatan suatu negara. Keberlakuan prinsip efektif ini dalam implementasinya terhadap berbagai sengketa mengenai kepemilikan pulau telah memiliki kekuatan hukum yang tetap berupa *yurisprudence* pada lembaga Mahkamah Internasional. Kajiannya dapat dilihat pada berbagai sengketa, (hanya menyebut; Sipadan-Ligitan)

¹⁷⁶ Ibid, hal 244.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸¹⁷⁸ Sahnya pendudukan harus memenuhi kriteria *subjektif* ; yaitu *niat (animus occupandi dan tindakan nyata. Tindakan nyata ini mencerminkan kedaulatan Negara yang efektif dan secara terus menerus (effective continuous display of state authority). Sedangkan kriteris objektif dimaksudkan untuk wilayah yang tidak bertuan (terra nullius)*

sehingga negara-negara dalam pengelolaan pulau-pulau yang menjadi bagian dari kedaulatannya seharusnya mengikuti ketentuan hukum internasional. Lagi pula jika pulau-pulau tersebut berbatasan serta masuk dalam wilayah sengketa dengan Negara tetangga, apabila diperhadapkan ke Mahkamah Internasional, secara otomatis hukum yang diberlakukan adalah hukum internasional. Hukum internasional yang dimaksud dapat mencakup perjanjian internasional, kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum internasional maupun yurisprudens yang telah digunakan .

Di dalam literatur, penggunaan istilah perbatasan seringkali disamakan antara *frontiers* dan *boundary*, padahal sesungguhnya ke - dua istilah tersebut sangat berbeda pemaknaannya. Perbatasan disebut *frontier* disebabkan posisinya yang terletak di depan (*front*) atau di belakang (*hinterland*) dari suatu Negara. Sementara itu istilah *boundary* digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi (*bound or ,limit*) suatu unit politik, dalam hal ini yang dimaksudkan adalah Negara. Boundary lebih merujuk kepada Negara sebagai suatu unit spasial yang berdaulat, dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh serta saling terintegrasi satu dengan yang lainnya.¹⁷⁹

Gambaran mengenai batas wilayah kedaulatan Negara (*boundary*) membawa konsekwensi logis yang mengikutnya berupa upaya penataan dan pengelolaan secara konsekwen dan konsisten seluruh kedaulatan negara yang ada di dalam kekuasaannya. Eksistensi Negara ditunjukan dengan bagaimana kemampuan negara mengelola secara integratif, dan komprehensif batas-batas wilayah yang bersifat multidimensional tersebut. Menyoal multidimensional perbatasan secara intern terkait dengan aspek hukum nasional maupun secara ekstern aspek hukum internasional, cakupanya dapat dilihat dari pendapat Harsthorne yang menjelaskan tentang perbatasan sebagai berikut ¹⁸⁰:

¹⁷⁹ Surya Sakti Hadiwijoyo, op cit hal 63-64.

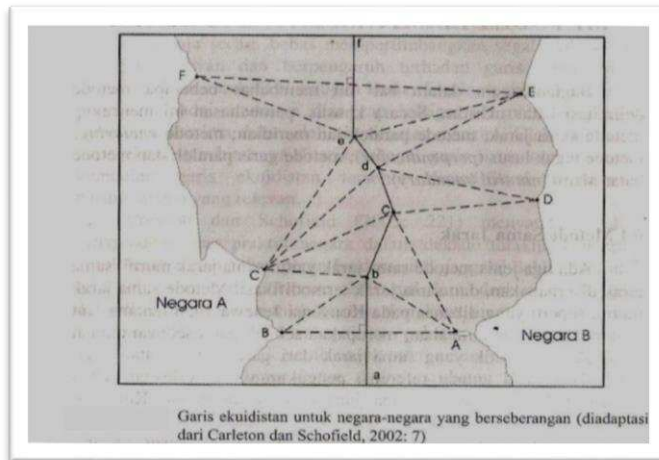
¹⁸⁰ Hartshorne R, *Suggestion on the terminology of Political Boundaries Annals, Association Of American Geographers*, 26, 56-7, dikutip dari *International Frontiers and Boundaries, Law, politics, and geography*, Victor Prescott and Gillian Triggs, Marthinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2008, P. 12.

- 1) *Antecedent boundary; before most of the features of the cultural landscape existed. if a line was drawn through an uninhabited area the term pioneer boundary is appropriate* (perbatasan ini disebut perbatasan duluan, dalam pengertian perbatasan yang terbentuk karena negara-negara baru yang saling mendahului memasang/menetapkan batas terluarnya. Jadi terbentuknya perbatasan ini sebelum terjadinya bentang lahan budaya)
- 2) *A subsequent boundary, constructed on an exiting cultural landscape. Boundaries that are drawn to coincide with some exiting with some physical or cultural features are called consequent* (perbatasan yang terbentuk setelah adanya *cultural landscape* dan pembuatannya setelah ada perundingan dan persetujuan bersama antara dua negara. Perbatasan ini mengikuti perbedaan etnik cultural khususnya dalam bahasa dan agama)
- 3) *Superimposed or discordant; a boundary drawn on an exiting cultural landscape, that appears to be unrelated to the cultural features* (perbatasan ini merupakan jenis atau tipe yang terbentuknya sama dengan *subsequent boundaries* akan tetapi terdapat perbedaan pokok yaitu di luar pihak yang semestinya mengadakan perundingan atau perjanjian terdapat kekuatan-kekuatan dari luar yang tidak berkepentingan, kekuatan-kekuatan ini terutama yang berkaitan dengan kekuatan dan politik suatu negara).
- 4) *Relic boundary is one that has been abandoned but is still marked by differences in the landscape that developed during its lifetime.* (perbatasan ini berupa garis yang telah kehilangan fungsi politiknya terutama di bentang budayanya. Tipe perbatasan seperti ini biasanya terjadi pada suatu negara yang masuk ke dalam wilayah negara lain baik secara sukarela maupun melalui proses imperialisme).

Efektif atau tidaknya pelaksanaan prinsip ini sangat terkait erat dengan empat (4) kriteria yang dikemukakan oleh Stephen B Jones¹⁸¹ yang secara umum telah digunakan dalam pengelolaan perbatasan. Ke- empat

¹⁸¹ Stephen B Jones, *Boundary Making, a Handbook for Statemen*, treaty Editors and Boundary Commissioners, Carnegie Endowment For International Peace Wahshington DC

(4) kriteria ini saling terkait satu dengan yang lain, menggambarkan bahwa ke- empat kriteria tersebut merupakan kesatuan rangkaian pengambilan keputusan yang saling berkaitan dalam pelaksanaannya.



Gambar 1. Teori Boundary Making
Sumber : Stephen B. Jones

a) Alokasi

Perdebatan mengenai alokasi wilayah perbatasan oleh negara-negara yang bertetangga selalu akan didasarkan pada peta yang tersedia dan yang dapat diandalkan. Namun demikian pengertian ataupun pemahaman tentang alokasi secara formal pertama-tama sangat terkait ataupun merujuk kepada keputusan politik untuk cakupan wilayah, tetapi hasil akhirnya terkesan sewenang-wenang dan oleh karena itu secara konsisten perbatasan dibagi atas dua jenis,¹⁸²

- 1) Menggunakan garis lurus yang menghubungkan titik-titik koordinat dari bentangan alam yang telah diidentifikasi seperti ; air terjun, desa, aliran sungai dan jeram dan harus diletakan pada peta. Perbatasan seperti ini telah dipertahankan sampai sekarang. Tetapi ada kesukaran bagi petugas administasi untuk menentukan secara tepat garis lurus yang menghubungkan dua titik. Hal ini biasanya terjadi jika mereka

¹⁸² Prescott and Triggs, Op cit , p 61.

menggunakan peta dengan proyeksi di mana garis lurus bukanlah jarak terpendek yang menghubungkan dua titik. Kesulitan ini sangat berdampak bagi penduduk setempat untuk memahami keberadaan dan alokasi batas yang menggunakan garis lurus melalui wilayah atau tempat-tempat seperti sungai, bukit, hutan yang berakibat ketidakpastian administrasi secara lebih serius.

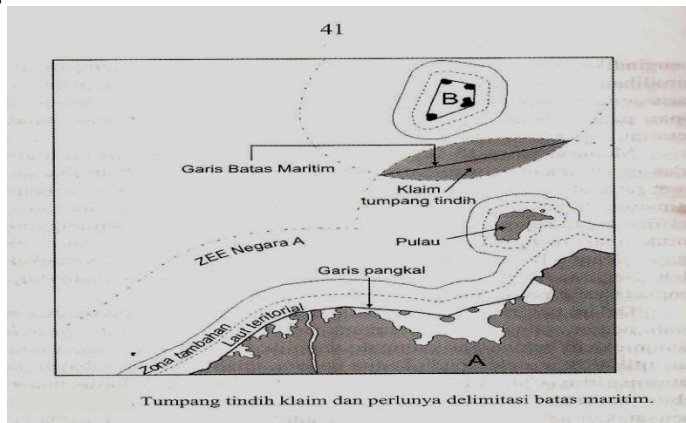
- 2) Jenis batas wilayah yang dialokasikan dengan menggunakan penerapan prinsip. Prinsip ini mengandung arti adanya pernyataan tentang dasar pembagian wilayah dan hasil yang diinginkan.

Jika mengacu pada penerapan prinsip, maka berdasarkan pada konsepsi hukum internasional telah lama dikenal *prinsip Uti Possidetis Juris* yang sangat berkaitan dengan masalah alokasi. Dasar atau esensi pengertian dari prinsip ini bahwa semua wilayah bekas koloni penjajah akan diwarisi oleh negara yang baru (*as you possess, you shall continue to possess*). Prinsip ini kebanyakan berlaku pada wilayah-wilayah di Afrika, Asia dan Amerika Latin, sebagai akibat terjadinya proses dekolonisasi. Mencermati aplikasi dari prinsip ini dapat ditemukan sekaligus adanya penggunaan garis lurus pada wilayah yang diduduki, di mana di dalamnya ada suku-suku yang berbeda, yang merujuk kepada fitur budaya, juga bentangan alam seperti daerah aliran sungai. Penerapan prinsip *Uti Possidetis Juris* dapat dikaji pada Wilayah Timor Leste. Berdasarkan pada UU No 4/Prp Tahun 1960 beserta peta yang dikeluarkan terlihat dengan jelas bahwa Pulau Timor wilayahnya di bagi dua. Bagian sebelah barat pulau Timor dikuasai oleh Republik Indonesia yang menguasai secara administratif batas wilayah kolonial Belanda (aplikasi prinsip *Uti Possidetis Juris*). Sedangkan wilayah Timur dari pulau Timor adalah kepunyaan Portugis. Tapal batas antara wilayah Indonesia dan wilayah Portugis berupa sebuah garis yang melintangi pinggang pulau Timor dengan sosok yang lebih besar ke arah Timur, yang kemudian berakhir di muara sungai Biku dan sungai Talas¹⁸³

¹⁸³ Adi Sumardiman, *Seri Hukum Internasional Wilayah Indonesia Dan Dasar Hukum*, Pradnya Paramita, 1992, Jakarta hal 18.

Di samping itu, ditemukan juga pemberlakuan *prinsip Utī Possidetis Juris* di Pulau Miangas Propinsi Sulawesi Utara dan Pulau Batek di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Status ke dua pulau tersebut, dikaji dari konsep hukum internasional merupakan bagian dari kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda yang menjajah Indonesia pada saat itu. Dengan berakhirnya kekuasaan Hindia Belanda , secara otomatis ke dua pulau tersebut merupakan bagian wilayah dari kedaulatan negara Republik Indonesia¹⁸⁴

Perihal cakupan wilayah Republik Indonesia telah dicantumkan secara jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Rujukan tertinggi dapat dibaca pada pasal 25 A dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “ Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”. Penetapan batas-batas dan hak-hak Negara yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan harus diterjemahkan secara yuridis formal didalam sebuah peta yang dikeluarkan oleh lembaga yang berkompeten untuk itu.



Gambar 2. Peta Wilayah NKRI

Sumber : Dishidros TNI AL

¹⁸⁴ Sobar Sutisna, Sora Lokita, dan Sumaryo, *Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan Negara Indonesia, dalam Mengelola Perbatasan Indonesia Di Dunia Tanpa Batas, Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan*, Graha Ilmu, Jakarta, 2010, hal 12.

Formulasi penetapan dan penegasan batas wilayah negara dalam bentuk regulasi menjadi sangat penting, karena merupakan manifestasi dari berbagai nilai yang dimiliki oleh bangsa ini dan harus dikelola untuk kemakmuran rakyat.

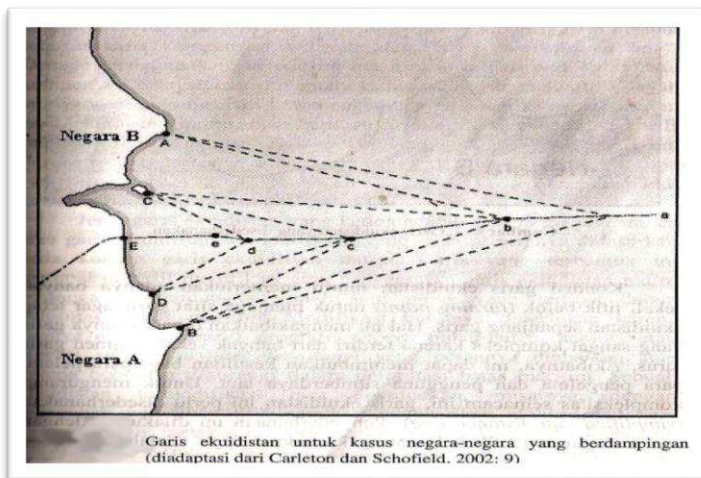
b) Delimitasi

Dalam pengelolaan wilayah perbatasan tahap berikut yang harus dilaksanakan adalah apa yang disebut dengan Delimitasi. Delimitasi dipahami sebagai penetapan atau penentuan batas, dan digunakan baik untuk penetapan batas di darat ataupun di laut. Negosiasi merupakan cara yang selalu ditempuh untuk menetapkan batas antar dua negara bertetangga. Kenyataan bahwa negosiasi adalah suatu proses yang diduga dapat menyelesaikan persoalan perbatasan telah dilakukan sejak jaman penjajahan. Hal ini dapat merujuk kepada berbagai traktat yang dibuat antara negara-negara seperti Belanda dengan Portugal, antara Portugal Dan Spanyol dan lain-lain.

Untuk penetapan batas darat, sering terjadi telah tersedia dokumen-dokumen traktat yang menjadi bukti pernah terjadi negosiasi antara dua negara penjajah yang menetapkan dan membagi wilayah-wilayah koloni yang berbatasan. Dengan demikian negara yang baru merdeka tinggal melanjutkan sesuai dengan penerapan prinsip *uti possidetis* yang di kenal di dalam hukum internasional. Tidak demikian halnya dengan delimitasi batas laut yang kenyataannya menunjukan belum dapat dinegosiasikan secara tuntas. Hal ini sebagai akibat belum terdefinisiannya kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat.

Delimitasi pada wilayah laut memiliki banyak argumentasi dan pertimbangan yang jika diurai biasanya menjurus kepada beberapa aspek. Pertama- tama delimitasi atau penetapan batas laut sangat terkait dengan isu keamanan, akses dan pengelolaan sumber daya laut, adanya hak dan kewajiban negara pantai. Di samping itu masalah delimitasi juga sangat sarat dan dipenuhi oleh berbagai tujuan yang multidimensional. Integritas dan kedaulatan negara tercermin dari bagaimana wilayah laut dapat dikelola secara efektif.

Delimitasi dianggap sebagai salah satu cara yang efektif untuk menegaskan kedaulatan, legitimasi dan kekuasaan hukum serta cara untuk menghindari terjadinya zona pertampalan (tumpang tindih). Pernyataan ini pernah dikemukakan oleh Prescott dan Schofield¹⁸⁵ dengan mengatakan penentuan batas atau delimitasi sangat penting untuk menjamin kejelasan dan kepastian yurisdiksi. (*jurisdictional clarity and certainty*). Klaim delimitasi yang saling tumpang tindih sangat berpotensi dan menimbulkan sengketa. Apalagi jika zona yang diklaim terkandung sumber-sumber daya alam yang mampu untuk memberikan keuntungan secara multi dimensi.



Gambar 3. Tumpang Tindih Klaim Batas Maritim
Sumber : I Made Arsana

Sebagaimana yang dikemukakan di atas, negosiasi atau perjanjian menjadi alternatif bagi dua negara pantai. Perjanjian penting dilakukan untuk menetapkan batas masing-masing negara. Penetapan batas bagi suatu negara pantai diatur oleh hukum internasional, dalam hal ini hukum laut. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui konferensi Hukum laut

¹⁸⁵ Prescott V dan schofield, *The Maritime political Boundaries of the world*, Second Edition, Marthinus Nijhoff Publishers, 2005, p 216-218. Dikutip dari I Made Arsana, Batas Hal 2.

telah menghasilkan tiga produk hukum yang mengatur mengenai masalah hukum laut.

Ke-tiga produk hukum yang ditetapkan oleh PBB melalui Konferensi Jenewa I tahun 1958 membuahkan empat (4) konvensi masing-masing Konvensi tentang laut territorial dan zona tambahan; konvensi tentang laut bebas; konvensi tentang perikanan dan konservasi sumber kekayaan hayati di laut bebas; dan konvensi tentang landas kontinen. Konferensi Jenewa II 1960 tidak menghasilkan kesepakatan apapun. Dari konferensi PBB III 1973-1982 telah disepakati *United Nation on the Law of The sea (UNCLOS)*.

UNCLOS 1982 menjadi salah satu sumber hukum yang digunakan dalam mengatur delimitasi maritim. Zona-zona maritim yang dapat diklaim mencakup perairan pedalaman, (*internal waters*), perairan kepulauan (*archipelagic waters*) yang diukur dari garis pangkal.

Pengakuan Indonesia sebagai negara kepulauan memberikan keuntungan tersendiri dalam mengklaim zona maritim. Hanya sebuah pulau yang dapat dan berhak untuk mengklaim zona maritim secara lengkap seperti Laut teritorial sejauh 12 mil, zona tambahan sejauh 24 mil laut, zona ekonomi eksklusif sejauh 200 mil laut dan landas kontinen dapat melebihi 200 mil laut. Dengan demikian pulau-pulau terluar sangat berpengaruh terhadap luas wilayah maritim yang dapat diklaim. Hal ini yang merupakan salah satu alasan mengapa dikeluarkannya PP No 6 tahun 2017 tentang pengelolaan pulau-pulau kecil terluar.

Berdasarkan ketentuan hukum laut yang digunakan yaitu UNCLOS 1982 untuk tiap zona maritim diatur dengan prinsip dan metode yang berbeda satu dengan yang lainnya.

- **Delimitasi Laut Territorial**

Delimitasi laut territorial antar dua atau lebih negara pantai yang letaknya berseberangan atau berdampingan diatur oleh pasal 15 UNCLOS 1982. Adapun secara rinci pasal 15 UNCLOS 1982 menetapkan bahwa dua negara yang saling berhadapan atau berdampingan tidak diperkenankan mengklaim laut territorial yang melebihi garis tengah (*median line*) antara ke dua negara tersebut, kecuali jika ke dua negara tersebut membuat kesepakatan lain, atau karena adanya hak menurut pertimbangan sejarah

atau kondisi khusus lainnya yang memungkinkan tidak diterapkannya prinsip garis tengah.

Kondisi khusus yang dimaksudkan dalam Pasal 15 UNCLOS ini sangat berpengaruh terhadap pemilihan garis tengah. Ditambahkan kondisi khusus dimaksud dapat ditafsirkan sebagai adanya pertimbangan geografis dan historis dari ke dua negara pantai. Misalnya pulau-pulau lepas pantai dan bentuk garis pantai. Oleh karenanya penggunaan prinsip garis tengah ini sangat bergantung kepada hasil kesepakatan ke dua negara pantai.

Konteks Indonesia dengan realitas geografis pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan dengan beberapa negara tetangga, tentu saja dapat dipertimbangkan sebagai kondisi khusus. Hal ini dapat dijadikan alasan untuk tidak mengadopsi prinsip garis tengah

Berkaitan dengan penerapan prinsip garis tengah yang akan dipakai oleh dua negara yang berseberangan atau berdampingan, sebelumnya penting untuk menentukan titik dasar dan garis pangkal. Titik dasar dan garis pangkal menjadi referensi penting dalam pengukuran delimitasi. Indonesia dalam hal ini telah memiliki Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2002 yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 2008, sebagai akibat adanya perubahan pada beberapa titik dasar di Pulau Sipadan dan Ligitan serta Timor-Timur.

Pulau-pulau kecil terluar di Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga sangat penting posisinya sebagai penetapan titik dasar yang menjadi acuan dalam melakukan delimitasi maritim dan menentukan garis batas maritim. Dari titik-titik dasar ini kemudian membentuk garis pangkal yang menghubungkan segmen garis pangkal yang satu dengan segmen garis pangkal yang lain.

Berkaitan dengan hal ini, pulau-pulau kecil terluar yang dijadikan sebagai peletakan titik dasar hendaknya diberikan bobot tertentu misalnya nol, setengah, ataupun penuh. Penegasan ini bahkan telah diterima oleh hukum internasional modern yang tidak memungkinkan pulau kecil untuk memberikan efek yang tidak proporsional (tidak adil)

dalam penentuan batas maritim¹⁸⁶. Fakta ini telah diaktualisasikan melalui perjanjian batas maritim terkini yang menempatkan posisi pulau kecil *Three Kings Island* (milik Selandia Baru) dengan nilai setengah pada perjanjian batas antara Australia dan Selandia Baru dan berlaku secara hukum sejak 25 Januari 2006. Dengan demikian batas garis final yang dihasilkan bukan lagi garis tengah murni tetapi hasil modifikasi, dengan menuruti kaidah hukum internasional yaitu kaidah ekuidistan dan pertimbangan khusus¹⁸⁷.

- **Delimitasi Zona Tambahan**

Dengan berlandaskan pada UNCLOS 1982 yang menetapkan bahwa zona tambahan mencakup lebar laut wilayah maksimum 24 mil laut, yang mencakup laut territorial 12 mil ke arah laut dan sisanya untuk zona tambahan. Wewenang dari zona tersebut antara lain pencegahan pelanggaran imigrasi, bea cukai, karantina serta menindak pelaku pelanggaran sesuai dengan peraturan. Ada berbagai pendapat mengenai zona tambahan terkait tidak secara eksplisit diatur di dalam Konvensi ini. Menurut Churchill dan Lowe¹⁸⁸ setidaknya ada dua alasan untuk hal ini yaitu : pertama, dikemukakan bahwa zona tambahan sebenarnya adalah bagian dari ZEE, oleh karenanya delimitasi zona tambahan adalah juga delimitasi ZEE. Alasan kedua ini senada dengan Hayasi¹⁸⁹ yang berpendapat bahwa ; zona tambahan bukanlah merupakan wilayah kedaulatan eksklusif, sehingga tidak perlu delimitasi khusus untuknya.

¹⁸⁶ Lowe V Carleton C. dan Ward C. (2002) *In the Matter of East Timor's Maritime Boundaries Opinion*. diakses tanggal 20 Juni 2013. dari <http://www.petrotimor.com/lglop.html>

¹⁸⁷ Prescott dan Schofield Op Cit , 2005, p 219.

¹⁸⁸ Churchill dan Lowe, *The law of the Sea*, Manchester University Press, 1999, p136-137.

¹⁸⁹ Hayasi M , *New Law of The Sea Legislation*, The International Journal of Marine and Coastal Law, Vol 12 No 4 p 572.

- **Delimitasi Zona Ekonomi Eksklusif**

Ketentuan hukum yang mengatur mengenai delimitasi zona ekonomi eksklusif telah dicantumkan di dalam pasal 74. Adapun pasal 74 ini tidak memberikan penguraian secara jelas dan rinci prinsip apa yang digunakan dalam pembagian zona dimaksud. Hanya disebutkan bahwa pembagian yang dilakukan harus memberikan hasil yang adil kepada semua pihak.

Secara historis konsepsi zona ekonomi eksklusif merupakan manifestasi dan usaha-usaha negara –negara pantai untuk melakukan penguasaan dan pengawasan terhadap segala sumber kekayaan yang terdapat di zona laut yang terletak di luar namun berbatasan dengan laut wilayahnya. Dalam praktiknya negara-negara yang mengklaim zona ekonomi eksklusif tersebut mendasarkan tuntutan mereka kepada keinginan untuk menguasai sumber daya alam dan mengeksploitasinya untuk menjamin kelangsungan hidup dari rakyat negara-negara tersebut. Olehnya negara-negara pantai memandang zona ekonomi eksklusif sebagai suatu kedaulatan permanen atas sumber biologis dan mineral yang harus diperjuangkan.

Namun demikian kedaulatan permanen yang dimaksudkan hanya dalam batasan “hak-hak berdaulat” untuk sumber-sumber kekayaan laut. Kenyataan sejarah ini oleh UNCLOS 1982 diperkuat dengan dasar hukum pasal 56 yang mengatur negara-negara pantai hanya memiliki hak berdaulat untuk keperluan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber alam hayati maupun nonhayati dari perairan di atas dasar laut dan dari dasar laut dan tanah di bawahnya dan berkenaan dengan kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi ekonomi zona tersebut seperti produksi energi dari air, arus dan angin. Untuk penentuan lebar zona eksklusif telah disepakati adalah 200 mil laur diukur dari garis pangkal. Ketiadaan prinsip dan petunjuk yang jelas seputar masalah delimitasi zona ini menjadikan prinsip “*two –stages approach*” sebagai alternatif dan pendekatan yang dapat diterima sebagai dasar batas maritim. Dalam pemahaman bahwa garis equidistant bukanlah menjadi garis final dalam delimitasi zona ekonomi eksklusif, hanya merupakan “*starting point*” untuk melakukan tindakan lanjut berupa negosiasi dengan mempertimbangkan keadaan khusus (*circumstances*)

sebagai langkah yang dapat dibenarkan dengan prinsip-prinsip keadilan¹⁹⁰. Dengan konteks yang demikian batas maritim untuk zona ekonomi eksklusif dapat berbentuk garis ekuidistan yang dimodifikasi berdasarkan kepada pertimbangan yang relevan.



Gambar 4. Delimitasi ZEE
Sumber : Dishidros TNI AL

• Delimitasi Landas Kontinen

Berdasarkan pasal 76 UNCLOS yang menetapkan cakupan landas kontinen yang meliputi dasar laut dan tanah di bawah dasar laut di luar laut territorial dan merupakan kelanjutan alamiah dari wilayah daratan sampai tepi luar dari batas kontinen, dengan jarak 200 mil laut dari garis dasar batas territorial diukur, dalam hal pingiran luar tepi kontinen tidak mencapai jarak tersebut.

Sesuai ketentuan pasal 76 UNCLOS 1982 lebar landas kontinen sebagai berikut ¹⁹¹:

- 1) Negara-negara yang pinggiran luar tepi kontinennya kurang dari 200 mil laut, lebar landas kontinen negara tersebut diperbolehkan sejauh 200 mil dari pantai
- 2) Negara-negara yang pinggiran luar tepi kontinennya lebih lebar dari 200 mil dari garis pangkal dapat memperoleh landas kontinen sejauh pinggiran luar tepi kontinen tersebut , tetapi tidak boleh melebihi 350

¹⁹⁰ Prescott dan schofield, *The Maritime.....*p 240.

¹⁹¹ Boer mauna, op cit hal 311

mil laut atau tidak melebihi 100 mil laut dari garis batas kedalaman (*isobath*) 2.500 meter.

Penetapan batas maksimum yang dituangkan di dalam pasal 76 ini hanya bersifat umum untuk suatu negara pantai. Permasalahan kemudian adalah bagaimana dengan dua negara pantai yang berseberangan atau berdampingan yang jaraknya kurang dari angka yang ditetapkan, tentunya terjadi *overlapping* yang dapat saja berpotensi memicu konflik bagi dua negara pantai.

Pengaturan tentang batas zona landas kontinen antara negara yang berseberangan atau berdampingan tidak dirinci secara jelas prinsip ataupun petunjuk yang digunakan. Tetapi dalam pasal 83 UNCLOS 1982 hanya menetapkan delimitasi antar negara yang berhadapan atau berdampingan harus dilakukan berdasarkan kepada hukum internasional dengan pasal yang مخصوصkan yaitu pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional.

Seperti diketahui pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional merupakan sumber-sumber hukum internasional yang memuat perjanjian internasional, kebiasaan internasional, prinsip-prinsip hukum umum, pendapat -pendapat para sarjana hukum terkemuka, dan putusan pengadilan internasional. Hal ini terkandung makna bahwa penetapan batas landas kontinen merujuk kepada kesepakatan semua pihak yang dibuat berdasarkan ketentuan hukum internasional . Kesepakatan yang dibuat melalui perjanjian internasional antara para pihak setidaknya menempatkan para pihak dalam kepentingan bersama dan hasil yang didapat merupakan dasar penentuan batas landas kontinen dengan pertimbangan yang adil. Dalam pengertian ketentuan UNCLOS 1982 menjadi "*starting point*" dan bersifat sementara, yang kemudian disusul dengan pertimbangan-pertimbangan semua factor yang relevan dan mempengaruhi . Cara ini memiliki kesamaan dengan delimitasi zona ekonomi eksklusif dengan pendekatan "*two Passage approach* dan telah diaplikasikan dalam beberapa kasus¹⁹²

¹⁹² Prescott dan Schofield, op cit hal 240-241.

Satu hal yang tidak kalah pentingnya masih terkait dengan delimitasi maritim adalah masalah peta laut. Sesuai dengan pasal 16 ayat (1), pasal 75 ayat (1), dan pasal 84 ayat (1) UNCLOS 1982 yang menetapkan bahwa setelah perjanjian batas dibuat antara para pihak, tindak lanjut berikutnya harus dicantumkan di dalam peta dengan skala-skala yang memadai untuk penentuan posisinya, di mana perlu daftar titik-titik koordinat geografis yang memerinci datum geodetic, daftar titik –titik koordinat geografis. Masih dalam pasal-pasal yang sama dengan ayat berikutnya menetapkan bahwa peta tersebut harus diumumkan dan mendepositkan satu copy/turunan peta kepada Sekretariat Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa.

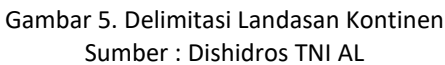
Pentingnya kedudukan peta yang dimaknai sebagai bentuk abstrak dari muka bumi yang menggambarkan sebagian besar atau sebagian kecil dari permukaan bumi yang meliputi unsur-unsur kenampakan alam dan kenampakan buatan manusia yang digambarkan pada bidang datar dimana proses pembuatannya memperhatikan kaedah-kaedah kartografis. Peta merupakan catatan hasil observasi dan pengukuran, informasi keruangan muka bumi yang digambarkan dalam peta yang diungkapkan kembali dalam bentuk visual¹⁹³.

Dalam delimitasi batas maritim antar para pihak kedudukan peta sangat penting dan esensial, karena dapat berfungsi sebagai sumber data, terutama informasi yang berkaitan dengan isi peta/tema yang digunakan¹⁹⁴. Hal ini telah dipertegas oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada Tahun 1950 dengan melakukan peta-peta baku di dunia agar dapat berfungsi sebagai sarana komunikasi antar bangsa. Peran ini diperkuat dengan dikeluarkannya resolusi UN ECOSOC No 600 (XXI) Tahun 1967 yang menyatakan UN untuk mengadakan *Conference on Standarization of Geographical Names* setiap 5 tahun sekali. Selanjutnya dengan peta sangat berpengaruh pada pengelolaan wilayah perbatasan yang merupakan manifestasi kedaulatan negara.

¹⁹³ Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia*..... Op cit hal 57-58

¹⁹⁴ Progo Nurdjaman, *Optimalisasi Peran Dan Fungsi Survey Dan Pemetaan Dalam Pengelolaan batas Wilayah* hal 59 dalam Kumpulan Tulisan *Pandang wilayah Perbatasan Indonesia*, Dikutip dari Mahendra Putra Kurnia, *Hukum Kewilayahan Indonesia*, hal 58.

Mengacu dan berpedoman pada ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 dan resolusi-resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang sangat menguntungkan dari aspek yuridis-formal , terlihat bahwa penetapan dan penegasan delimitasi batas maritim Indonesia dengan negara-negara tetangga belum tuntas penyelesaiannya sehingga setiap saat dapat memicu terjadinya konflik .



Demarkasi lebih ditujukan kepada upaya dari negara untuk mempertegas garis batas di sepanjang perbatasan dua negara. Telah dijelaskan di depan bahwa pada saat penetapan batas melalui perundingan, hasil perundingan yang di sepakati membuahakan perjanjian batas, akan berisikan koordinat titik-titik batas dan dilampirkan pada peta

yang memuat ilustrasi umum dari garis batas yang diperjanjikan. Dengan demikian posisi garis batas yang menjadi simbol dimulai dan diakhirinya hak dan kewajiban suatu negara harus dipertegas di lapangan. Brownlie lebih awal telah menegaskan bahwa garis batas yang didemarkasi merupakan “kualitas penting” dari garis sejajar yang dijelaskan dengan kata-kata dalam suatu perjanjian dan yang kemudian ditampilkan dengan peta atau grafik dan ditandai pada tanah sebagai indikator fisik.

Sebelum penegasan batas dilakukan, lazimnya tersedia sebuah wadah yang disebut Forum bilateral penegasan batas bersama (*Joint Demarcation Committee*). Forum ini sifatnya adalah tetap sebagai konsekuensi logis dari pekerjaan yang diemban selama perbatasan itu ada, dan tanda-tanda batas itu harus dirawat, dipelihara dan *updating* berbagai data teknis yang mendukung terpeliharanya garis batas antar ke dua negara.

Terkait dengan penegasan batas di darat menjadi sesuatu yang tidak terlalu sukar mengingat tanda-tanda batas yang akan dibuat biasanya berupa tugu, pilar dengan memperhitungkan fitur dan bentangan alam dan tanda-tanda fisik yang melekat misalnya sungai, gunung, danau dan lain sebagainya. Beda halnya dengan penegasan batas di laut, mengacunya hanya pada penetapan UNCLOS 1982. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan ke dua negara melakukan survey pemetaan batas bersama.

Pemetaan yang dilaksanakan sesungguhnya harus diletakan dalam kesatuan pemaknaan secara bersama, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda. Mengingat secara definitif pemetaan didefinisikan sebagai suatu proses untuk menggambarkan objek di permukaan bumi yang lengkung pada permukaan yang datar (kertas, plastic, layar komputer dan sebagainya). Memindahkan suatu objek dari permukaan yang lengkung ke permukaan yang datar tentu saja akan menimbulkan adanya distorsi dan perubahan. Penggambaran objek yang sesungguhnya ada pada bidang lengkung (permukaan bumi) pada bidang datar (peta) disebut dengan proyeksi peta¹⁹⁵

¹⁹⁵ El-Rabbany A. *Geomatics Aspects of the UN Convention on The Law of The Sea-A Case Study*, The Journal of Navigation, 2002, p 446, dikutip dari Mahendra Putra Kurnia, *Dalam Mengelola Perbatasan Indonesia Di Dunia Tanpa Batas*, hal 79.

Peta laut yang digunakan dalam delimitasi batas maritim internasional, proyeksi petanya wajib mendapat perhatian. Petunjuk yang dikeluarkan TALOS dan diterbitkan oleh *International Hydrographic Bureau* (IHB) tahun 1993 dan disempurnakan pada tahun 2006 menetapkan rentang skala yang dapat digunakan untuk zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen berkisar antara 1: 100.000 hingga 1:1.000.000. Sementara untuk laut territorial skalanya sebaiknya antara 1:50.000 hingga 1: 100.000. Hal ini terkait hasil akhir delimitasi akan dipengaruhi proyeksi peta yang digunakan. Penggunaan peta yang berbeda dapat menyebabkan perhitungan luasan atau jarak yang berbeda. Adanya luasan dan jarak yang tidak sama akan berdampak pada tidak tercapainya kesepakatan karena salah satu pihak merasa hak-haknya diabaikan dan hal ini tentunya menimbulkan ketidakadilan dan menjauh dari salah satu prinsip delimitasi yaitu “*Equitable*”

Melihat belum rampungnya penetapan batas maritim antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga yang diikuti dengan belum direalisasikan penegasan batas di lapangan memunculkan banyak akibat baik secara hukum, politis, ekonomi, dan pertahanan keamanan. Lagipula ketidakseragaman skala peta, dengan datum vertical dan datum horizontal, sebagai akibat dikembalikan sepenuhnya kepada negara yang bersangkutan, tentunya akan menimbulkan masalah tersendiri. Semakin kecil skala peta yang digunakan oleh suatu Negara akan semakin detil dan rinci memproyeksikan batas-batas yang dimiliki tercakup di dalamnya penentuan garis pangkal.

d) Administrasi

Merujuk kepada tahap-tahap pengelolaan perbatasan yang dilontarkan oleh Lapradelle dan Jones dalam tulisan Prescott V dan Triggs G.D. dikatakan bahwa tahap administrasi sebagai “*is concerned with the maintenance of those boundary markers for as long as the boundary exists*” (berhubungan dengan pemeliharaan tanda-tanda batas selama perbatasan itu ada). Pengertian secara luas dari frasa ini tidak hanya sebatas bagaimana menjaga, mengawasi tanda-tanda batas tersebut supaya tidak bergeser ataupun berubah sesuai kesepakatan yang telah dibuat dalam akta perjanjian. Lebih jauh dari tindakan tersebut adalah

negara menunjukkan peran dan fungsinya dalam mengelola perbatasan tercakup di dalamnya pulau-pulau terluar.

Dengan mengadopsi pendapat seorang ekonom, W. Friedman¹⁹⁶ yang menggambarkan fungsi-fungsi negara sebagai Pengatur (*regulator*), negara sebagai penjamin (*provider*), negara sebagai pengusaha (*entrepreneur*) dan negara sebagai pengawas (*umpire*), dan jika fungsi-fungsi tersebut dianalogkan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan, maka ke-empat fungsi negara ini harus dilihat dalam kesatuan pencitraan kedaulatan negara di kawasan perbatasan. Keseluruhan aspek yang menjadi bagian dari pengelolaan meliputi aspek ekonomi, politik, sosial budaya, hukum, infrastruktur lingkungan hidup, pertahanan keamanan menjadi bagian dan *inheren* dari proses ini.

Termaktubnya tujuan Negara Republik Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, yang mengandung makna negara kita berorientasi kepada negara kesejahteraan. Tujuan negara ini jika disimak berkorelasi dengan pendapat W. Friedman yang meletakkan posisi negara sebagai provider dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) Dalam kapasitas ini negara bertanggung jawab untuk menyediakan dan memberikan pelayanan sosial dan memberikan jaminan standar hidup. Hal ini dapat dilakukan oleh negara dengan berbagai kebijakan, program, dan penyediaan anggaran pembangunan yang maksimal, terutama ditujukan bagi pengelolaan pembangunan pulau-pulau terluar yang berada di kawasan perbatasan.

Konteks negara Indonesia yang terdiri atas belasan-ribuan pulau besar dan kecil dengan karakteristik masing-masing pulau menjadi kendala dan hambatan tersendiri bagi penyelenggaraan proses pembangunan. Rentang kendali terbesar ada pada wilayah laut. Namun demikian dalam deklarasi Djuanda 1957 yang lebih diperkokoh secara yuridis pula melalui UNCLOS 1982, laut tak dapat dipandang lagi sebagai pemisah, akan tetapi laut

¹⁹⁶ Wolfgang Friedman, *The state and the Rule of Law in a Mix Economy*, Steven and Son, London, 1971, hal 3

harus dijadikan sebagai penghubung untuk menghubungkan satu pulau dengan pulau yang lain.

Pulau-pulau kecil terluar Indonesia yang terletak pada kawasan perbatasan, masyarakatnya cenderung berada pada tingkat kesejahteraan yang sangat minim. Minimnya infrastruktur penunjang kesejahteraan hidup jauh untuk dapat dikatakan layak. Pembangunan yang selama ini berlangsung dapat dianggap sebagai standar ukur telah terjadinya perubahan tingkat kehidupan ke arah yang lebih baik, seakan hanya dapat dinikmati oleh mereka yang berada pada kota-kota besar dan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.

Secara umum pembangunan nasional Indonesia bertujuan untuk mewujudkan ¹⁹⁷: (a) keseimbangan antar daerah dalam hal tingkat pertumbuhannya (b) memperkokoh kesatuan ekonomi nasional serta (c) memelihara efisiensi pertumbuhan nasional. salah satu dari tiga tujuan tersebut yang sangat esensial dan bersifat sentral yaitu keseimbangan antar daerah akan memenuhi keadilan sosial, mengurangi kesenjangan pertumbuhan antar daerah dan merupakan bagian untuk mencapai pemerataan pembangunan ke seluruh wilayah Indonesia sebagai perwujudan wawasan nusantara.

Berdasarkan penelusuran penulis terhadap dua (2) peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penetapan anggaran negara untuk tahun anggaran 2011 yang ditetapkan dengan UU No 4. tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011. dan UU No 22 Tahun 2011 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012. memperlihatkan untuk tiap-tiap kementerian dan lembaga yang membidangi sektor-sektor yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan kesejahteraan rakyat beserta sarana dan prasarana/infrastruktur pendukung memperoleh pembiayaan negara yang relatif sangat besar. Namun demikian alokasi anggaran yang disediakan oleh tiap kementerian dan lembaga yang peruntukannya bagi pembangunan kawasan perbatasan baik darat, laut dan udara belum

¹⁹⁷ Listiyah Miniarti, *Peranan dan Potensi Prasarana Dan Sarana Sosial Ekonomi Dalam Pengembangan Wilayah Perbatasan Di Kab Gunung Kidul*, Jurnal Smatrek Vol 8 No 1 Februari 2010, hal 82.

sebanding dengan realisasi dalam bentuk anggaran untuk kawasan perbatasan. Hal ini menunjukkan masih rendahnya komitmen kementerian dan lembaga dalam pembangunan kawasan perbatasan¹⁹⁸. Fakta ini juga menunjukkan sebagai bangsa, penonjolan sikap keberpihakan terhadap pengelolaan pulau-pulau terluar yang bermakna pula perbatasan demi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan rakyatnya masih sekedar menjadi isu dan belum terimplementasi melalui tindakan nyata. Intervensi dan komitmen pemerintah belum ditunjukkan dengan dukungan anggaran terhadap kesungguhan pengelolaan pulau-pulau terluar. Ini berarti janji dan realisasi tidak sejalan, atau dapat dikatakan komitmen masih rendah dan kebijakan pemerintah baru bersifat pencitraan¹⁹⁹

¹⁹⁸ Pernyataan ini ditegaskan oleh Menteri Dalam Negeri selaku Ketua BNPP dalam Rapat Kerja Nasional BNPP di Jakarta tertanggal 20 Juli 2012. Beliau meminta ketegasan dari setiap kementerian dan lembaga dalam mengalokasikan anggaran bagi pembangunan kawasan perbatasan harus realistis. Dari Total anggaran untuk kawasan perbatasan melalui dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan RAPBN 2012 pembangunan untuk kawasan perbatasan mencapai Rp 4,47 trilyun, sedangkan alokasi anggaran dari tiap kementerian dan lembaga hanya Rp 733,16 milyar atau sekitar 16,39 persen dari total usulan. Bandingkan juga dengan dana alokasi khusus (DAK) kementerian dan lembaga hanya merencanakan alokasi anggaran untuk sementara sebesar Rp 100 miliar (0,5 persen) dari total DAK sebesar Rp 22 trilyun. Dapat pula dibandingkan dengan data yang dikeluarkan oleh Kompas.com, intervensi yang diarahkan oleh pemerintah melalui dukungan anggaran sangat terbatas. Tahun 2008 anggaran yang diarahkan untuk membangun daerah tertinggal, terluar hanya sekitar 1,6 trilyun. Tahun 2009 anggaran tersebut menurun menjadi Rp 1,2 trilyun. Lihat, "Kabupaten perbatasan masih tertinggal", Kompas 19 Februari 2009. <http://nasional.kompas.com/read/xml/2009/02/16/19342094/26kabupaten.perbatasan.masih.tertinggal>.

¹⁹⁹ Phil Poltak Partogi Nainggolan, *Ancaman keamanan Wilayah pesisir Dan Pulau-Pulau kecil; Perspektif Tradisional Dan Non Tradisional*, dalam buku *Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau kecil di Indonesia*, P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika, 2012, hal 153.

Padahal isu-isu besar yang mengemuka dan harus menjadi fokus dan perhatian semua pihak dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yang berbatasan dengan negara tetangga setidaknya dilakukan dengan tiga tujuan yaitu :

1. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan negara dan menciptakan stabilitas kawasan
2. Pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pembangunan berkelanjutan
3. Memberdayakan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Dengan formulasi bahasa yang sedikit berbeda namun substansi permasalahan yang sama, pengkajian yang didapatkan juga merujuk kepada tiga hal pokok yang mestinya menjadi pemusatan energy pengelolaan pulau-pulau terluar karena sangat berdampak pada kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dapat disebutkan tiga hal dimaksud :

1. Delimitasi dan demarkasi sebagai bentuk kepastian batas wilayah baik darat, laut dan udara
2. *Law enforcement* atau penegakan hukum , hal ini terkait dengan berbagai tindak pidana yang terjadi dan berlangsung di kawasan perbatasan seperti *illegal fishing, illegal trading, human trafficking* dan jenis-jenis kejahatan lainnya.
3. Kesenjangan pembangunan yang cakupannya sangat luas karena terkait dengan penduduk,dan infrastruktur pendukung²⁰⁰.

Relevan dengan apa yang dikemukakan di atas, setiap kondisi dan potensi yang ada harus dimaksimalkan untuk dan keberadaan kemanusiaan . Tidak terpenuhinya hak-hak masyarakat di pulau-pulau kecil terluar dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran HAM akibat tidak dilaksanakannya kewajiban negara. Prinsip Limburg yang memberikan

²⁰⁰ Hasil wawancara penulis dengan Alex S.W. Retraubun, Pernah menjabat Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Terluar, KeMenterian Kelautan Perikanan Republik Indonesia, tertanggal 15 Juni 2012.

pedoman untuk menentukan bagaimana suatu kewajiban dilanggar oleh negara yakni²⁰¹:

1. Negara gagal mengambil langkah-langkah yang wajib dilakukannya;
2. Negara gagal menghilangkan rintangan secara cepat dimana negara tersebut berkewajiban untuk menghilangkannya;
3. Negara gagal melaksanakan tanpa menunda lagi suatu hak yang diwajibkan pemenuhannya dengan segera;
4. Negara dengan sengaja gagal memenuhi suatu standar pencapaian yang umum diterima secara internasional;
5. Negara menerapkan pembatasan terhadap suatu hak yang diakui dalam konvenan;
6. Negara dengan sengaja menunda atau menghentikan pemenuhan secara bertahap dari suatu hak
7. Negara gagal mengajukan laporan laporan yang diwajibkan oleh konvenan

Dari tujuh prinsip tersebut di atas yang menjadi ukuran terpenuhinya hak-hak masyarakat di pulau-pulau kecil terluar dan tanggung jawab negara untuk memenuhi hak masyarakat belum secara maksimal dilaksanakan oleh negara. Masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan pada pulau-pulau kecil terluar merupakan gambaran belum terimplementasikannya fungsi dan peran negara dalam pemenuhan hak-hak masyarakat. Tidak meratanya pembangunan yang dilaksanakan sampai ke pulau-pulau kecil terluar merupakan ketimpangan, yang dari sudut pandang HAM merupakan tindakan pengabaian (*The act of ignore*) dari negara terhadap rakyatnya yang dapat berujung pada memudarnya rasa nasionalisme dan patriotisme kepada negara. Untuk itu yang harus dikedepankan dalam pelaksanaan pembangunan pada pulau-pulau terluar adalah harus berorientasi untuk memanusiakan masyarakat Indonesia

²⁰¹ Peran Negara Dalam Pemenuhan HAM, Makalah-2009. *Limburg Declaration mengharuskan negara menerapkan prinsip-prinsip pemenuhan Hak Ecosob terhadap masyarakat*. Kajian Prinsip Limburg dielaborasi dari Asmara nababan, Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam E. Shobirin Nadj dan Naning Mardiniah (ed), Diseminasi Hak asasi Manusia Perspektif dan Aksi, Jakarta.

seutuhnya. Kapabilitas negara sebagai provider dimanifestasikan melalui berbagai kebijakan dan program yang berkaitan langsung dengan peningkatan kesejahteraan hidup.

Fungsi ke dua yang harus dilaksanakan oleh negara menurut Friedman yakni negara sebagai Regulator. Negara harus dapat menggunakan kemampuannya untuk membentuk, serta menetapkan berbagai regulasi yang berkepentingan langsung dengan pengelolaan pulau-pulau terluar. Pembentukan dan penetapan peraturan perundang-undangan yang berkenan dengan pengelolaan pulau-pulau terluar dapat dikatakan dari sisi volume atau kuantitas sangat banyak. Hal ini disebabkan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar banyak institusi terkait yang membidangnya dan bertanggung jawab. Dengan sendirinya muatan ketentuan-ketentuan hukum terdapat pada berbagai institusi dengan didasari oleh adanya perbedaan asas dan tujuan yang dengan sendirinya akan memunculkan perbedaan kepentingan.

Dapat dikemukakan bahwa Penetapan dan penjelasan tentang regulasi yang dibuat untuk mengatur dan mengelola pulau-pulau terluar sebagai bagian yang tercakup dalam kawasan perbatasan sebagai berikut²⁰²:

1. UU No 17 Tahun 1985 tentang ratifikasi UNCLOS 1982 yang berlaku sejak November 1994. Di dalam UNCLOS 1982 terdapat rumusan tentang *Archipelagic State* yang diperjuangkan sejak tahun 1957 melalui Deklarasi Juanda yang seterusnya dituangkan dalam UU No 4 Prp Tahun 1960. Berdasarkan ketentuan –ketentuan yang dimuat di dalam UNCLOS diatur juga mengenai penarikan lebar laut wilayah, zona tambahan, zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen.²⁰³
2. UU No 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. UU ini secara spesifik tidak menyebutkan kawasan perbatasan, hanya secara garis besar memberikan keterangan wilayah-wilayah perairan mana saja yang berada di bawah kedaulatan negara Republic Indonesia. Merujuk kepada pasal 3 UU ini secara tidak langsung menunjukkan kawasan perbatasan perairan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tata

²⁰² Mahendra Putra Kurnia, Op Cit, hal 106-113

²⁰³ Sobar Sutisna Sora Lokita, Sumaryo, Ibid hal 14.

cara penarikan garis pangkal serta pengaturan hak lintas bagi kapal asing

3. UU no 25 Tahun 2004 tentang system perencanaan Pembangunan nasional (SPPN). Pengembangan kawasan perbatasan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. UU ini merupakan payung hukum untuk melaksanakan pembangunan nasional Indonesia di segala bidang termasuk pengelolaan kawasan perbatasan. Dapat dicermati dalam pasal 2 yang memuat asas, prinsip dan tujuan pembangunan nasional. Adapun prinsip-prinsip yang disebutkan dalam pasal 2 adalah kebersamaa, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Sementara itu tujuan pembangunan nasional dalam pasal 2 ayat (4) huruf a menyatakan “untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan” dan hutuf b menyebutkan menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah.
4. UU No 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Pasal 18 UU ini sepertinya dapat ditafsirkan bahwa pemerintah daerah dapat diberikan kewenangan untuk turut serta dalam pengelolaan dan pengembangan kawasan perbatasan.
5. UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan jangka Panjang nasional (RJPN) 2005-2025. Terbitnya UU ini sebagai amanat dari pasal 13 UU No 25 tahun 2004 yang menjabarkan tujuan dari dibentuknya Pemerintahan Negara Indoneisa yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu; untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dalam rumusan visi, misi dan arah pembangunan nasional. (pasal 3). Di dalam UU ini tercatat ada disinggung tentang kawasan perbatasan, yang intinya UU ini memandang kawasan perbatasan memiliki potensi sumber daya alam yang besar dan bernilai strategis bagi pertahanan keamanan negara. Permasalahan utama yang terjadi pada kawasan perbatasan adalah ketertinggalan pembangunan

diakibatkan arah kebijakan pembagunan kewilayahan yang selama ini “inward looking” sehingga kawasan perbatasan hanya diposisikan sebagai sebagai halaman belakang dari pembangunan negara. Pulau-pulau kecil yang yang berada terluar yang berada pada kawasan perbatasan dengan jumlah penduduk yang sangat sedikit belum atau tidak tersentuh oleh pelayanan dasar pemerintah. Selain itu kawasan perbatasan juga rawan terjadinya tindak pidana transnasional. Oleh karenanya pendekatan yang diperlukan adalah pendekatan keamanan dibarengi kesejahteraan.

6. UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini mengklasifikasikan kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertahanan keamanan (penjelasan pasal 5 ayat (5)). Asas dan tujuan dalam UU ini masih konsisiten dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Di dalam pasal 8 ayat (3) dan (4) termaktub wewenang yang ada pada pemeritah pusat dalam pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional (baca:kawasan perbatasan). Tersimpul di dalamnya wewenang pemerintah daerah yang dapat turut serta dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis nasional dengan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.
7. UU No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau kecil (WP3K). Undang-undang ini berkaitan dengan kawasan perbatasan karena ruang lingkup pengaturan UU ini memungkinkan sampai pada kawasan perbatasan, ditambah secara geografis banyak terdapat pulau-pulau kecil terluar yang menjadi peletakan *base point* terluar dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (penjelasan pasal 2). Di samping itu UU ini juga menetapkan pengaturan terhadap hubungan antara pemerintah pusat dan daerah Tata cara yang ditempuh seperti menciptakan, mengintegrasikan keharmonisan serta sinergitas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Pemerintah daerah harus membuat rencana strategis, rencana zonasi, rencana pengelolaan dan rencana aksi pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Rencana ini harus dapat disinegikan dengan rencana tata ruang. Di dalam pasal 3 huruf i disebutkan asas desentralisasi untuk

mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di bidang pengelolaan WP3K. Sementara dalam UU tata ruang menyebutkan bahkan menggunakan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

8. UU No 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Dilihat secara keseluruhan akan didapati bahwa undang-undang ini memuat dan lebih banyak membahas tentang perbatasan. Memang secara rinci dan detil tidak menetapkan batas-batas negara dengan disertai titik koordinat perbatasan. Hal ini tidak dibenarkan dalam hukum internasional untuk melakukan penetapan perbatasan secara sepihak, namun harus melalui kesepakatan yang ditunagkan dalam bentuk perjanjian perbatasan antar negara yang kemudian diretifikasi dalam melalui undang-undang di negara masing-masing. Tercakup dalam penjelasan undang-undang ini dengan negara mana saja Indonesia berbatasan baik di darat maupun di laut, serta pengaturan dalam pengelolaan perbatasan negara baik di tingkat pusat maupun daerah yang kebetulan merupakan perbatasan negara.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2002 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah P No 37 tahun 2008 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia. PP ini merupakan pemenuhan pasal 6 ayat (2) dan (3) UU Nomor 6 Tahun 1996. PP ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum secara internal dan eksternal melalui peta dan daftar koordinat geografis titik-titik garis pangkal kepulauan Indonesia. Dengan berlakunya PP tersebut Indonesia memiliki 195 titik dasar, 159 garis pangkal lurus dan 32 garis pangkal normal.
10. Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. Perpres ini dibuat dengan maksud sebagai pedoman dalam rangka pengelolaan pulau-pulau kecil terluar serta aspek kelembagaan. Secara materi pengaturan yang terdapat di dalam UU ini hampir sama dengan UU No 27 Tahun 2007. Berdasarkan penafsiran hukum dan ruang lingkup materi pengaturan tentang pulau-pulau kecil terluar ada terdapat juga dalam UU No 27 Tahun 2007 pada pasal 2, pasal 27, pasal 10 huruf a dan penjelasannya serta pasal 51 ayat (1) huruf a dan penjelasannya.

11. Peraturan Presiden No 81 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Keamanan laut (BAKORKAMLA). Perpres ini terbentuk sebagai tindak lanjut UU Nomor 6 Tahun 1996. Materi dari perpres ini terbentuknya sebuah badan yang bertugas untuk mengkoordinasikan penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut secara terpadu. Tercakup didalamnya kegiatan keamanan laut pada kawasan perbatasan. Dengan adanya badan ini terjadi tumpang-tindih kewenangan dengan institusi-institusi lain seperti TNI AL maupun Polisi air.
12. Peraturan Presiden Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RJPMN) 2010-2014. Perpres ini adalah amanah dari pasal 19 ayat (1) UU Nomor 25 Tahun 2004. Perpres ini mengakomodasi arahan dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yaitu memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan meningkatkan sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian. Terkait dengan kawasan perbatasan NKRI salah satu arah dan strategi kebijakan pengembangan wilayah adalah mendorong percepatan pembangunan daerah tertinggal, kawasan strategis dan cepat tumbuh, kawasan perbatasan, kawasan terdepan, kawasan terluar dan daerah rawan bencana yang mengarah pada rencana tata ruang wilayah dan pengembangan wilayah laut. Selain itu diperlukan berbagai sinergitas antara pusat dan daerah dan sinergi antar daerah yang dilakukan mulai dari perencanaan, kebijakan, sinergi dalam kerangka regulasi, sinergi dalam rangka penetapan anggaran, sinergi dalam kelembagaan, dan sinergi dalam rangka pengembangan wilayah NKRI.
13. Peraturan Presiden Nomor 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Perpres ini diterbitkan sebagai pelaksanaan dari pasal 18 ayat (1) UU Nomor 43 Tahun 2008. Kehadiran BNPP sebagai lembaga struktural yang bersifat permanen dengan empat tugas yaitu menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan,

menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan²⁰⁴

Melihat banyaknya ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur pulau-pulau terluar mulai dari peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, sampai kepada peraturan presiden, secara materi atau substansi kemungkinan untuk tumpang tindih dan perbedaan penafsiran atau interpretasi dapat saja terjadi.

Kemungkinan untuk tumpang tindihnya peraturan-peraturan yang disebutkan di atas sebagai akibat materi pengaturan secara terpisah-pisah atau parsial. Hal ini menimbulkan ketidaksesuaian aturan yang dikeluarkan antara satu institusi dengan institusi yang lain untuk objek yang sama.

Sementara itu terkait dengan permasalahan kawasan perbatasan, telah diketahui ada begitu banyak kementerian ataupun lembaga dan daerah yang menangani dan terlibat di dalamnya. Dengan begitu aturan yang dikeluarkan juga tentunya berkenaan dengan pengaturan kewenangan antar kementerian, lembaga, dan daerah. Temuan yang didapat banyaknya kementerian, lembaga dan daerah yang mengurus masalah kawasan perbatasan yang diisitilahkan “mengeroyok rame-rame” (Baca : mengurus sama-sama) faktanya semakin tumpang tindih kewenangan yang berujung pada tumpang tindihnya program, yang sesungguhnya tidak terarah, terpadu dan integratif. Kondisi tersebut dapat dicermati dengan bukan semakin membaiknya tingkat kehidupan dan kesejahteraan masyarakat yang berada pada kawasan perbatasan tercakup di dalamnya pada pulau-pulau terluar. Belum lagi potensi konflik yang selama ini tersembunyi dapat menjadi konflik terbuka akibat belum jelasnya penataan batas untuk mengelola sumber daya alam yang berbatasan antar dua negara.

Mencermati fungsi negara sebagai regulator tidak hanya sebatas kemampuan dan kesanggupan negara untuk membentuk, menetapkan dan mengeluarkan produk-produk hukum sesuai Program legislasi nasional, namun bagaimana perangkat hukum yang dihasilkan tersebut

²⁰⁴ Majalah Badan Nasional Pengelola Perbatasan, *Semangat Baru Mengubah wajah Perbatasan Negara Refleksi dan Proyeksi*, 1 Tahun BNPP, September 2011.

mampu menjawab kebutuhan dan kepentingan masyarakat, saling relevan, tidak tumpang tindih dan harus bersinergi satu dengan yang lainnya.²⁰⁵

Fungsi negara yang ke tiga yaitu negara sebagai pengawas. Secara substansial fungsi negara bukan hanya sebatas menata atau mengatur dan memberikan perlindungan, namun tindak lanjut adalah sejauh mana negara melaksanakan tindakan “pengawasan” (*controlling*). Fungsi pengawasan ketika tidak dilakukan dengan baik, maka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tidak mungkin dapat terwujud.

Menurut kamus bahasa Indonesia istilah pengawasan berasal dari kata dasar “awas” yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi.”²⁰⁶

Demikian pentingnya fungsi pengawasan dalam pelaksanaan suatu kegiatan atau pekerjaan, terkait pekerjaan atau kegiatan yang dikelola oleh pemerintah sehingga Saiful Anwar²⁰⁷ menekankan bahwa pengawasan atau *control* terhadap tindakan aparat pemerintah dimaksudkan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan. Makna sesungguhnya yang terkandung dari fungsi pengawasan sejatinya adalah proses pelaksanaan, penilaian dan koreksi, evaluasi serta perbandingan terhadap seluruh hasil-hasil pekerjaan yang telah nyata dicapai dan hasil yang seharusnya dicapai sesuai rencana yang telah ditetapkan atau hasil akhir yang dikehendaki. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan merupakan sarana dan media yang sangat penting sifatnya sehingga dapat dijadikan sebagai pedoman dalam menetapkan kebijakan yang tepat guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan yang optimal.

²⁰⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan* Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hal 29.

²⁰⁶ Sujanto, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, 1986, hal 2.

²⁰⁷ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hal 127.

Pengawasan dalam pemahaman hukum administrasi negara sangat terkait erat dengan peran dan fungsi aparatur negara/pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan. Supaya perencanaan dan program pembangunan di daerah dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka sangat diperlukan fungsi pengawasan yang lebih efektif. Prayudi Atmosudirjo guru besar hukum administrasi negara mempertegas fungsi pengawasan sebagai suatu kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, diselenggarakan dengan apa yang dikehendaki, direncanakan dan diperintahkan²⁰⁸.

Relevan dengan pendefinisian fungsi pengawasan yang dikemukakan, konteks pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan masih menyisakan permasalahan serius yang penanganannya membutuhkan juga keseriusan dari aparatur Negara. Peran aparatur pemerintah sekaligus pelaksana pembangunan mesti juga diawasi seberapa jauh pelaksanaan tugas tersebut dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Negara memiliki kekuasaan yang berwujud dengan adanya organ-organ penting di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam pelaksanaannya negara dengan kekuasaan yang ada dapat melaksanakan fungsi pengawasan. Fungsi Pengawasan dimaksud bertujuan agar supaya pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pada pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan sehingga hasil akhir berupa tujuan yang dikehendaki dapat tercapai.

Berdasarkan pasal 14 ayat (1) UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara menyatakan “untuk mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan di tingkat pusat dan daerah, pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah. Pada ayat (2) disebutkan Badan Pengelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang kepala badan yang bertanggungjawab kepada presiden atau kepala daerah sesuai dengan kewenangannya.

²⁰⁸ Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administarsi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hal 86.

Menindaklanjuti UU No 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara diterbitkan Peraturan Presiden No 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan. Badan ini sangat diharapkan untuk mampu menjawab permasalahan pengelolaan perbatasan wilayah Negara. Terbentuknya badan ini pada dasarnya merupakan kajian dari berbagai pihak, sebagai solusi untuk membidangi secara khusus masalah pengelolaan perbatasan. Adapun BNPP memiliki sejumlah bidang tugas dan fungsi, yang salah satu diantaranya adalah; Pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Namun jika dicermati tugas dan fungsi pengawasan yang diperankan oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan dalam keseluruhan kapasitas tugas dan fungsi lainnya yang diemban (butir1-6) dapat dikatakan apakah tidak menimbulkan “interpretasi negative”. Bagaimana mungkin sebuah lembaga melakukan pengawasan dan penilaian terhadap kinerjanya sendiri tanpa melibatkan pihak lain yang independen untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pembangunan pada kawasan perbatasan. Karena itu penting untuk dipikirkan dalam bentuk penetapan lembaga yang memiliki otoritas dan kewenangan penuh untuk menilai dan mengawasi sejauh mana tingkat keberhasilan pengimplementasian kebijakan pengawasan. Sinkron dengan hal di atas, dari hasil pengkajian yang dilakukan diperoleh adanya harapan untuk mempertegas fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan pengelolaan dan pembangunan pada kawasan perbatasan. Keberhasilan pelaksanaan pengelolaan kawasan perbatasan salah satu indikator ataupun parameternya adalah kebijakan pengawasan yang memusat dan terlaksana dengan baik. Hal ini sebagai akibat sepanjang pengelolaan pulau-pulau terluar yang bermakna juga perbatasan belum ada laporan yang secara mengemuka dan transparan tentang sejauh mana hasil-hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dilaksanakan pada kawasan perbatasan.

Selain konteks yang dijelaskan di atas mengenai Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Mahendra P Kurnia²⁰⁹ dalam *evaluating analysisnya* terhadap kehadiran Badan Nasional Pengelola Perbatasan dicatat bahwa kehadiran lembaga ini semakin menambah carut marut dan terjadinya disharmoni kelembagaan yang menangani permasalahan perbatasan. Eksistensi lembaga ini seolah menafikan keberadaan lembaga lain yang telah dibentuk sebelumnya. Selama masih banyak lembaga-lembaga yang berkompeten terhadap kawasan perbatasan, efisiensi dan efektifitas akan sulit dicapai karena masalah koordinasi yang tidak berjalan dengan baik.

210

B. PRINSIP KERJASAMA

Prinsip kerjasama merupakan hal yang fundamental dan hakikat sifatnya dalam kehidupan umat manusia. Ciri khas hidup manusia yang saling bergantung satu dengan yang lain menjadi suatu fakta yang tidak dapat dihindari. Begitu pula dalam kelompok manusia yang telah berada dalam susunan dan struktur hidup bernegara selalu memiliki kecenderungan untuk hidup berhubungan dengan negara lain.

Saling ketergantungan dan membutuhkan ini sebagai akibat tidak setiap negara memiliki keunggulan dan kelebihan baik dari aspek ekonomi, sosial budaya, politik, pertahanan keamanan, sumber daya alam maupun lingkungan hidup. Pada gilirannya ke-semua aspek ini akan menjadi daya pendorong yang kuat untuk memotivasi negara-negara untuk hidup saling bekerjasama dan memecahkan masalah yang dihadapi.

²⁰⁹ Mahendra Putra Kurnia, Op Cit hal 115.

²¹⁰ Hal ini dibuktikan dengan banyaknya ketidakhadiran para menteri, ketua lembaga dan gubernur dalam rapat koordinasi perbatasan wilayah pada tanggal 18 Juli 2013. Diakses dari www.kemendagri.go.id/news/2013/07/18/rapat-perbatasan-wilayah-nkri-banyak-mentr-mangkir. Hal yang sama pun penulis melihat secara langsung pada saat melaksanakan penelitian, sementara berlangsung rapat koordinasi antar kementerian, lembaga dan gubernur yang dilaksanakan pada Kantor BNPP jl. Ampera Raya Cilandak pada kampus IPDN tertanggal 27 Juni 2012 banyak yang tidak hadir mengikuti rapat koordinasi yang dilaksanakan.

Di dalam hukum kebiasaan internasional sudah dikenal adanya prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* atau prinsip bertetangga baik (*good neighbourliness*). Idealisme dari prinsip ini menjadi bagian penting dan pokok tujuan dari dibentuknya Organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa . Hal ini tercermin dari frasa” untuk memupuk kesadaran dan hidup bersama satu sama lain dalam suasana perdamaian sebagai tetangga yang baik”. Substansi dalam frasa ini dapat dimanifestasikan, salah satunya dengan bekerjasama antara masyarakat bangsa-bangsa sehingga tujuan terciptanya keseimbangan hidup dan kesejahteraan bersama yang diidamkan dapat tercapai.

Prinsip kerjasama ini secara normatif yuridis telah dituangkan di dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa pada bagian *preamble* yang menyatakan bahwa PBB menggunakan alat perlengkapan internasional untuk mempertinggi kemajuan ekonomi dan sosial semua bangsa. Akta dan tekad masyarakat bangsa-bangsa ini kemudian secara eksplisit dan tegas ditetapkan di dalam Bab IX pasal 55 piagam PBB tentang Kerjasama Internasional di lapangan ekonomi dan Sosial yang menyatakan bahwa: dengan maksud guna terciptanya keadaan yang stabil dan maksud yang perlu untuk berhubungan perdamaian dan persahabatan antara bangsa-bangsa berdasar penghargaan terhadap asas-asas persamaan hak dan hak menentukan nasib sendiri dari bangsa-bangsa , Perserikatan Bangsa-Bangsa akan memajukan :

1. Tingkat hidup yang lebih tinggi, pekerjaan yang cukup bagi semua orang dan keadaan-keadaan ekonomi dan sosial yang maju dan berkembang
2. Pemecahan masalah-masalah ekonomi, sosial, kesehatan dan soal-soal yang berhubungan dengan itu, dan kerjasama internasional di lapangan kebudayaan dan pendidikan dan
3. Penghargaan dan penghormatan atas hak-hak manusia serta kebebasan-kebebasan dasar bagi segala bangsa tanpa perbedaan suku bangsa, kelamin, bahasa atau agama.

Selanjutnya di dalam Pasal 56 piagam PBB ini menyatakan bahwa: "semua anggota berjanji akan mengambil tindakan bersama dan tersendiri dalam kerjasama dengan organisasi ini demi tercapainya tujuan-tujuan yang tercantum dalam pasal 55".

Adanya organ internasional PBB sebagai alat perlengkapan kerjasama sebagaimana yang disebutkan di dalam *preamble*, maka berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB No 174/11/1947 dibentuklah Panitia Hukum Internasional (*International Law Commission-ILC*) yang beranggotakan para ahli hukum terkemuka dari berbagai bangsa dan berbagai sistem hukum. Dibentuknya panitia ini dengan maksud dan tujuan untuk melaksanakan amanat dari pasal 13 piagam PBB yang berbunyi; Majelis Umum akan mengadakan penyelidikan dan mengemukakan anjuran-anjuran dengan tujuan :

- a. Memajukan kerjasama internasional di lapangan politis dan mendorong berkembangnya kemajuan dan kodifikasi hukum internasional;
- b. Memajukan kerjasama di lapangan ekonomi, sosial, kebudayaan, pendidikan dan kesehatan, dan membantu pelaksanaan hak-hak manusia dan kebebasan-kebebasan dasar bagi semua umat manusia tanpa membedakan bangsa, jenis bahasa dan agama.

Pada Sidang khusus Majelis Umum PBB tanggal 1 Mei 1974 dikeluarkan Resolusi Nomor 3201 (S-VI) tentang "*Declaration on Establishment of a New International Economic Order (NIEO)*". Deklarasi Pembentukan Tata Ekonomi Internasional baru (TEIB) disertai dengan *programme of action on the establishment of a new International Economic Order*". Sesuai Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 3202 (S-VI) tanggal 1 Mei 1974²¹¹

Dalam deklarasi Pembentukan TEIB , butir 1 antara lain dinyatakan bahwa: ".....manfaat kemajuan teknologi tidak dinikmati secara adil oleh semua masyarakat internasional, negara-negara berkembang yang merupakan 70% penduduk dunia hanya kebagian 30% pendapatan dunia . Ternyata tidak mungkin mencapai suatu perkembangan yang sama dan

²¹¹ Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cet ke-3 Jakarta, Pt Rajagrafindo, Persada , 2003, hal 177.

berimbang bagi masyarakat internasional dalam tata ekonomi internasional yang ada. Jurang antara negara-negara maju dan berkembang terus melebar dalam suatu system yang disusun pada waktu dimana negara-negara berkembang bahkan belum ada sebagai negara merdeka yang mengabdikan ketidaksamaan”²¹².

Karena itu dalam konsiderans Deklarasi TEIB, para anggota PBB bertekad untuk membina suatu tata ekonomi internasional baru yang didasarkan atas keadilan, persamaan kedaulatan, saling ketergantungan, kepentingan bersama dan kerjasama antar semua negara.

Pembentukan TEIB yang didasarkan pada persamaan kedaulatan, kepentingan bersama, saling ketergantungan dan kerjasama antar semua negara, dapat menjadi landasan yang kuat untuk membangun dan mengembangkan kerjasama. Hal ini sesuai dengan salah satu asas yang tercantum dalam TEIB yaitu “kerjasama seluas mungkin bagi semua anggota masyarakat internasional atas dasar keadilan, di mana perbedaan-perbedaan di dunia sekarang ini dapat disingkirkan dan kemakmuran dijamin untuk semua.”²¹³.

Kerjasama antar negara sebagai implementasi prinsip kerjasama seluas mungkin bagi sesama anggota-anggota masyarakat internasional diupayakan untuk memanfaatkan peningkatan bantuan internasional, bebas dari segala syarat politik ataupun militer²¹⁴. Hal ini penting karena dari segi hukum internasional kedudukan negara-negara maju, sesuai doktrin dasar hak dan kewajiban asasi negara yaitu hak atas kesamaan derajat negara-negara tanpa memandang besar kecil, kuat rendahnya negara-negara bersangkutan²¹⁵. Dalam hal ini kerjasama luarnegeri

²¹² Diterjemahkan dari butir 1 *Declaration on The Establishment of a new International Economic Order*, sebagaimana termuat dalam Philip Kunig, Niels Lau, dan Werner meng (eds) , *International Economic Law: Basic Documents*, 2nd enl, Ed (Berlin de Gruyter, 1993) hal 470.

²¹³ Resolusi Majelis Umum Nomor 3201 (S-M tanggal 1 Mei 1974, Anka 4 sub (b).

²¹⁴ Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 3201 (S-M tanggal 1 mei 1974 Anka 4 sub (k)

²¹⁵ I Wayan Parthiana, *Beberapa Masalah Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Bandung Binacipta, 1987, hal 11.

sebagai pelaksanaan dari kerjasama seluas mungkin bagi semua anggota masyarakat internasional dilakukan tanpa mempengaruhi kedaulatan negara dan hak memilih sistem ekonomi maupun politik (terutama dari negara maju kepada negara berkembang).

Walaupun Resolusi-Resolusi Majelis Umum PBB tentang TEIB di atas tidak mempunyai kekuatan mengikat secara langsung bagi negara-negara, akan tetapi mempunyai kekuatan-kekuatan yang melebihi arti formil keputusan itu karena mengandung asas-asas hukum internasional yang perlu dipelihara dan dikembangkan²¹⁶. Asas-asas hukum internasional yang berhubungan dengan dokumen-dokumen TEIB, sebagaimana dikemukakan dalam laporan akhir (*Final report*) dari UNTAR (*United Nations Institute of Training and Research*) sesuai UN Doc A/39/504 tertanggal 23 Oktober 1984 yaitu:

- a. Pengaturan dalam hukum publik internasional di bidang hubungan ekonomi internasional (*The rule of public international law in international economic relations*);
- b. Asas “pacta Sunt Servanda” yang telah lama dikenal dalam hukum publik internasional dan hukum perdata internasional;
- c. Asas –asas keadilan dan solidaritas serta hak mendapat mendapat bantuan untuk pembangunan (*the principles of equity and solidarity and the entitlement to development assistance*);
- d. Kewajiban bekerjasama untuk pembangunan nasional (*the duty to co-operation for global development*);
- e. Kedaulatan tetap atas sumber-sumber alami, aktivitas ekonomi dan kekayaannya (*permanent sovereignty over natural resources, economic activities and wealth*);
- f. Hak untuk kemajuan (*the right to development*);
- g. Asas dari warisan bersama umat manusia (*the principle of common heritage of mankind*);
- h. Asas persamaan atau tanpa diskriminasi (*the principle of equality or non discrimination*);

²¹⁶ Frans E Likadja, *Perkembangan tata Ekonomi internasional Baru (TEIB) Suatu Harapan?* (Makalah pada Pertemuan Ilmiah Mahasiswa Hukum Internasional se Indonesia – 23-29 Juli 1989 di Ujung Pandang), hal 20.

- i. Hak partisipasi yang sama dari negara-negara berkembang dalam hubungan ekonomi internasional (*principatory equality of developing countries in international economic relations*);
- j. Asas persamaan yang sebenarnya, termasuk perlakuan stimewa dan perlakuan timbal balik bagi negara-negara berkembang dalam hubungan ekonomi internasional (*principles or substantive equality, including the preferential and reciprocal treatment of developing countries in international economic relations*);
- k. Hak setiap negara dari manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi (*the right of every State to benefit from science and technology*);
- l. Asas penyelesaian sengketa secara damai (*the principle of peacefull settlement of disputes*)²¹⁷

Adanya kewajiban bekerjasama untuk pembangunan internasional (*the duty to co-operation for global development*) merupakan syarat mutlak bagi negara-negara karena adanya saling ketergantungan (interdependensi) satu sama lain. Kerjasama internasional sebagai akibat saling ketergantungan (interdependensi) di antara negara-negara, pada gilirannya akan memberikan dampak pada peningkatan kerjasama luar negeri dalam rangka pembangunan nasional. Kerjasama demikian memang sangat bermanfaat karena kota-kota menghadapi banyak masalah seperti urbanisasi, pembangunan perumahan, pengadaan air minum, sarana jalan, dan lain-lainnya; sehingga pertukaran pengalaman dalam penanganannya akan sangat membantu penanggulangan masalah-masalah tersebut²¹⁸.

Adanya kewajiban untuk bekerjasama dari negara-negara yang diperkuat dengan ketegasan ketentuan-ketentuan hukum internasional dapat dianggap sebagai “langkah dan metode hukum” yang digunakan untuk memecahkan masalah-masalah masyarakat dalam tataran nasional,

²¹⁷ Fakultas Hukum UNPAD Bandung, Bahan Penataran Hukum Ekonomi Internasional (Bandung 13 Juli -1 agustus 1987) hal 81-82.

²¹⁸ Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar negeri Departemen Luar Negeri RI “*Pemanfaatan Kerjasama Luar Negeri Dalam Rangka Pembangunan Kota*”, Pengarahan Pada MUyawahar Antar Kota Seluruh Indonesia, Jakarta, 17 Juli 1991.

regional dan internasional. Jika mengacu pada era golablisasi dengan disepakatinya zona perdagangan bebas, mengharuskan kepada negara-negara berkembang dan negara maju untuk membuka pintu gerbang ekonomi untuk melakukan transaksi dan kerjasama dengan negara lain.

Desakan ekonomi global ini mendorong bangsa Indonesia untuk turut secara aktif dalam berbagai pertemuan dan perundingan yang bersifat bilateral maupun multilateral. Keterlibatan Indonesia dalam membuka diri dan melakukan kerjasama dengan negara lain akan sangat menguntungkan Indonesia. Hal ini dengan pertimbangan bahwa secara geografis Indonesia sangat diuntungkan sebagai pusat lalu lintas perniagaan global. Ditambah dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah merupakan modal untuk membangun kerjasama dan mendatangkan invensi baik lokal maupun asing.

Indonesia yang didominasi wilayah laut yang luas dengan sumber daya perikanan yang kaya, serta struktur geologi perairan Indonesia dengan lempengan-lempengan yang aktif di dunia seperti lempeng Indo-Australia; lempeng Samudera Pasific, dan lempeng Eurasia sangat memberikan keuntungan . Kerangka geologi yang demikian merupakan tempat yang potensial adanya sumber daya energy dan mineral yang tersebar di darat maupun di lautan. Struktur geologi demikian menghasilkan sumber daya energy dan mineral logam seperti nikel, kromit, mangan, dan nodul. Selain itu potensi pertambangan dan energy lepas pantai seperti hidrokarbon dapat ditemukan di laut natuna, Laut Jawa, Lepas pantai Kalimantan Timur, dan Selat Malaka.²¹⁹

Sementara itu pariwisata bahari menjadi pesona tersendiri bagi wisatawan mancanegara dan memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi. Namun demikian pariwisata bahari Indonesia belum dapat memasukan nilai devisa yang tinggi. Salah satu sebabnya, adalah masih lemahnya manajemen kepariwisataan, khususnya wisata bahari²²⁰

²¹⁹La Ode Kamaluddin, *Indonesia Sebagai Negara Maritin Dari Sudut Pandang Ekonomi*, Orasi Ilmiah, Guru Besar Pada Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Malang, Bidang ekonomi Internasional, Spesialisasi Ekonomi maritime, Universitas Muhammadiyah Malang, 2005, hal 49.

²²⁰ La Ode Kamluddin, *Ibid* hal 53.

Gambaran potensi dan sumber kekayaan alam Indonesia sebagaimana di sebutkan di atas, jika dapat dikatakan banyak berada dan ditemukan pada pulau-pulau terluar yang berada di kawasan perbatasan. Hal ini dapat dibuktikan dengan berbagai fakta terhadap pulau Sipadan dan Ligitan yang diperebutkan Indonesia dengan Malaysia salah satu sebabnya adalah factor ekonomi, yang mana Malaysia telah membangun ke dua pulau itu sebagai tempat *resort dan cottage* bagi para wisatawan asing . Demikian pula Kasus Blok Ambalat sarat dengan permasalahan sumber daya alam yang pada akhirnya berujung pada factor ekonomi. Lihat pula Pulau Batek telah menjadi incaran para wisatawan dari Timor Leste dan Australia yang mengunjungi pulau tersebut dan menjadikan sebagai objek wisata secara diam-diam.

Dikaji dari konteks pulau-pulau terluar yang terisolasi karena tidak mudah dijangkau, dengan penduduk yang relatif sedikit (malah ada pulau yang tidak berpenghuni), memiliki keterbatasan infrastruktur seperti transportasi laut, komunikasi, pelabuhan laut, air bersih, listrik, kesehatan, pendidikan menjadikan pulau-pulau ini terabaikan dan belum disentuh oleh pembangunan secara maksimal. Kecenderungan untuk diabaikannya dan tidak dikelola secara benar pulau-pulau ini malah memunculkan permasalahan baru seperti *human trafficking, illegal fishing, illegal logging, terorisme* dan lainnya, pada gilirannya akan sangat mengancam kedaulatan dan integritas Indonesia sebagai NKRI.

Berdasarkan temuan pengkajian yang dilakukan oleh penulis didapatkan bahwa pengelolaan pulau-pulau terluar sebaiknya dikelola dan dikembangkan dengan menggunakan pendekatan kewilayahan . Pendekatan kewilayahan ini juga dengan mengkaji serta menganalisis konteks , potensi, kendala serta ancaman dari pulau-pulau terluar. Dari hasil dan proses pengkajian tersebut pulau-pulau terluar ini akan dikelola berdasarkan peruntukannya. Temuan ini sejalan dengan hasil pengkajian sebelumnya dari La ode Kamaluddin yang telah membagi peruntukan wilayah tercakup pulau-pulau terluar berdasarkan peruntukannya. Masih menurut Beliau bahwa peruntukan sebuah pulau tidak ditentukan oleh besar dan kecilnya tetapi nilai sosial dan nilai ekonomi yang dapat

dimanfaatkan. Berdasarkan tingkat pemanfaatannya pulau-pulau terluar ini dapat digunakan sebagai.²²¹

- a. Pulau-pulau untuk kawasan pertumbuhan.pulau-pulau untuk kawasan pertumbuhan sebaiknya menggunakan pulau-pulau strategis berada di perbatasan dengan negara lain. Menempatkan kawasan pertumbuhan di pulau perbatasan memungkinkan pulau-pulau ini cepat tumbuh, karena adanya interaksi sosial ekonomi. Sebagai contoh Pulau Batam cepat tumbuh dan berkembang karena karena interaksi wilayahnya dengan negara Singapura. Hal ini juga telah dipertegas oleh J Rawis²²² dengan mengatakan bahwa Indonesia dapat menemukan kegairahan untuk bermain dalam konteks global melalui pengembangan kawasan-kawasan ekonomi di perbatasan terutama dalam alur perniagaan global. Dengan konsep memaksimalkan pulau-pulau kecil terluar terutama pada alur-alur perniagaan yang memberikan dampak positif sebagai simpul pertumbuhan ekonomi, politik, juga pertahanan keamanan. Konsep pengembangan ekonomi kawasan dapat dilakukan pada pulau-pulau lain yang berbatasan seperti Sangir Talaud dengan Philipina, Pulau Nipah yang berbatasan dengan Singapura, Pulau Pasir di NTT yang berbatasan dengan Australia, Pulau Mapia sebelah Utara papua yang berbatasan dengan Papua Nugini.
- b. Pulau-pulau yang dikembangkan sebagai pariwisata bahari. Pulau-pulau ini harus memiliki keindahan dan estetika bahari yang unik sehingga mampu menarik nilai-nilai devisa yang signifikan bagi pengembangan pulau tersebut.
- c. Pulau-pulau kecil tertinggal yang dimanfaatkan sebagai zona pengkajian. Pulau ini walaupun tertinggal dan terpencil tetapi memiliki propek karena bentuk fisiknya yang unik sehingga dapat dijadikan sebagai pulau untuk kepentingan pengembangan riset dan ilmiah.
- d. Pulau-pulau yang diperuntukan sebagai kawasan pengembangan kota pantai. Kawasan ini harus berdekatan dengan *zona fishing ground* sebagai sumber produksi perikanan. (kota pantai berbasis perikanan)
- e. Pulau-pulau yang ditempatkan sebagai kawasan perlindungan wilayah laut dalam arti luas.

²²¹ La Ode Kamaluddin, Ibid hal 28-29

²²² Jeffrey Rawis, *Menjahit Laut yang Robek, Paradigma ...*Op Cit hal 5.

Peruntukan dan pemanfaatan pulau-pulau terluar menjadi strategi pembangunan yang harus diikuti dengan pembenahan fasilitas pelabuhan laut, air, jalan, komunikasi, transportasi laut, serta fasilitas ekonomi bagi pemberdayaan (*resources local*) masyarakat di pulau-pulau terluar. Hal ini dimaksudkan sebagai jalan untuk membuka keterisolasian wilayah dan mempercepat proses pembangunan dan untuk menuju ke arah tersebut jaringan yang harus dibuka pertama-tama adalah dengan menempatkan sistem transportasi yang seluas-luasnya.

Upaya penataan dan pengelolaan pulau-pulau terluar dengan konsep kerjasama ekonomi kawasan secara terpadu ini dapat dianggap sebagai salah satu cara dan solusi untuk mengatasi kesenjangan pembangunan yang sampai saat ini belum dapat menunjukkan hasil yang maksimal.

Keterbatasan pemerintah dalam membangun kerjasama ekonomi kawasan terutama dengan mengelola sumber daya alam potensial dari pulau-pulau terluar, setidaknya menjadi salah satu factor terjadinya kesenjangan pembangunan dan rendahnya tingkat kualitas hidup masyarakat yang berada pada pulau-pulau terluar. Kondisi seperti ini sangat rawan dan dikhawatirkan menjadi titik kelemahan dari segi pertahanan keamanan, sosial, ekonomi, politik dan hukum.

C. PRINSIP KEBERLANJUTAN

Aspek yang tak dapat diabaikan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yaitu aspek sumber daya alam dan lingkungan hidup. Ke dua aspek ini sangat terkait erat dengan hak generasi selanjutnya. Hal ini sesuai dengan paradigma “pembangunan berkelanjutan” (*sustainable development*).

Pembangunan berkelanjutan sebagai paradigma baru hasil godakan Konferensi Tingkat Tinggi di Johannesburg Afrika selatan, suatu Konferensi Tingkat Tinggi Dunia yang diselenggarakan sebagai bentuk kepedulian dan keprihatinan masyarakat internasional terhadap lingkungan hidup secara global. Konferensi ini merupakan Konferensi lanjutan setelah diselenggarakan Di Stockholm Swedia, tahun 1972, dan Konferensi Tingkat Tinggi di Rio de Janeiro Brasil tahun 1992 yang menekankan perlu adanya keseimbangan antara pembangunan dan

lingkungan hidup terutama berkaitan erat dengan pengelolaan sumber daya alam.

Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu proses mengoptimalkan manfaat sumber daya alam dan sumber daya manusia, yakni dengan cara menyerasikan aktivitas manusia sesuai dengan kemampuan daya dukung sumber daya alam. Pendekatan arah kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan harus berbasis masyarakat sebagaimana tertuang dalam pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau kecil ²²³.

Rokhmin Dahuri mengungkapkan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah suatu strategi pemanfaatan ekosistem alamiah sedemikian rupa sehingga kapasitas fungsionalnya untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kehidupan manusia tidak rusak²²⁴. Menurut beliau secara garis besar pembangunan berkelanjutan memiliki empat dimensi penting yaitu: (i) ekologis, (ii) sosial ekonomi, budaya, (iii) sosial politik, (iv) hukum dan kelembagaan.

Dengan demikian ke empat dimensi yang disebutkan di atas ini, jika diletakan sejajar dengan mempergunakan prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, maka dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Dimensi Ekologis

Berangkat dari konsep ini, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam pada pulau-pulau terluar yang mengarah kepada setiap kegiatan pembangunan adalah wajib untuk menjaga, memelihara dan melestarikan lingkungan sekitarnya. Serta tidak memberikan dampak yang buruk sebagai akibat pemanfaatan dan pengelolaan yang melebihi kapasitas fungsional dari setiap ekosistem yang ada. Hal ini terkait erat dengan empat fungsi pokok yang disandang oleh ekosistem alamiah yakni: (i) jasa-

²²³ Anonim, Pedoman Umum Dalam Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Yang Berkelanjutan dan Berbasis Masyarakat, Departemen Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Pesisir Dan pulau-Pulau Kecil, Jakarta, 2001, dikutip dari Farida Patittingi, Dimensi Pulau-Pulau Kecil di Indonesia, Rangkang, Yogyakarta, hal 26.

²²⁴ Rokhmin Dahuri dkk, Op Cit, hal 42.

jasa pendukung kehidupan, (ii) jasa-jasa kenyamanan, (iii) penyedia sumber daya alam, (iv) penerima limbah²²⁵

Jasa-jasa pendukung kehidupan mencakup berbagai hal yang diperlukan bagi eksistensi kehidupan dan keberlangsungan makhluk hidup. Hal ini mengingatkan pada putusan Mahkamah Internasional untuk kasus Sipadan dan Ligitan yang memutuskan dimenangkan oleh Malaysia. Dengan dasar prinsip *effectivites* yang telah dilakukan oleh Inggris dengan mengeluarkan berbagai peraturan terkait dengan lingkungan hidup dan jasa-jasa lingkungan. Antara lain peraturan yang dikeluarkan berkaitan dengan ketentuan tentang pengambilan telur penyu²²⁶ dan ketentuan tentang cagar burung. Dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, dimensi ekologis (preservasi dan konservasi) menjadi sangat penting bukan hanya tertuju pada kepentingan otoritas negara yang bersangkutan tetapi berlanjut kepada fungsi universal dari jasa-jasa lingkungan bagi makhluk hidup secara utuh dan menyeluruh.

Jasa-jasa kenyamanan yang disediakan oleh ekosistem alamiah berupa lokasi beserta segenap atribut yang indah dan melekat padanya. Hal ini tentu saja akan memberikan nilai ekonomis jika dapat dikelola secara maksimal yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat yang berdiam pada pulau –pulau terluar secara khusus dan masyarakat pada umumnya.

2. Dimensi Sosial Ekonomi

Secara sosial ekonomi budaya konsep pembangunan berkelanjutan mensyaratkan, bahwa manfaat (keuntungan) yang diperoleh dari kegiatan pembangunan dengan menggunakan sumber daya alamnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk yang ada disekitar wilayah tersebut²²⁷. Sumber daya alam potensial dapat dimanfaatkan sebesar-

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Inggris mengeluarkan peraturan tentang *Control the collection of Turtle eggs*, sejak tahun 1914 yang mengacu pada *Turtle Preservation ordinance* tahun 1917-1950. Dan ketentuan tentang Perlindungan Cagar Burung, *the establishment of a bird sanctuary* di Sipadan tahun 1933.

²²⁷ Ibid, hal 144.

besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pengelolaan sumber daya alam bagi negara-negara berkembang memiliki nilai ekonomis sangat tinggi. Hal ini menjadi modal potensial untuk laju pertumbuhan ekonomi di dalam negara. Pada akhirnya akan memperbaiki taraf hidup masyarakat, meningkatkan devisa negara, mengentaskan kemiskinan, mengatasi pengangguran dan lainnya. Negara berperan penting untuk hal dimaksud, dengan membuka jaringan kerjasama untuk mendatangkan investasi baik lokal maupun internasional. Tentu saja kemampuan dan daya dukung lingkungan dari pulau-pulau terluar ini harus menjadi kajian penting. Pendekatan kewilayahan sebagai fokus dan strategi pengelolaan akan sangat menguntungkan untuk dikembangkan. Hal ini dilakukan mengingat eksistensi pulau-pulau terluar sangat rentan terhadap terjadinya perubahan. Orientasi pembangunan dengan pemusatan menghabiskan segenap sumber daya alam tanpa menghiraukan lingkungan, pada saatnya akan berakibat buruk bagi keberlangsungan hidup manusia dan habitatnya. Oleh karenanya dibutuhkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya berorientasi kepada pembangunan belaka tetapi juga harus tetap merujuk kepada lingkungan ekosistem dari pulau-pulau terluar.

3. Dimensi Sosial Politik

Dimensi Sosial Politik ini menempatkan negara sebagai pengambil kebijakan pembangunan sekaligus pelaksana dalam sistem dan suasana politik yang demokratis, transparan dan akuntabel. Dimensi ini menuntut penerapan pola pembangunan yang dilaksanakan tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi sebagai bagian dari keputusan politik tanpa mempedulikan lingkungan. Dalam pemahaman bahwa terpelihara atau rusaknya lingkungan beserta sumber daya alam yang melekat padanya sangat bergantung kepada keputusan-keputusan politik yang dicetuskan. Dampaknya akan meluas pada kelompok –kelompok masyarakat yang termarginal. Karena itu dimensi sosial politik sangat berperan penting dan memberikan pengaruh yang kuat serta signifikan bagi masyarakat maupun lingkungan hidup. Konteks pulau-pulau terluar sebagai “beranda depan” Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengelolaannya juga sangat

bergantung kepada kebijakan dan otoritas politik negara yang sementara berlangsung.

4. Dimensi Hukum dan Kelembagaan

Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan mensyaratkan pengendalian diri dari setiap stakeholders maupun kelompok masyarakat biasa. Namun demikian naluri manusia yang berwujud dalam sikap dan perilaku perlu untuk dipagari dengan ketentuan-ketentuan hukum yang memiliki kekuatan baik secara eksternal maupun internal. Internalisasi nilai-nilai hukum harus senantiasa menjadi bagian dan pola tindak manusia. Hukum dan kelembagaan harus dipandang sebagai salah satu bagian dari pembentukan karakter manusia yang peduli dan sadar akan pentingnya pengelolaan pulau-pulau terluar yang bermuara pada saling bersinergisnya peraturan perundang-undangan antar institusi/sektor. Juga dimensi kelembagaan yang terlibat dan mengelola pulau-pulau terluar .

Etika pembangunan berkelanjutan menjadi prinsip yang wajib ditanamkan melalui internalisasi nilai-nilai hukum maupun keagamaan.

Konsep pembangunan berkelanjutan dengan cakupan berbagai dimensi yang dikemukakan di atas , jika dikristalkan ke dalam pengelolaan pulau-pulau terluar terutama yang berada pada kawasan perbatasan dengan negara tetangga setidaknya membawa tiga misi utama yaitu :

- a. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, keamanan nasional, pertahanan negara dan menciptakan stabilitas kawasan
- b. Pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pembangunan berkelanjutan
- c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya

Misi yang hendak dicapai dalam pengelolaan pulau-pulau terluar merupakan satu kesatuan sistem. Namun demikian dalam kaitan dengan prinsip yang ke dua yaitu pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka pembangunan berkelanjutan hendak menitikberatkan bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya alam harus mampu menjamin keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam dan lingkungan hidup, baik manfaat bagi negara maupun masyarakat secara seimbang dan proporsional serta

manfaat bagi generasi sekarang maupun yang akan datang secara berkelanjutan.

Penting untuk dikedepankan dalam kebijakan pengelolaan pulau-pulau terluar yaitu prinsip keberlanjutan; dimana pembangunan pulau-pulau terluar harus memperhitungkan keberlanjutan bagi generasi berikutnya, dan lingkungan hidup dari negara yang bersangkutan. Penekanan prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar dapat dianggap sebagai salah satu faktor yang menjadikan manusia dan sebuah negara tetap eksis karena kemampuannya untuk mempertahankan keberlanjutan manusia atau negara tersebut.²²⁸. Untuk menopang agar negara eksis dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan, perlu dilakukan suatu perubahan paradigma pengelolaan yang dilakukan secara simultan, komprehensif dan integral.

Prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar hendaknya dapat menempatkan pulau-pulau terluar dalam bingkai sosial, ekonomi, politik pertahanan keamanan, hukum, dan lingkungan hidup. Secara substansi aspek-aspek yang disebutkan di atas dapat terakomodasi melalui kebijakan peraturan perundang-undangan yang responsif dalam satu kesatuan sistem dengan pencapaian tujuan pembangunan yang diharapkan.

Jika prinsip keberlanjutan pengelolaan pulau-pulau terluar didasarkan kepada terarahnya pembangunan secara berkelanjutan dengan memprioritaskan kepada sumber daya alam dan lingkungan, maka perangkat peraturan perundang-undangan yang merupakan instrument kebijakan haruslah mencerminkan keadilan, demokratis, berkelanjutan dengan kandungan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Orientasi pengelolaan bukan ditujukan untuk eksploitasi, tetapi diarahkan pada konservasi sumber daya alam (*natural resources oriented*) untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya alam bagi kepentingan inter dan antar generasi;

²²⁸ Supriadi, *Hukum Lingkungan Di Indonesia, Suatu Pengantar*, sinar Grafika, Jakarta, 2005, hal 77.

- b. Pendekatan yang digunakan bercorak komprehensif, holistic dan terintegrasi (*komprehensif-integral*), karena sumber daya alam merupakan satu kesatuan ekologi (*ecosystem*) yang dapat mempengaruhi dan menjadi sumber kehidupan manusia;
- c. Mengatur mekanisme koordinasi dan keterpaduan antar sektor dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- d. Menganut ideology pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berbasis masyarakat (*community –based natural resources management*);
- e. Menyediakan ruang bagi partisipasi publik yang sejati (*genuine public participation*) dan transparansi dalam pembuatan kebijakan sebagai wujud demokratisasi dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- f. Memberi ruang bagi pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat setempat atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- g. Menyerahkan sebagian pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam kepada daerah berdasarkan prinsip desentralisasi;
- h. Mengatur mekanisme pengawasan dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup kepada publik (*public accountability*) secara lebih eksplisit;
- i. Mengakui keberadaan sisitem hukum rakyat (*folk law/hukum adat*) sebagai entitas hukum (*legal entity*) dalam sistem hukum, khususnya tatanan hukum adat yang didayagunakan dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang mencerminkan kearifan lingkungan (*environment wisdom*) masyarakat adat setempat.²²⁹

²²⁹ I Nyoman Nurjaya, *Prinsip-prinsip Dasar Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup Yang Berkeadilan, Demokratis, Dan Berkelanjutan Implikasinya Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Dalam Kumpulan Tuisan Penemuan Hukum Nasional dan Internasional dalam Rangka Purnabakti Prof. Yudhabakti, Fiskahati Aneska, bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas padjajaran, Bandung, 2012, hal 216-217.

Sesungguhnya diakomodirnya prinsip keberlanjutan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar juga dapat dimaknai sebagai tidak terputusnya pembangunan yang dilaksanakan, tetapi terus menerus dan berkelanjutan sebagai manifestasi kedaulatan negara atas kepemilikan pulau-pulau yang berada di kawasan perbatasan. Landasan konstitusional yang menjadi dasar pengelolaan pulau-pulau terluar telah diatur melalui Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa “..... kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta menciptakan perdamaian dunia”. Lebih lanjut ideology bernegara ini dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Tujuannya adalah memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat.

Pasal 33 (3) UUD 1945 menyatakan :”bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dengan demikian pasal ini mencitrakan peran dan fungsi negara untuk menghadirkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya. Salah satu peran dan fungsi negara yang dapat dilaksanakan terkait dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup pada pulau-pulau terluar adalah dibentuknya peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang tidak saling tumpang tindih, dan tidak saling bertentangan satu dengan yang lainnya.

Landasan Yuridis yang mengamanatkan pembentukan Undang-Undang Sumber Daya Alam sebagai agenda nasional adalah di dalam; Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam; UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional; Peraturan Presiden No 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 dan UU No17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025. Namun demikian di dalam butir konsiderans Ketetapan MPR No IX /MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ditemukan adanya pernyataan yang

mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam saling tumpang tindih dan bertentangan; oleh karena itu pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik. Sedangkan prinsip-prinsip yang harus diakomodasi dalam peraturan perundangan-undangan mengenai sumber daya alam dan lingkungan hidup adalah sebagai berikut:²³⁰

- a. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterahkan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, optimalisasi partisipasi masyarakat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kestaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumber daya agrarian/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antar sektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam;
- j. Mengakui, menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;

²³⁰ Pasal 4 Ketetapan MPR RI No IX /MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan pengelolaan Sumber Daya alam.

- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah(pusat, daerah, propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, masyarakat dan individu);
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi.Kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam.

Jika merujuk pada temuan pengkajian yang didapatkan, faktanya bahwa penerapan prinsip keberlanjutan pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam pada pulau-pulau terluar belum dilaksanakan dengan benar. Hal ini tercermin dari belum terintegrasinya serta belum terkoordinirnya pengelolaan sumber daya alam antar sektor dengan baik yang pada akhirnya memberi ruang kepada kepentingan sektor yang lebih besar sehingga hubungan dan kerjasama antar sektor yang mestinya saling mendukung dalam pemanfaatan, pelestarian dan keberlanjutan fungsi sumber daya alam secara seimbang, dan proporsional belum dapat terintegrasi dan terwujud.



SINERGITAS PENGATURAN KEWENANGAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU TERLUAR DI INDONESIA

A. SUMBER WEWENANG

Kewenangan pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia diatur mulai dari konstitusi negara, peraturan perundang-undangan dan kemudian diimplementasikan melalui peraturan pemerintah, sampai kepada peraturan presiden. Menurut Wuryandari²³¹ ditemukan sekitar Dua puluh tiga (23) peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masalah pengelolaan perbatasan. Dua puluh tiga (23) peraturan perundang-undangan dimaksud ini sebagai akibat banyaknya kementerian, lembaga dan institusi yang memiliki kewenangan untuk mengelola dan terlibat di dalamnya.

²³¹ Ganewati Wuryandari, *Mewujudkan Manajemen Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Darat Secara terintegrasi Dalam Perspektif Keamanan Dan Kesejahteraan*. Makalah disampaikan pada Seminar “Memnggas Format Ideal Pengeloaan Batas Wilayah Negara Dan kawasan perbatasan Sebagai Halaman Depan NKRI, Jakarta, Bappenas, 8 Desember 2010., hal 13.

Banyaknya kementerian dan lembaga yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan perbatasan berakibat semakin kompleksnya masalah pengelolaan perbatasan. Salah satu hal yang dapat dibuktikan adalah dengan belum bersinergisnya kewenangan dari berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang ada. Terlihat secara jelas bahwa kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan perbatasan belum saling menguatkan dan cenderung saling mengabaikan. Hal ini juga terkandung makna bahwa, kewenangan pengelolaan pulau-pulau terluar yang dirumuskan pada masing-masing peraturan perundang-undangan sektoral belum mewadahi berbagai aspek pengelolaan secara memadai.

Kewenangan pemerintah yang digunakan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, sampai dengan saat ini masih menimbulkan keruwetan tersendiri. Kewenangan pemerintah adalah hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainya (dalam arti luas).

Bierstedt menyebut wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang diembankan). Dengan nada yang sama Laswell dan Kaplan menyatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*)²³².

Kekuasaan formal adalah kekuasaan yang diatur dalam sebuah konstitusi negara. Kekuasaan dimaksud dapat dibagi menurut konsep pembagian kekuasaan yang terdiri atas pembagian kekuasaan secara vertical (*vertical division of power*) dan pembagian kekuasaan secara horizontal (*division of power*)²³³.

Secara teoritik dan praktik di beberapa negara terdapat dua prinsip dasar yang dapat dilakukan dalam membagi kewenangan yaitu berdasarkan kepada fungsi dan berdasarkan kepada politik²³⁴.

²³² Lihat Uraian Miriam Budiardjo 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.

²³³ Ibid hal 267.

²³⁴ Eko Prasjo, *Konstruksi Ulang.....*, Op Cit hal 25.

Atas dasar fungsinya kewenangan dibagi menurut fungsi mengatur dan fungsi mengurus. Artinya untuk suatu jenis kewenangan, fungsi mengatur dan mengurus ditetapkan dan dibagi secara tegas untuk setiap tingkatan pemerintahan. Sebaliknya, jika prinsip dasar yang dianut adalah berdasarkan pembagian politik, maka fungsi mengatur dan mengurus ini tidak secara tegas dibagi antara tingkatan pemerintahan. Sehingga untuk satu jenis kewenangan sektoral dapat meliputi fungsi mengatur dan mengurus yang sama dan dimiliki oleh dua tingkatan pemerintahan yang berbeda.

Pada dasarnya kewenangan pemerintahan mencakup hak pengaturan, pengurusan dan pengawasan. Suatu urusan pemerintahan masih dapat dibagi ke dalam sub bidang urusan yang lebih kecil²³⁵, esensi dari pemberian kewenangan atau urusan pemerintahan kepada daerah harus diterjemahkan menjadi kewenangan untuk “melayani” sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan kebutuhan masyarakat adalah kebutuhan pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*) dan kebutuhan pengembangan sektor unggulan (*local core competence*)²³⁶.

Dengan demikian pemberian kewenangan kepada daerah dimaksudkan agar daerah dapat mengatur, mengurus kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerahnya masing-masing. Akan tetapi seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah tetap menjadi sebuah diferensiasi permasalahan. Sebab tidak mungkin semua permasalahan yang ada di daerah akan ditangani oleh pemerintahan di pusat. Tentu saja Pemerintah daerah dianggap lebih memahami dan mengetahui apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerahnya.

²³⁵ Sodjuangan menjelaskan bahwa terminology kewenangan pemerintahan dan urusan pemerintahan belum jelas. Lihat *Sodjuangan Situmorang, Model pebagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah , Propinsi dan Kabupaten/kota*, Fisip UI Disertasi, Jakarta 2002, hal 6.

²³⁶ Made Suwandi, *Penataan Urusan Pemerintahan*, Jurnal Pamong Praja, edisi 2 Forum Komunikasi Alumni , Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 2006, hal 54-55.

Menurut Jimly Asshiddiqie²³⁷; “negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*). Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat, namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam undang-undang dasar dan undang-undang, sedangkan kewenangan yang tidak disebutkan dalam undang-undang dasar dan undang-undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan pengaturan-pengaturan konstitusional yang demikian itu, berarti Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan *federal arrangement* atau pengaturan yang bersifat federalistis.

Sebagai sebuah perbandingan bentuk negara kesatuan dengan negara federal, secara prinsip terdapat perbedaan pembagian kekuasaan atau kewenangan. Pada negara federal, kekuasaan atau kewenangan berasal dari bawah atau dari daerah/negara bagian yang bersepakat untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya atau kewenangannya kepada pemerintah federal. Biasanya secara eksplisit tercantum dalam konstitusi negara federal. Kewenangan pemerintah pusat dengan demikian akan menjadi terbatas atau limitatif dan daerah memiliki kewenangan luas (*general competence*). Sedangkan pada negara kesatuan, kewenangan pada dasarnya ada pada pemerintah pusat yang kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan di negara kesatuan biasanya dibuat secara eksplisit. Dengan kata lain daerah memiliki kewenangan kekuasaan terbatas atau limitatif.

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah :

1. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan; (terjadi proses pelimpahan atau penyerahan kewenangan);
2. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki garis komando dan hubungan hirarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi atau mendikte pemerintah daerah dalam berbagai hal;

²³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta, The Habibie Center, 2001, hal 28.

3. Kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu untuk menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan tersebut dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut²³⁸

Sementara itu bentuk negara federal yang jika definisinya dilonggarkan sedikit, maka paling tidak akan dibedakan tiga jenis bentuk negara federal yaitu negara federal dengan sistem federal murni; negara dengan bentuk *federal arrangement* dan negara dengan bentuk negara dan pemerintahanya berciri *associated states*

Dalam konteks Negara Indonesia, dengan bentuk negara kesatuan dengan pelimpahan kewenangan atau penyerahan bersifat luas, yang menurut Jimly Asshiddiqie polanya seperti hampir mirip dengan *federal arrangement*. Pelimpahan atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dengan dilandasi asas desentralisasi memberikan implikasi berupa penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan sebagaimana termuat di dalam pasal 10 ayat (3) Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 yaitu;

- a. Politik luar negeri; dalam arti mengangkat pejabat diplomatic dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri;
- b. Pertahanan; mencakup pembentukan angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara dan sebagainya;
- c. keamanan; mendirikan dan membentuk kepolisian Negara menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara ;

²³⁸ Shahid Javed Burki, Guillermo E Perry, William R Dilinger” *Beyond the Center Decentralization the State*”, The World Bank hal 18.

- d. Yustisi mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesty, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lainnya yang berskala nasional;
- e. Moneter dan fiskal nasional dan;mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang;
- f. Agama; menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan.

Selain pelimpahan atau penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan menggunakan asas desentralisasi, terdapat juga di dalamnya asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Pada dasarnya ketiga asas ini melekat dalam sistem pemerintahan daerah, kendatipun pelaksanaan kewenangan pada masing-masing asas ini memiliki perbedaan pemaknaan.

Secara sederhana makna dari asas desentralisasi berdasarkan hukum ketatanegaraan diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hans Kelsen mencoba membandingkan antara sentralisasi dan desentralisasi dan menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan sarana yang terbaik dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Jadi proses desentralisasi sebenarnya terjadi pembagian atau penyerahan urusan (*functions*) dan kewenangan (*authority*) antara tingkat pemerintah lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga di tingkat yang lebih rendah atau kepada individu. Desentralisasi fungsional adalah distribusi kewenangan dan tanggungjawab pemerintahan di antara berbagai fungsi-fungsi pemerintahan²³⁹.

²³⁹ Hans Kelsen, 1974, *General Theory of Law and State*, New York; Russell & Russell, p 312.

Pendelegasian wewenang dalam desentralisasi bersifat hak dalam menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan penyelenggaraan lainnya dalam batas-batas urusan yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom itu. Jadi pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonom di daerah.

Sementara itu pemaknaan desentralisasi dapat dilihat dalam beberapa Peraturan perundangan yang pernah berlaku dan hukum positif sekarang ini, yaitu UU No 5/1974 yang mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan urusan, UU No 22 /1999 dan UU No 23/2014 menegaskan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan. Sedangkan UU No 1/1945, UU No 22/1948, UU No 1/1957. Penpres RI No 6/1959 dan UU RI No 18/1965 tidak secara jelas dan eksplisit dalam klausula-klausula pasal batang tubuhnya mengenai pengertian desentralisasi²⁴⁰

Bagir Manan berpandangan bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945 maka ; (1), hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (ii), bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif dan berprakarsa (iii) bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, (iv) bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Pada pihak lain penerapan asas dekonsentrasi dianggap hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya. Tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Dalam dekonsentrasi pendelegasian kewenangan berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

²⁴⁰ Agussalim Andi Gadjong, Op Cit hal 88.

Senada dengan pernyataan di atas Laica Marzuki mengungkapkan dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat²⁴¹

Dengan demikian dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian kewenangan pada asas dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian melaksanakannya sendiri pula.

Pemaknaan asas dekonsentrasi jika diruntut ke belakang dengan beberapa hukum yang pernah berlaku dan hukum positif yang sementara berlaku saat ini seperti UU No 1/1945, UU No 22/1948, UU No 1/1957, Penpres No 6/1959 dan UU No 18/1965 tidak menegaskan secara jelas dan eksplisit dalam batang tubuhnya, tetapi UU No 5/1974, UU No 22/1999 dan UU No 23/2014 menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan²⁴². Hal ini berarti dimensi makna yang tercipta adalah adanya pelimpahan kewenangan yang secara fungsional dari pejabat atasan (dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah)

Asas berikut yang melekat pada UU Pemerintahan Daerah adalah asas tugas pembantuan (*Medebewind*) yang sifatnya hanya “membantu” dan tidak dalam konteks atasan dan bawahan tetapi dalam pemerintahan di daerah dan tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul

²⁴¹ Agussalim Andi Gadjong, Op Cit, hal 89.

²⁴² UU No 5 tahun 1974 dalam Bab I Pasal 1 huruf I, Lihat juga makna yang termaktub dalam Pasal 24 dan 25 UU No 22/1948. Dan pasal 32 UU No 1 Tahun 1957, dikutip dari Agussalim Andi Gadjong, Pemerintahan daerah.....hal 91.

oleh atau berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan dimaksud, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Untuk pelaksanaan asas pembantuan ini dapat dikaji dari beberapa peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku misalnya UU No 1 /1957 menyatakan tugas pembantuan adalah sebagai menjalankan peraturan perundang-undangan. Sementara itu UU No 18/1965 menyatakan tugas pembantuan sebagai pelaksanaan urusan pusat atau daerah yang lebih atas tingkatannya. Penegasan UU No 5/1974 tentang tugas pembantuan diartikan sebagai tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Sedangkan UU No 22/1999 menegaskan dalam Bab I pasal 1 huruf g bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa serta daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 pada bab I pasal 1 butir 9 menjelaskan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan uraian di atas tampak jelas bahwa wewenang yang dimiliki oleh pemerintah, pemerintah daerah beserta organ-organ pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab harus berdasarkan kepada ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang memberikan wewenang tersebut. Dengan kata lain wewenang yang dijalankan beradasar pada ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang memberi wewenang pemerintahan tersebut.

Berpijak pada sumber hukum administrasi, dasar-dasar wewenang pemerintahan ini lazimnya diperoleh dari hukum positif yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pasal 7 Undang-Undang

No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, di mana peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar wewenang pemerintah antara lain²⁴³ :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Propinsi dan'
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari masing-masing tingkatan dimaksud menjadi dasar hukum sahny a tindak pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan dimaksud menjadi sumber formal dan hukum administrasi, disamping sumber-sumber hukum yang lain.

Terkait dengan pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia ditemukan adanya peraturan perundang-undangan yang berjumlah sekitar dua puluh tiga buah. Peraturan perundang-undangan dimaksud menjadi sumber kewenangan dan tindakan pemerintah terhadap objek yang sama. Peraturan perundang-undangan tersebut tersebar pada beragam tingkatan dan pada berbagai institusi yang tentu saja memiliki kepentingan sektoral masing-masing dan memiliki asas, tujuan dan kepentingan yang berbeda sifatnya.

Melekatnya asas desentralisasi yang diterapkan berdasarkan UU Pemerintah Daerah, sebagai konsekwensinya tidak semua urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, berbagai urusan pemerintahan dapat diserahkan dan dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah dalam bentuk otonomi atau tugas pembantuan. Demikian halnya dengan pengelolaan pulau-pulau terluar karena berada pada kawasan perbatasan, maka ada urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

²⁴³ Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hal 64.

Pengelolaan pulau-pulau terluar yang berada pada kawasan perbatasan laut, secara otomatis akan berkaitan erat dengan bidang kelautan yang menurut Kuntoro kewenangannya ada pada pemerintah pusat dan pada pemerintah daerah.

Kewenangan pemerintah pada bidang kelautan meliputi :

- a. Penetapan kebijakan dan pengaturan eksploitasi, konservasi dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut di luar perairan 12 mil termasuk perairan nusantara dan dasar laut serta ZEE dan landas kontinen;
- b. Penetapan kebijakan dan pengelolaan dan pemanfaatan benda berharga dari kapal tenggelam di luar perairan 12 mil;
- c. Penetapan kebijakan dan pengaturan batas-batas maritime yang meliputi batas-batas daerah otonomi di laut dan batas-batas ketentuan hukum laut internasional
- d. Penetapan standar pengelolaan pesisir pantai dan pulau-pulau kecil
- e. Penegakan hukum di wilayah laut di luar 12 mil dan di dalam perairan 12 mil yang menyangkut hal spesifik serta berhubungan dengan internasional.

Dalam penjelasan UU No 23 tahun 2014 tersebut dinyatakan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya . Dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan rumah tangganya baik secara politik local, kemandirian administarsi pemerintahan daerah maupun keuangannya. Sejalan dengan prinsip ini dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah keleluasan daerah adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai potensi dan kekhasan daerah.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan, dalam pengertian pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi daerah. Hal ini berupa peningkatan

pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan yang serasi antara pemerintah pusat dengan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Khusus berkaitan dengan pengelolaan wilayah laut tersangkut di dalamnya lingkungan laut pulau-pulau terluar, Undang-Undang No 23 tahun 2014 terutama rumusan pasal 18 telah mengatur kewenangan daerah sebagai berikut;

1. Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut;
2. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
3. Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijabarkan lebih lanjut. Kewenangan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayah laut meliputi dalam pasal 18 ayat (3) meliputi :
 - a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut;
 - b. Pengaturan administrasi;
 - c. Pengaturan tata ruang;
 - d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah;
 - e. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan;
 - f. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.;
4. Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam ayat 3 paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan untuk propinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan propinsi untuk kabupaten /kota;
5. Apabila wilayah laut antara dua propinsi kurang dari 24 mil laut, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sama jarak atau atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah dua propinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 dari wilayah kewenangan propinsi dimaksud;

6. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil;
7. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan ketentuan pasal 18 UU No 23 tahun 2014 di atas daerah propinsi, kabupaten dan kota memiliki wewenang atas wilayah laut dan turut serta untuk mengelola sumber daya alam di wilayah laut. Ketentuan dari peraturan perundang-undangan ini dapat ditafsirkan adanya pelimpahan wewenangan kepada daerah untuk turut serta dalam pembangunan, pengembangan dan pengelolaan kawasan perbatasan tercakup pulau-pulau terluar di dalamnya.

Substansi pasal 18 ayat 1 UU No 23/2014 tentang kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut hendak menegaskan bahwa dengan adanya otonomi, daerah memiliki kewenangan untuk melaksanakan pembangunan, pengembangan, dan pengelolaan potensi sumber daya alam yang bertujuan untuk mensejahterahkan masyarakat.

Desentralisasi territorial dan desentralisasi fungsional berdasar hukum ketatanegaraan menjadi landasan pijak yang kuat bagi daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayah laut. Desentralisasi territorial dipahami sebagai pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom); dan desentralisasi fungsional yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu²⁴⁴

Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 23 tahun 2014, menjabarkan lebih lanjut kewenangan daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber alam di wilayah laut itu meliputi (a) eksploirasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut; (b) pengaturan adminstratif; (c) pengaturan tata ruang; (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; (e)

²⁴⁴ Sarundayang, *Babak Baru System Pemerintahan Daerah, Op cit hal 64 dalam Koswara E; Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*; Sembarani Citra aksara, Jakarta, 2000 hal 58.

ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan (f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Mencermati UU No 23 tahun 2014 yang melimpahkan urusan dan tanggung jawab yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, dapat dikatakan bahwa pemberian kewenangan tersebut tidak hanya terfokus pada UU yang disebutkan di atas. Mengingat bahwa pengelolaan pulau-pulau terluar melibatkan begitu banyak kementerian, daerah serta lembaga. Jika berpijak pada beberapa kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar menetapkan sekitar 17 kementerian, 3 lembaga pemerintah non kementerian dan daerah yang terkait. Sementara itu Peraturan Presiden No 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan ada sekitar 14 kementerian ditambah dengan 4 pimpinan lembaga non kementerian, serta para gubernur yang di wilayahnya memiliki kawasan perbatasan dengan negara tetangga. Kementerian, lembaga dan daerah yang terlibat membidangi masalah pengelolaan pulau-pulau terluar, kewenangannya akan mengacu dan bersumber pada ketentuan dan kebijakan masing-masing institusi, baik peraturan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan sebagainya. Jika berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan ini tidak diselaraskan kecenderungan untuk terjadi disharmoni dan tumpang tindih dapat saja terjadi. Sebutlah UU Penataan Ruang, UU Wilayah Negara, UU Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Peraturan Presiden tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan, Peraturan pemerintah tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota.

Bhenjamin Hoessein menyebutkan bahwa prinsip-prinsip dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis tidak bisa berjalan tanpa adanya suatu tata hubungan kewenangan antar pemerintahan yang teratur dan berlandaskan pada dasar hukum yang jelas dan terarah. Adanya tumpang tindih dalam fungsi pengaturan dari berbagai level pemerintahan pada bidang yang sama bisa menjadi sumber malapetaka

politik²⁴⁵. Secara khusus, masalah pembagian kewenangan terletak pada inkonsistensi berbagai peraturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden bisa mereduksi kewenangan yang sudah diberikan undang-undang bagi daerah. Inkonsistensi ini membingungkan dan cenderung menyebabkan resentralisasi. Akhir dari inkonsistensi ini adalah konflik sektoral antar tingkat pemerintahan²⁴⁶.

B. TANGGUNGJAWAB DAN LINGKUP WEWENANG

Seperti telah dijelaskan pada bagian depan bahwa salah satu permasalahan pengelolaan pulau-pulau terluar adalah banyaknya peraturan perundang-undangan dan kebijakan, sebagai akibat banyaknya kementerian, lembaga maupun daerah yang bertanggungjawab serta

²⁴⁵ Bhenjamin Hoessein, et al *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Jakarta, Fisip UI 2005, hal 61.

²⁴⁶ Eko Prasajo, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah daerah*, Op Cit hal 25-26. Dilihat dari akar permasalahan tersebut, maka konstruksi hubungan pusat dan daerah pada masa yang akan datang diarahkan untuk dua hal. Pertama, dalam di negara-negara keastuan model kewenangan yang dianut adalah berdasarkan fungsi. Titik berat fungsi yang mengatur bersifat nasional dilakukan oleh pusat. Sedangkan propinsi dan kabupaten/kota mengatur sesuai tingkat kewenang yang dimiliki. Selaras dengan kewenang mengatur yang dimiliki, fungsi mengurus dilakukan oleh masing-masing tingkatan sesuai kewenang yang dimiliki. Beberapa kewenangan yang dikembangkan adalah (1) kewenangan mengatur oleh pusat, (2) kewenang mengatur oleh pemerintah, (3) kewenangan mengatur oleh kabupaten/kota, (4) kewenangan mengurus dalam rangka desentralisasi, (5) kewenangan mengurus dalam rangka dekonsentrasi (6) kewenang mengurus dalam rangka tugas pembantuan (7) kewenangan mengurus dalam rangka sentralisasi. Dalam praktek di negara-negara federal, pembagian kewenangan antara federal dan negara bagian diatur dan dilakukan secara tuntas dalam konstitusi, inkonsistensi dan ketidakjelasan dapat dikurangi. Seyogyanya kewenangan berdasarkan pada fungsi mengatur dan mengurus ditetapkan secara tuntas di dalam undang-undang. Pengaturan melalui peraturan pemerintah sebagaimana dianut saat ini cenderung menguntungkan pusat dan melemahkan daerah.

berwenang terhadap kawasan perbatasan. Menurut Mahendra P Kurnia²⁴⁷, banyaknya peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang mengatur masalah kawasan perbatasan sebagai akibat dari terdapat banyaknya asas, prinsip dan nilai. Adapun nilai yang terdapat pada kawasan perbatasan mencakup nilai politik, nilai ekonomi, nilai pertahanan keamanan, dan lain sebagainya.

Keseluruhan nilai-nilai tersebut dirumuskan dan menjadi tujuan pencapaian dari diselenggarakannya pengelolaan, pembangunan dan pengembangan pulau-pulau terluar. Dalam kaitan ini Indonesia sebagai negara hukum yang mengedepankan adanya “asas legalitas” menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang. H.D. Van Wijk pun telah mengungkapkannya melalui pernyataannya²⁴⁸; “*wetmatigheid van bestuur : de uitvoerende macht bazit uitsluitend die bevoegdheden welke haar uitdrukkelijk door de grondwet of door een andere wet zijn toegeken* (pemerintahan menurut undang-undang: pemerintah mendapatkan kekuasaan yang diberikan kepadanya oleh undang-undang atau undang-undang dasar)”.

Indroharto, dengan pernyataan kalimat yang bersifat negatif mengatakan bahwa ;”.....tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya”.²⁴⁹ Dalam pandangan Indroharto asas legalitas menjadi persoalan apakah wewenang pemerintah harus dilaksanakan menurut undang-undang secara mutlak, karena menurutnya konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara negara hukum dan negara kesejahteraan. Bagir Manan memperkuat pernyataan ini dengan menegaskan bahwa:” dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat

²⁴⁷ Mahendra Putra Kurnia, Hukum Kewilayahan Indonesia.....Op Cit, hal 131.

²⁴⁸ Lukman Hakim, Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Persepektif Teori otonomi dan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum Dan Kesatuan, Setara Press, malang 2012 hal 121.

²⁴⁹ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang.....Op Cit hal 83.

saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.²⁵⁰

Dalam konteks yang demikian ini, pengelolaan pulau-pulau terluar sebagai bagian dari pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, wewenangnya harus dipertegas dan diatur secara jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Banyaknya peraturan perundang-undangan dan kebijakan tentang pengelolaan pulau-pulau terluar yang berisi wewenang dari tiap kementerian, lembaga, daerah menunjukan urusan kawasan perbatasan menjadi urusan banyak pihak. Banyak pihak memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus dan mengaturnya, sebagai contoh, urusan pertahanan menjadi kewenangan dan tanggung jawab TNI, urusan percepatan pembangunan daerah tertinggal akan menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, Urusan Perencanaan Pembangunan dibawah tanggung jawab dan kewenangan BAPPENAS, urusan diplomasi menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kementerian Luar Negeri dan lain sebagainya. Pada aspek kelembagaan banyaknya lembaga pengelolaan yang bersifat *ad hoc* maupun tetap dan bentukannya oleh instansi pusat terkait secara sektoral, belum lagi dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah yang berarti adanya kewenangan daerah yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat untuk secara bersama mengelola kawasan perbatasan sebagaimana diatur dalam UU No 23 tahun 2014. Belum ditambah urusan tata ruang kewenangannya pada UU Tata Ruang, Wilayah negara diatur oleh UU Wilayah Negara. Kesemuanya ini mengandung tingkat kerumitan dan saling tumpang tindihnya kewenangan yang berdampak pada disharmoni dan inkonsistensi.

Pengaturan tentang wewenang kawasan perbatasan tercakup pengelolaan pulau-pulau terluar secara spesifik penulis hanya membatasi pada beberapa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

²⁵⁰ Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNILA Bandar Lampung, 1996, hal 16.

Peraturan perundang-undangan ini diawali dengan UU NO 17 tahun 2007 yang merupakan UU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Pada UU ini banyak disinggung tentang perbatasan negara. Kawasan perbatasan ini dipandang sebagai kawasan yang potensial dengan sumber daya alam yang melimpah dan memiliki nilai strategis pada aspek ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Kesemua aspek ini apabila dapat dikelola dan dikembangkan dengan baik akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi negara. Oleh karena itu untuk membangun kawasan perbatasan, yang harus diubah cara pandang ataupun paradigma yang selama ini dianut dengan memandang kawasan perbatasan sebagai halaman belakang, sehingga kecenderungannya adalah belum maksimal disentuh dengan pembangunan secara merata dan berkeadilan.

Pembangunan yang belum merata dan berkeadilan ini secara eksplisit disebutkan di dalam UU No 17 tahun 2007. Dengan penegasannya pada Bab IV.1.5 yang menerangkan bahwa untuk mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, butir (4) berbunyi ;

“wilayah-wilayah perbatasan dikembangkan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi ke dalam (*inward looking*) menjadi berorientasi keluar (*outward looking*). Sehingga dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan yang dilakukan selain menggunakan penekatan yang lebih bersifat keamanan, juga diperlukan pendekatan kesejahteraan. Perhatian khusus diarahkan bagi pengembangan pulau-pulau kecil di perbatasan yang selama ini luput dari perhatian”. UU No 17 tahun 2007 ini Mengamanahkan perubahan paradigma yang tidak memandang kawasan perbatasan hanya sebatas wilayah pertahanan yang harus dijaga secara militeristik (*security approach*). Sementara negara kesatuan Republik Indonesia sebagai entitas yang memiliki kedaulatan, wilayah, dan penduduk harus dilindungi secara utuh dan menyeluruh, dengan memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan hidup (*environment approach*) pada kawasan perbatasan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (*property approach*).

Sebagai suatu kebijakan yang berisikan ketentuan-ketentuan bersifat umum, penjabarannya masih memerlukan peraturan perundang-undangan sebagai implementasinya tentang bagaimana seharusnya pengelolaan perbatasan dapat dilakukan secara bersinergis, komprehensif dan integratif.

UU No 43 Tahun 2008 merupakan UU yang secara khusus mengatur tentang wilayah negara. Di dalam UU ini dijelaskan bagaimana pengelolaan kawasan perbatasan. Pengelolaan kawasan perbatasan ini harus dimulai dengan adanya kejelasan fisik batas-batas wilayah negara. Batas-batas fisik wilayah negara Indonesia ada pada wilayah darat, laut dan harus diperjanjikan baik melalui perjanjian bilateral maupun trilateral sesuai ketentuan hukum internasional dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tidak dibenarkan di dalam hukum internasional untuk melakukan penetapan batas-batas wilayah negara secara sepihak. Hal ini ditetapkan di dalam pasal 5, pasal 6 dan pasal 8 UU No 43 Tahun 2008.

Sementara itu dalam pengelolaan kawasan perbatasan, UU No 43 Tahun 2008 secara umum telah menetapkan kewenangan pemerintah maupun pemerintah daerah maupun pemerintah kabupaten/kota di dalam pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan. Hal ini tertuang di dalam pasal 9, pasal 10, pasal 11 dan pasal 12 UU No 43 tahun 2008.

Untuk kelembagaan pengelolaan perbatasan di pusat dan daerah, pengaturannya ditetapkan dalam pasal 14, pasal 16, pasal 17, dan pasal 18 UU No 43 Tahun 2008. Lembaga ini yang nantinya melaksanakan kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah untuk melaksanakan pengelolaan kawasan perbatasan. Lembaga ini dibentuk sebagai amanat dari UU No 43 tahun 2008.

Dengan mencermati rumusan pasal-pasal yang dikemukakan di atas, maka ada dua hal mendasar yang dapat ditarik terkait hal di atas yaitu ; (1) kewenangan untuk mengelola perbatasan negara ada pada pemerintah pusat serta pemerintah daerah dan; (2) kewenangan tersebut dilaksanakan oleh sebuah badan di tingkat pusat dan daerah . Badan pengelola perbatasan ini pengangkatannya berdasarkan pada peraturan presiden.

Berkaitan dengan implementasi kewenangan tersebut pemerintah melalui Peraturan Presiden No 12 Tahun 2010 telah membentuk Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Badan Nasional Pengelola Perbatasan ini ada pada pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang memiliki kawasan perbatasan dengan negara tetangga. Badan ini terdiri dari beberapa kementerian terkait seperti Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Hukum Dan Hak Asasi manusia, Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Kelautan Perikanan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Daerah Tertinggal dan lainnya, serta Kementerian Dalam Negeri sebagai *leading sector* bertanggung jawab untuk mengelola kawasan perbatasan negara.

Pengelolaan kawasan perbatasan negara yang kewenangannya ada pada pemerintah pusat sesuai pasal 10 UU No 43 tahun 2008 dengan sendirinya akan dilaksanakan oleh BNPP. Padahal eksistensi BNPP adalah lembaga/badan yang bersifat koordinatif untuk memfasilitasi instansi teknis terkait , namun karena tumpang tindihnya kewenangan dan tanggungjawab serta ruang lingkup kerja yang tidak secara jelas dideskripsikan berakibat menimbulkan tantangan dan hambatan dalam pengelolaan, yang pada gilirannya akan menjadi penghambat pembangunan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan terjaganya eksistensi kedaulatan NKRI.

Kewenangan yang ada pada pemerintah pusat menurut pasal 10 ayat (1) UU No 43 tahun 2008 jika tidak diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah No 12 tahun 2010 akan terjadi tumpang tindih kewenangan dengan instansi teknis terkait lainnya. Hasil kajian Moeldoko yang dikutip oleh penulis dikatakan bahwa²⁵¹ ;' tumpang tindih kewenangan tersebut dapat dilihat pada kewenangan menetapkan kebijakan pengelolaan dan pemanfaatan wilayah negara dan kawasan perbatasan akan berbenturan dengan kewenangan Bappenas; kewenangan lainnya yaitu mengadakan perundingan dengan negara lain mengenai penetapan batas wilayah negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan hukum nasional, akan berbenturan dengan kewenangan Kementerian Luar negeri ;

²⁵¹ Moeldoko, *Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan Dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia*, <http://www>

sementara kewenangan membangun dan membuat tanda batas wilayah negara akan berbenturan dengan kewenangan Kementerian Pertanahan, Kementerian Luar Negeri, dan Pemerintah Daerah; sedangkan kewenangan melakukan pendataan dan pemberian nama pulau dan kepulauan serta unsur geografis lainnya akan berbenturan dengan kewenangan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Bakosurtanal.

Hal Pengelolaan kawasan perbatasan tercakup pulau-pulau terluar selain merupakan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah, secara jelas menurut UU No 43 tahun 2008 juga telah menetapkan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah ini seharusnya juga dilaksanakan oleh Badan pengelola Perbatasan yang dibentuk di daerah. Badan ini selain bentukannya atas perintah undang-undang, namun dalam hubungan dengan kebijakan lain yang juga mengatur dan menetapkan kewenangan di daerah dalam pengelolaan kawasan perbatasan melalui asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. didasarkan pada UU No 23 tahun 2014 .

UU ini menegaskan bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah. Pembagian urusan pemerintahan dalam hal ini, terdiri dari dua jenis urusan pemerintahan, yaitu (a) urusan pemerintahan yang merupakan wewenang sepenuhnya pemerintah pusat; dan (b) urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*, yaitu penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan ada bagian yang diserahkan kepada pemerintah daerah serta ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada pemerintahan kabupaten/kota.

Dengan demikian badan atau lembaga pengelola perbatasan yang ada di daerah memperoleh kewenangan untuk mengelola kawasan perbatasan berlandaskan sifat *concurrent*, dimana pemerintahan pusat menyerahkan kepada pemerintahan daerah sebagian urusan pengelolaan kawasan perbatasan, dan pemerintah daerah melimpahkan kepada kabupaten/

kota sebagian kewenangan tersebut , melalui otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Jika mencermati badan atau lembaga pengelola perbatasan yang telah ada di daerah, hanya baru dimiliki oleh propinsi Papua, dan propinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah. Sedangkan badan atau lembaga tersebut harus ada pada setiap propinsi maupun kabupaten/kota dimana kawasan perbatasan itu berada. Hal ini tentu saja akan menimbulkan permasalahan tersendiri mengenai bagaimana pelimpahan urusan pemerintahan (pengelolaan) tersebut dapat dilaksanakan dengan optimal, sementara gubernur sebagai petugas pemerintah pusat yang ada di daerah belum dapat melaksanakan urusan pemerintahan sesuai amanah undang-undang.

Pertanyaan kritisnya bagaimana pemerintah daerah tidak menganggap ini sebagai keseriusan dan langkah strategis untuk meningkatkan “pelayanan kesejahteraan “ bagi masyarakat yang menghuni pulau-pulau terluar secara khusus dan pemberdayaan pulau tersebut secara umum. Konteks ini jika penulis dapat sejajarkan dengan pernyataan M Ashri dalam disertasinya yang menyatakan bahwa²⁵²; hal ini berkorelasi erat dengan ketidakjelasan model pembagian kewenangan yang biasanya akan terefleksi dalam dua wajah. Pertama, untuk sektor-sektor yang bersifat profit sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara pusat, propinsi dan kabupaten/ kota. Ke-dua, untuk sektor-sektor yang bersifat pembiayaan seringkali terjadi kevakuman kewenangan.

Peraturan perundang-undangan lain yang terkait erat dengan pengelolaan perbatasan adalah undang-undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan Undang-Undang N0 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Ke-dua peraturan perundang-undangan ini dijelaskan sekaligus dengan maksud sebagai pembanding dan sekaligus sebagai pengukur seberapa jauh ke dua undang-undang ini saling bersinergi dan saling menguatkan dalam penataan ruang wilayah laut.

²⁵² Pernyataan ini Penulis kutip dari Disertasi M Ashri yang berjudul *Perjanjian Kerjasama Luar Neger Sebagai instrument Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Makassar, 2008, hal 141.

Jika dilihat secara keseluruhan UU No 26 tahun 2007 hampir tidak menyinggung sama sekali tentang kawasan perbatasan. Kata perbatasan, baru ditemukan pada pasal 8 ayat (1) huruf d yang rumusannya dapat dikutip sebagai berikut: “kerjasama penataan ruang antar negara dalam pemfasilitasian kerjasama penataan ruang antar propinsi”. Sementara penjelasan terhadap pasal tersebut berbunyi: “kerjasama penataan ruang antar negara melibatkan negara lain sehingga terdapat aspek hubungan antar negara yang merupakan wewenang pemerintah. Yang termasuk kerjasama penataan ruang antar negara adalah kerjasama penataan ruang di kawasan perbatasan negara”. Dengan membaca rumusan pasal 8 ayat (1) huruf (d) beserta penjelasannya dapat ditarik kesimpulan bahwa kerjasama penataan ruang antar negara di kawasan perbatasan laut sedapat mungkin memperhatikan zona kawasan terutama yang berkaitan dengan pemanfaatan potensi sumber daya alam wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini sebagai akibat pada wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil terdapat kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah, yang jika tidak difasilitasi dengan baik terdapat tumpang tindih kewenangan pengelolaan seperti pertahanan negara, wilayah perbatasan, kawasan konservasi, alur pelayaran internasional, kawasan migrasi ikan, dan kawasan perjanjian internasional di bidang kelautan dan perikanan. Oleh karena itu ke dua peraturan perundang-undangan ini belum saling menguatkan dan terkesan saling mengabaikan.

Bergulirnya era reformasi dengan Otonomi daerah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Adanya desentralisasi sebagai bagian penting otonomi daerah, turut memberikan respons positif bagi daerah untuk memperoleh kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab demi peningkatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah. Disadari bahwa UU No 23 tahun 2014 memang telah meletakkan dasar hukum kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam fungsi pemerintahannya, namun kewenangan pengelolaan kawasan perbatasan terutama sumber daya alam laut masih bersifat umum dan menyisakan persoalan tumpang tindih kewenangan.

Terbaginya kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah pada kawasan perbatasan setidaknya juga memberikan pengaruh yang signifikan dalam hal pengelolaan pulau-pulau terluar, teristimewa

pengelolaan sumber daya alam laut. Sebagaimana telah disebutkan pada sub bahasan sebelumnya bahwa UU No 23 tahun 2014 telah menetapkan kewenangan daerah di wilayah laut seperti kewenangan mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam, kewenangan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam, dan wilayah kewenangan daerah di laut. Kemudian Peraturan Pemerintah No 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan pemerintahan menetapkan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah seperti yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (4) dapat meliputi;

1. Kelautan dan perikanan;
2. Pertanian;
3. Kehutanan;
4. Energy dan sumber daya mineral;
5. Pariwisata;
6. Industri;
7. Perdagangan dan;
8. Ketransmigrasian.

Di dalam hubungan antara bidang-bidang yang disebutkan di atas, di dalam pemanfaatannya pada kawasan perbatasan laut dapat mengalami benturan kepentingan sebagai akibat adanya kepentingan dan kewenangan lintas sektoral, (perikanan kelautan, pertanian, kehutanan, pertambangan, perhubungan dan lain-lain) yang dalam pelaksanaan tugas dan fungsi berdasarkan kewenangan masing-masing sering terjadi konflik kepentingan. Sebagai contoh adanya hutan bakau (mangrove) menjadi penting bagi sektor perikanan dan kelautan sebagai ekosistem habitatnya ikan, akan tetapi hutan bakau tersebut pengelolaannya menjadi kewenangan sektor kehutanan.

Jika mencermati substansi kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya alam di kawasan perbatasan pada UU No 23 tahun 2014, pengaturannya belum secara eksplisit dan tegas. Hal ini juga sangat dipengaruhi dengan model peraturan perundangan yang menetapkan kewenangan pengelolaan sumber daya alam didasarkan kepada jenis sumber daya alam dan instansi yang memiliki kewenangan

mengelola sumber daya alam dimaksud. Padahal dapat saja terjadi di dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam, dalam satu ruang apakah itu darat, maupun laut ditemukan lebih dari satu jenis sumber daya alam. Dengan demikian dapat terjadi tumpang tindih kewenangan baik bersifat vertical- horizontal maupun antar sektor.²⁵³

Peraturan perundang-undangan berikut yang menjadi dasar wewenang pelaksanaan tanggungjawab kelembagaan dalam pengelolaan pulau-pulau pulau terluar adalah Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 dan Peraturan Presiden No 12 tahun 2010. Ke-dua peraturan yang dikeluarkan melalui peraturan presiden ini menurut penulis menarik untuk dikaji, mengingat ada kecenderungan tumpang tindihnya kewenangan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil terluar yang ada di kawasan perbatasan.

Ditetapkannya Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar dengan dua dasar pertimbangan bahwa;

1. Dalam rangka menjaga keutuhan wilayah negara serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan, perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau terluar dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan di bidang sosial, ekonomi budaya, hukum, sumber daya manusia, pertahanan dan keamanan;
2. Bahwa pulau-pulau kecil terluar memiliki nilai strategis sebagai titik dasar dan garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, zona ekonomi eksklusif Indonesia, dan landas kontinen Indonesia;

Dengan dasar pertimbangan seperti disebutkan di atas, pengelolaan pulau-pulau kecil terluar menjadi penting untuk dilaksanakan mengingat selain untuk mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar, juga untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam Bab I tentang Ketentuan Umum Pada pasal 1 (a)

²⁵³ Pengembangan Dan Pengolahan Sumber Kekayaan Laut Berdasarkan Wawasan Nusantara, Proyek Penelitian dan Pengembangan Politik Luar Negeri Badan penelitian Dan Pengemabnagan Masalah Luar Negeri Departemen Luar Negeri Kerjasama dengan Pusat Studi Wawasan nusantara , Hukum Dan pembangunan,1993-1994. Hal 91.

Perpres 6 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terpadu untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi sumber daya pulau-pulau kecil terluar dari wilayah Republik Indonesia untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Untuk melaksanakan tugas, tanggung jawab pengelolaan pulau-pulau terluar, berdasarkan Peraturan Presiden No 6 tahun 2017 ini dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar, yang selanjutnya disebut dengan Tim Koordinasi (pasal 6 (1)). Tim ini merupakan wadah koordinasi non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Adapun tugas tim mengkoordinasikan dan merekomendasikan penetapan rencana dan pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar (pasal 8 ayat (1) a) serta melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaannya (pasal 8 ayat (1) huruf b . Tim koordinasi ini diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, didampingi oleh Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai wakil I dan Menteri Dalam Negeri sebagai wakil II. Tim koordinasi ini memiliki keanggotaan berupa 17 kementerian dan 3 lembaga terkait (pasal 6 ayat (2)).

Adapun susunan tim koordinasi terdiri dari;(1) Menteri Pertahanan, (2) Menteri Luar Negeri (3) Menteri Perhubungan, (4) Menteri Pekerjaan umum, (5) Menteri Energi Dan sumber Daya Mineral, (6) Menteri kesehatan, (7) Menteri Pendidikan Nasional, (8) Menteri Keuangan, (9) Menteri Hukum Dan Hak asasi Manusia, (10) Menteri Kehutanan, (11) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional /Kepala BAPPENAS (12) Menteri Negara Lingkungan Hidup, (13) Menteri Negara daerah tertinggal, (14) sekretaris Kabinet, (15), Panglima Tentara Nasional Indonesia, (16) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, (17) Kepala Badan Intelijen Negara (BIN).

Menariknya bahwa Peraturan Presdien NO 6 ini secara yuridis normatif masih berlaku meskipun telah dikeluarkannya Peraturan Presiden No 12 tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP).

Adapun pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan ini merupakan perintah UU No 43 Tahun 2008 tentang wilayah negara. Pasal 14 - pasal 18 dan UU ini menjadi norma dasar pembentukannya. Badan ini

dibentuk di tingkat pusat dan daerah, serta diketuai oleh Kepala badan dan bertanggung jawab kepada presiden (pasal 2). Tugas yang diemban oleh Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dapat disebutkan sebagai berikut; menetapkan kebijakan program pembangunan, perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan (pasal 3). Dalam menjalankan tugas tersebut BNPP menyelenggarakan fungsi ;

- a. Penyusunan dan penetapan rencana induk dan rencana aksi pembangunan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan
- b. Pengkoordinasian penetapan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan serta pemanfaatan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan
- c. Pengelolaan dan fasilitasi penegakan pemeliharaan dan pengamanan batas wilayah negara
- d. Inventarisasi potensi sumber daya dan rekomendasi penetapan zona pengembangan ekonomi, pertahanan, sosial budaya, lingkungan hidup dan zona lainnya di kawasan perbatasan
- e. Penyusunan program dan kebijakan pembanguan sarana dan prasarana perhubungan dan sarana laiinya di kawasan perbatasan
- f. Penyusunan anggaran pembanguan dan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan sesuai dengan skala prioritas
- g. Pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembanguan dan pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Adapun Badan Nasional Pengelola Perbatasan merupakan lembaga struktural dengan membawahi empat belas (14) kementerian/lembaga yang terdiri dari sepuluh (10) kementerian yang terdiri dari (1) Menteri Luar negeri, (2) Menteri pertahanan, (3) Menteri Hukum Dan hak asasi manusia, (4) Menteri Keuangan, (5) Menteri Pekerjaan Umum, (6) Menteri Perhubungan, (7) Menteri kehutanan, (8) Menteri Kelautan dan Perikanan, (9) Kepala Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), (10) Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal. Ditambah empat (4) pimpinan lembaga

yaitu Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian negara Republik Indonesia, Kepala Badan Intelijen Negara, dan Kepala Badan Koordinasi Survey Dan Pemetaan nasional (BAKOSURTANAL), serta para gubernur yang wilayahnya terdapat batas wilayah negara. Badan Nasional Pengelola Perbatasan ini memiliki ketua pengarah yakni Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum Dan Keamanan, Wakil Pengarah I Menteri Negara Bidang Perekonomian, Sedangkan Wakil Pengarah II dijabat oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, dan Badan ini dikepalai oleh Menteri Dalam Negeri.

Setelah memaparkan secara singkat eksistensi ke dua peraturan tentang pengelolaan perbatasan negara, maka dapat ditarik beberapa hal penting yaitu :

1. Aspek kelembagaan; terdapatnya lembaga yang lebih dari satu dalam pengelolaan kawasan perbatasan (tercakup pulau-pulau kecil terluar) membawa konsekwensi yang tidak sedikit, baik itu pembiayaan, kebijakan maupun program . Sebagian besar Struktur keanggotaan tim koordinasi juga menjadi anggota BNPP, dengan Menteri Koordinator Bidang politik , Hukum dan Keamanan sebagai ketua di Tim Koordinasi dan ketua Pengarah di BNPP. Konteks kelembagaan seperti demikian tentu saja membutuhkan tingkat koordinasi yang tepat, terencana dan terintegrasi karena dilibatkannya berbagai lembaga dengan porsi tugas yang berbeda. Berdasarkan hasil pengkajian yang didapat bahwa sejak adanya lembaga BNPP yang penetapannya berdasarkan Peraturan Presiden No 12 Tahun 2010, maka tim koordinasi yang terbentuk dengan Perpres No 6 tahun 2017 tersebut seakan menjadi tidak berfungsi. Namun secara yuridis normatif lembaga ini masih tetap dianggap ada dengan demikian secara otomatis juga masih memikul tugas dan tanggung jawab berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang
2. Aspek kewenangan; sesungguhnya aspek kewenangan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yang merupakan bagian dari kawasan perbatasan menjadi masalah sangat krusial dan tumpang tindih. Hal ini dikarenakan ada begitu banyak Kementerian/lembaga dan daerah yang mempunyai kewenangan untuk permasalahan pengelolaan kawasan perbatasan. Kewenangan pengelolaan perbatasan bisa secara

vertical, horizontal maupun antar sektor, hal ini berarti pengaturannya sendiri-sendiri dan parsial sifatnya. Sederet kewenangan yang diperoleh BNPP melalui peraturan perundang-undangan yang memayunginya, namun bandingkan lagi dengan kewenangan pengelolaan kawasan perbatasan oleh pemerintah pusat namun kewenangan tersebut dilaksanakan oleh BNPP berdasar pada Pasal 14 UU No 43 Tahun 2008. Dengan demikian kewenangan yang diperoleh BNPP bersifat luas dan terkesan tumpang tindih dengan kewenangan dari Kementerian dan lembaga lain. Belum lagi dengan program-program dari tiap kementerian, lembaga dan daerah yang bisa saja tidak sejalan, saling tumpang tindih yang pada akhirnya berdampak pada tidak maksimalnya pengelolaan kawasan perbatasan.

C. KOORDINASI

Koordinasi merupakan suatu sistem dan proses interaksi untuk mewujudkan keterpaduan, keserasian dan kesederhaan berbagai kegiatan inter dan antar institusi-institusi melalui komunikasi²⁵⁴. Dengan demikian koordinasi dipahami sebagai sesuatu kegiatan untuk mengatur unit-unit, bagian-bagian ataupun lembaga-lembaga, tercakup di dalamnya peraturan dan tindakan sehingga secara keseluruhan kegiatan yang akan dilaksanakan tidak saling berbenturan dan simpang siur.

Koordinasi yang dilakukan antar lembaga-lembaga menjadi sarana yang efektif untuk mewujudkan tujuan bersama. Koordinasi yang dilakukan di sini salah satunya adalah koordinasi yang dibangun dengan menggunakan komunikasi hukum. Hal ini didasarkan kepada konteks pengaturan tentang pengelolaan pulau-pulau terluar yang tersebar di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tingkat vertical, horizontal maupun sektoral, yang berada pada tingkatan pemerintahan pusat maupun daerah, sangat berpotensi menimbulkan perbedaan ataupun tumpang tindih. Kondisi ini tentunya dipicu oleh perbedaan masing-masing tujuan yang dilatarbelakangi oleh adanya perbedaan masing-masing kepentingan. Oleh karena itu membutuhkan koordinasi dengan menggunakan komunikasi hukum yang mengarahkan pada

²⁵⁴ Husaini usman, *Op Cit*, hal 486.

kesamaan persepsi hukum sehingga pada akhirnya antara peraturan dan tindakan sejalan, tidak tumpang tindih dan simpang siur.

Menurut Allots, hukum sebagai sistem merupakan proses komunikasi, oleh karena itu hukum menjadi subjek bagi persoalan yang sama dalam memindahkan dan menerima pesan, seperti sistem komunikasi lainnya²⁵⁵. Selanjutnya Allots mengatakan bahwa hukum itu meliputi norma-norma, instruksi-instruksi dan proses. Norma mencakup aturan hukum, demikian juga prinsip-prinsip. Aturan mencakup aturan yang secara langsung mengisyaratkan tingkah laku, dan aturan-aturan sekunder yang mengatur, pelaksanaan aturan pokok dan fungsi lembaga-lembaga serta proses sistemnya termasuk penambahan aturan²⁵⁶.

Hukum sebagai suatu proses komunikasi dalam konteks pelaksanaan koordinasi antar berbagai kementerian, lembaga, dan daerah terkait permasalahan pengelolaan pulau-pulau terluar, merupakan persoalan tersendiri. Hal ini tentu tidak dapat dibiarkan berlarur-larut karena pada gilirannya akan sangat mempengaruhi target dan tujuan yang ingin dicapai dari pengelolaan pulau-pulau terluar yaitu peningkatan kesejahteraan, stabilitas keamanan dan penyelamatan sumber daya alam.

Di dalam manajemen pemerintahan di Indonesia, tidak dapat diingkari masalah koordinasi menempati posisi yang sangat penting dan bersifat krusial. Hal ini dikarenakan dalam manajemen pemerintahan di Indonesia untuk suatu pekerjaan dapat dikelola oleh banyak institusi disertai dengan penyerahan kewenangan yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan. Akibatnya dapat diperkirakan terjadi tumpang tindih pekerjaan dan kewenangan sebagai akibat tidak adanya koordinasi, kendati keseluruhannya dapat disinergiskan, diatur demi tujuan dan kepentingan bersama.

Proses pengkajian yang didapat menggambarkan permasalahan koordinasi masih merupakan permasalahan yang memerlukan penanganan yang serius. Pemahaman “mengurusi secara bersama-sama” pulau-pulau terluar, dalam implementasinya terdapat sejumlah ketimpangan diakibatkan tidak maksimalnya koordinasi antar kementerian, lembaga dan daerah. Hal ini didasarkan kepada indikator-indikator sebagai

²⁵⁵ Oje Salman S dan Anton F Susanto, Op cit hal 96

²⁵⁶ Ibid, hal 95-96.

berikut : (i), institusi yang terlibat dalam pengelolaan pulau-pulau terluar belum secara jelas mengetahui dan memahami apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab institusinya, (ii) semua institusi harus menyadari akan adanya saling ketergantungan dengan institusi lain dan karena itu membutuhkan koordinasi baik pada tataran regulasi, prosedur dan lainnya, (iii) setiap institusi belum juga mengetahui apa yang menjadi tugas dan tanggung jawab institusi lain, (iv) semua institusi yang berada dan terlibat dalam pengelolaan pulau-pulau terluar harus mengetahui kepada siapa institusi tersebut bertanggung jawab.

Sesungguhnya koordinasi dapat dimaknai secara positif apabila para pihak yang terlibat di dalam pengelolaan pulau-pulau terluar dapat memanfaatkan secara maksimal fungsi koordinasi dengan mengkomunikasikan secara bersama perbedaan-perbedaan kepentingan demi mencapai tujuan yang diharapkan.

Kehadiran Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), dengan empat bidang tugas yaitu; menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan, dalam keseluruhan tugas dan tanggungjawab utama lembaga BNPP mengelola perbatasan Negara. Secara operasional lembaga BNPP merupakan sebuah lembaga yang bersifat koordinatif, dengan memadukan kebijakan, program dan kegiatan antar institusi terkait dan hal ini merupakan syarat mutlak untuk merealisasi visi terwujudnya kawasan perbatasan Negara yang sejahtera, aman, tertib, dan berkelanjutan.

Hal ini mengindikasikan bahwa lembaga BNPP dalam melaksanakan kewenangan, tugas dan tanggung jawab, intensitas koordinasi harus semakin diintensifkan, mengingat tidaklah mudah untuk melakukan hal tersebut karena selama ini orientasi yang terbangun masih bersifat sektoral dan masalah koordinasi ini merupakan kelemahan yang perlu dibenahi apalagi menyangkut implementasi regulasi strategis dari berbagai kementerian, lembaga dan daerah yang memiliki program pengelolaan kawasan perbatasan baik darat maupun laut²⁵⁷. Hal ini jika tidak

²⁵⁷ Pernyataan ini diungkapkan oleh Mantan Direktur Jenderal Permerintahan Umum (Dirjen PUM) Kementerian Dalam Negeri Kausar As dalam Majalah

disinergiskan dengan peningkatan koordinasi yang maksimal maka potensi tumpang tindih sangat besar, pada akhirnya sangat berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pengelolaan yakni kesejahteraan, keamanan dan lingkungan²⁵⁸

Mencermati peran dan fungsi koordinatif yang harus dijalankan oleh lembaga BNPP dalam pelaksanaan pengelolaan pulau-pulau terluar, terutama dalam relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara pemerintah baik secara vertical, horizontal dan sektoral, maka adalah menjadi tanggung jawab lembaga ini untuk menciptakan perpaduan, keserasian antara peraturan-peraturan, prosedur serta rencana dan tujuan dari ke 14 kementerian/lembaga ke arah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan secara bersama.

Dengan demikian fungsi koordinatif dari lembaga BNPP akan memberikan pemahaman bahwa setiap institusi baik kementerian, lembaga dan daerah harus berada dalam satu gerak, serasi dan tidak saling menghambat, kendati sama-sama memiliki tugas dan wewenang tetapi tidak saling berebutan, dan dengan kesadaran penuh memahami bahwa antara semua institusi tidak dapat melepaskan diri satu dengan yang lain karena memiliki tujuan yang sama .

Diadopsinya prinsip-prinsip pengelolaan pulau-pulau terluar dari konsep hukum internasional harus terimplementasi secara efektif dan efisien melalui fungsi-fungsi pemerintahan beserta kewenangan yang melekat padanya. Hal ini harus dapat diwujudkan dengan maksimalnya fungsi koordinasi antar kementerian, lembaga dan pemerintah daerah.

Memaksimalkan fungsi koordinasi untuk mensinergiskan kesamaan pandang berbagai elemen dalam pengelolaan pulau-pulau terluar ke dalam sistem 'satu pintu atau *one gate*' yang terbangun merupakan konsep hukum yang ditawarkan untuk menjawab permasalahan pengelolaan pulau-pulau terluar.

BNPP “ Semangat Baru Mengubah Wajah Perbatasan Negara 1 Tahun BNPP “, Jakarta , September 2011, hal 30

²⁵⁸ Pernyataan Mantan Dirjen Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Terluar, Kementerian Kelautan dan Perikanan Alex Retraubun, dalam Majalah BNPP, “Semangat Baru Mengubah Wajah Perbatasan Negara 1 Tahun BNPP”, Jakarta September 2011, hal 31.



IMPLIKASI HUKUM INTERNASIONAL PADA PENGELOLAAN PULAU TERLUAR DI INDONESIA

A. PENDAHULUAN

Diterapkannya hukum internasional dalam pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia merupakan suatu kebutuhan bahkan kalau bisa dikatakan keharusan, jika tidak ingin pulau-pulau terluar Indonesia akan hilang. Pemaknaan hilangnya pulau bukan saja ditafsirkan sebagai hilang secara fisik karena proses alam ataupun ulah manusia, namun dapat juga terjadi hilang secara hukum, ekonomi, sosial dan politik. Hal ini tentu harus dapat dipahami bahwa keberadaan pulau-pulau terluar Indonesia sudah berada pada kawasan perbatasan dengan satu atau lebih negara tetangga.

Diterapkannya hukum internasional tidak hanya sebatas perjanjian-perjanjian bilateral ataupun trilateral yang telah dibuat oleh dua atau lebih negara yang saling berbatasan menyangkut hak dan kewajiban negara masing-masing. Tetapi lebih dari itu bahwa di dalam hukum internasional masih dikenal adanya kebiasaan-kebiasaan internasional maupun prinsip-prinsip hukum umum, dan pendapat para sarjana serta putusan mahkamah Internasional. yang telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar.

Berbagai macam teori telah dikembangkan dan diperluas, yang dasar pijakannya ada pada instrumen hukum internasional itu sendiri Teori-teori pengelolaan kawasan perbatasan tercakup pulau-pulau terluar oleh para pakar sebenarnya dikembangkan dan bersumber pada hukum internasional dan dibarengi dengan praktek-praktek pengelolaan yang selama ini berlangsung dan yang telah diakui eksistensinya. Fakta yang selama ini diperlihatkan bahwa pengelolaan pulau apabila tidak dilaksanakan dengan utuh, terpadu dan komprehensif pada akhirnya selalu akan menimbulkan masalah.

Dapatlah dikatakan bahwa berbagai produk hukum tertulis sebagai ketentuan yang menaungi keberadaan pulau-pulau terluar Indonesia telah dimiliki. Dalam pengertian status hukum pulau-pulau terluar telah jelas dengan dituangkannya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun bukan hanya sebatas itu, melainkan sesungguhnya produk-produk hukum pengelolaan pulau-pulau terluar tersebut, seberapa jauh telah dimanfaatkan dengan semaksimal mungkin bagi peningkatan tata kehidupan masyarakat yang lebih baik, dan demi integritas kedaulatan NKRI.

Hal ini dimaksudkan agar pulau-pulau terluar yang merupakan wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam perkembangannya ke depan tidak menimbulkan potensi konflik, sebagai akibat tidak terkelola dengan baik oleh otoritas negara yang berdaulat . Potensi konflik mungkin dan dapat saja dipicu oleh berbagai persoalan seperti sumber daya alam pada kawasan perbatasan yang berimplikasi kepada masalah ekonomi, lingkungan dan pertahanan keamanan.

Prescott mengkategorikan ada empat tipe konflik yang muncul di kawasan perbatasan²⁵⁹ ;

²⁵⁹ Gerald H Blake, *The Objective of Land boundary management*, http://www.dur.ac.uk/resorce/ibru/publication/full/65b6-3_blake.pdf dalam Iva Rahmawaty, *Diplomasi Perbatasan dalam Mempertahankan Kedaulatan NKRI, Mengelola Perbatasan di Dunia Tanpa Batas, Isu Permasalahan dan Kebijakan*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2010, hal 91.

1. *Positional disputes*; sengketa yang terjadi sebagai akibat adanya perbedaan interpretasi mengenai dokumen legal atau adanya perubahan di lokasi yang berupa perubahan tanda-tanda fisik yang dipakai sebagai perbatasan;
2. *Teritorial disputes* sengketa yang terjadi ketika dua atau lebih negara mengklaim satu wilayah yang sama sebagai wilayahnya atau bagian dari wilayahnya. Hal ini terjadi karena alasan sejarah atau kepentingan geografis;
3. *Functional disputes* adalah sengketa yang terjadi adanya pergerakan orang-orang dan barang-barang karena yang dijaga tidak terlalu ketat;
4. *Transboundary resources dispute* adalah sengketa yang muncul karena adanya eksploitasi sumber daya alam oleh negara lain dan merugikan negara lain di perbatasan.

Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya konflik pada kawasan perbatasan, pengelolaannya harus merujuk kepada hukum internasional yang daya jangkauannya telah diperluas sebagai suatu kolaborasi dari ketentuan-ketentuan hukum internasional, seperti perjanjian, kebiasaan maupun prinsip-prinsip hukum umum dan pendapat para sarjana serta putusan Mahkamah internasional. Di dalam hukum internasional dikenal prinsip "*effectivities*" dalam pengelolaan pulau-pulau terluar tercakup kawasan perbatasan. Prinsip ini tidak berdiri sendiri dalam pengertian penerapan hukum yang diberlakukan akan merupakan satu jalinan dengan aspek-aspek lain yang turut melekat.

Effectivities sebagai salah satu prinsip hukum internasional, turut melekat didalamnya empat tahap pengelolaan seperti alokasi, demarkasi, delimitasi dan administrasi. Sejatinya otoritas negara dalam Pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia tercermin dari bagaimana empat tahap ini dapat digunakan secara maksimal. Berdasarkan perspektif pengelolaan yang dikembangkan dari prinsip efektif ini, menurut penulis empat tahap ini merupakan pintu masuk bagi otoritas negara untuk melaksanakan pengelolaan pulau-pulau terluar secara komprehensif. Keseluruhan aspek telah tercakup di dalamnya baik itu aspek, hukum, ekonomi, sosial politik, pertahanan dan keamanan dan lingkungan. Masalahnya terletak pada bagaimana mendayagunakan kewenangan yang pada negara tersebut

secara terpadu, utuh dan komprehensif dalam pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia.

Pada dasarnya hukum internasional telah meletakkan ketentuan-ketentuan bagaimana pengelolaan pulau-pulau terluar seharusnya dikelola. Jika pengelolaanya berdasar dan diarahkan sesuai ketentuan hukum internasional sangat berimplikasi baik bagi kedaulatan NKRI.

Implikasi atau pengaruh menurut Soejono Soekanto²⁶⁰ sangat bertalian erat dengan efektifitas hukum. Selanjutnya masih menurut Soerjono; Pengaruh berarti sikap tindakan atau perilaku yang dikaitkan dengan suatu kaidah hukum, yang isinya berupa larangan, suruhan atau kebolehan, tanpa mempersoalkan apakah yang menjadi tujuan pembentuk hukum. Dalam kenyataannya terdapat konsep dari pengaruh positif atau efektifitas. Hal ini mengandung makna bahwa efektifitas hukum dapat tercapai apabila perilaku atau sikap tindak dari para pelaku sesuai dengan tujuan dari kaidah hukum itu sendiri. Di samping terdapatnya konsep pengaruh positif atau efektifitas ada juga terdapat konsep pengaruh negative yang berarti bahwa tidak terdapat efektifitas hukum, karena perilaku, sikap tindak jauh menyimpang dari kaidah hukum sekaligus tujuan hukum.

Tujuan hukum disini diartikan sebagai keinginan atau kehendak dari pembentuk hukum. Kadang-kadang memang perlu juga dibedakan antara tujuan langsung dan tidak langsung. Tujuan langsung berarti sikap tindak yang dikehendaki oleh kaidah hukum, misalnya suruhan atau larangan, sedangkan tujuan tidak langsung hanya merupakan dasarnya. Tujuan tidak langsung ini terletak pada harapan mengenai apa yang harus dilakukan apabila mentaati kaidah hukum tersebut²⁶¹.

Pengaruh positif hukum yang disamakan dengan telah terjadinya efektifitas hukum karena adanya kompromi antara sikap ,tindakan dan perilaku terhadap kaidah hukum, sekaligus tujuan hukum yang hendak dicapai. Itu artinya antara sikap, tindakan dan perilaku sejalan dengan kaidah hukum sehingga hasilnya adalah hukum dianggap efektif dan berhasil menuntun, membentuk pola perilaku manusia. Dengan

²⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Efektifikasi Hukum Dan peranan sanksi*, Cv Karya Remaja Jakarta, 1985, hal 7.

²⁶¹ Ibid hal 9.

menggunakan perspektif pemikiran dari Soerjono Soekanto di atas akan memudahkan untuk mencermati implikasi hukum internasional terhadap pengelolaan pulau-pulau terluar. Dalam realitas pulau-pulau terluar pengelolaannya telah dilakukan namun masih menunjukkan keterbatasan dan rendahnya kemampuan dan tanggung jawab negara dalam mengelola pulau-pulau terluar. Padahal pengelolaan pulau-pulau terluar jika tidak ditangani secara baik akan memberikan dampak yang sangat serius bagi keberlangsungan dan integritas bangsa dan negara. Begitu juga sebaliknya apabila segenap kemampuan dan tanggung jawab negara dimaksimalkan penggunaannya, salah satunya adalah dengan menerapkan hukum internasional di dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, maka implikasinya akan dirasakan baik secara eksternal maupun secara internal.

B. HUBUNGAN EKSTERNAL

Sebagai negara kepulauan dengan didominasi wilayah laut yang luas, memiliki perbatasan laut dengan sepuluh (10) negara, dan perbatasan darat dengan tiga (3) negara, maka tipologi perbatasan yang dimiliki Indonesia dengan negara lain adalah perbatasan di daerah pedalaman dan pulau-pulau terluar. Hal ini merupakan tantangan terbesar bagi pelaksanaan fungsi control mengamankan wilayah perbatasan Indonesia²⁶².

Dalam kondisi dan situasi yang demikian ini sangat dibutuhkan adanya kerjasama antara dua negara atau lebih yang berbatasan untuk mengelola berbagai tantangan, isu dan permasalahan secara bersama. Kerjasama yang dibangun dapat meliputi semua bidang, bukan saja pertahanan keamanan untuk mereduksi wilayah-wilayah yang rawan terjadinya kejahatan lintas negara, tetapi kerjasama bidang hukum dengan menyepakati berbagai perjanjian batas antar dua negara, kerjasama di bidang ekonomi untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat perbatasan, dan lain sebagainya.

²⁶² Rudito, , *Isu-Isu Seputar Keamanan Perbatasan, dalam Peni Hanggarini, Kerjasama Dalam atisipasi Dan pengelolaan ancaman Keamanan Dan pertahanan Pada Perbatasan Indonesia Dengan singapura*, Garaha Ilmu, yogyakarta, 2010, hal 168.

Bagi Indonesia mensinergiskan potensi kerjasama dengan negara-negara tetangga sebagai ruang untuk menangkal berbagai isu dan mengatasi berbagai permasalahan perbatasan, menjadi salah satu alternatif pengelolaan pulau-pulau terluar yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perbatasan dan sebagai manifestasi keutuhan dan kedaulatan NKRI. Kedaulatan negara atas yurisdiksi wilayahnya baik itu darat, laut dan udara, merupakan ciri hakiki dari negara yang pelaksanaannya dalam ruang dan batas-batas wilayah negara, dalam arti kedaulatan tersebut akan berakhir apabila kedaulatan negara lain dimulai.

Untuk memasuki ruang dan kedaulatan negara lain hukum internasional merupakan syarat mutlak bagi dibangunnya hubungan-hubungan dimaksud. Mengingat bahwa hubungan dua negara atau lebih dengan beragam macam kepentingan hanya dapat difasilitasi oleh hukum internasional, maka keharusan negara-negara untuk tunduk kepada hukum internasional tidak dapat dielakan lagi²⁶³.

Demikian halnya pengelolaan pulau-pulau terluar yang berbatasan dengan negara lain, pada ruang-ruang ini ketentuan-ketentuan hukum internasional menunjukan andilnya. Hukum internasional telah memuat seperangkat ketentuan yang jelas mengenai bagaimana seharusnya pengelolaan terhadap pulau-pulau terluar ataupun kawasan perbatasan dengan negara lain.

Ketentuan-ketentuan hukum internasional tentang pengelolaan pulau-pulau terluar ini dimulai dengan penetapan kejelasan wilayah sebagaimana yang menjadi yurisdiksi masing-masing negara. Dengan yurisdiksi negara baik itu laut, darat dan udara selalu akan berbatasan dengan negara-negara lain. Untuk menetapkan batas-batas ini tidak mungkin dilakukan secara unilateral oleh suatu negara tersendiri, tetapi harus secara bersama-sama dengan negara-negara yang berbatasan. Di dalam hukum internasional telah diatur secara eksplisit di dalam UNCLOS 1982 bagaimana cara dan solusi menetapkan perbatasan laut. Hal ini harus dilakukan melalui perundingan dua negara yang kemudian akan terimplementasi lewat akta perjanjian dua negara. Di dalam akta

²⁶³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Op Cit hal 19.

perjanjian ini dimuat secara jelas hak-hak dan kewajiban masing-masing negara. Perjanjian yang telah disepakati harus diundangkan pada masing-masing negara-negara. Indonesia sendiri bentuk perjanjian kesepakatan batas maritim dengan negara-negara tetangga, bentuk formalnya sebagian dalam wujud perundang-undangan sebagaiannya lagi dalam bentuk keputusan presiden.

Untuk jelasnya dapat dilihat pada table berikut ini :

**Tabel 2. Perjanjian Indonesia Dengan Negara Tetangga
Mengenai Batas Maritim**

NO	PERJANJIAN MARIRTIM	BENTUK	RATIFIKASI	
		UU	KEPRES	
1.	Perjanjian antara RI dengan Malaysia Tentang penetapan batas laut wilayah di selat Malaka	UU No 2 Tahun 1971		
3.	Perjanjian antara RI dan Australia mengenai garis-garis batats tertentu antara Indonesia dan PNG	UU No 6 Tahun 1973		
4.	Perjanjian antara RI dan Singapura mengenai garis batas lau wilayah ke dua negara di Selat Singapura	UU No 7 Tahun 1973		
4.	Pengesahan persetujuan Anta RI dan Vietnam mengenai penetapan batas landas kontinen tahun 2003	UU No 18 Tahun 2007		
5.	Persetujuan antara Pemerintah RI dan Pemerintah Malaysia tentang penetapan garis batas landas kontinen antara ke dua Negara		Kepres No 89 Tahun 1969	

6.	Persetujuan antara pemerintah RI dan pemerintah Commonwealth Australia tentang penetapan Batas-Batas laut tertentu		Kepres No 42 Tahun 1971	
7.	Persetujuan antara Pemerintah Malaysia dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Garis-Garis Batas Landas Kontinen di Bagian Utara Selat Malaka		Kepres No 20 Tahun 1972	
8.	Persetujuan antara pemerintah RI dan Pemerintah Kerajaan Thailand Tentang Penetapan Suatu Garis Batas landas kontinen di bagian utara selat malaka dan laut Andaman		Kepres no 21 Tahun 1972	
9.	Persetujuan bersama antara pemerintah RI dan pemerintah commonwealth australia tentang penetapan garis batas dasar laut di daerah laut timor dan laut arafura		Kepres No 66 Tahun 1972	
10.	Persetujuan antara pemerintah RI dan pemerintah india tentang penetapan batas landas kontinen antara kedua negara		Kepres No 51 Tahun 1974	

11.	Persetujuan antara pemerintah RI dan pemerintah kerajaan thailand tentang penetapan garis batas dasar laut antara kedua negara di laut Andaman		Kepres No 1 Tahun 1977	
12.	Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik india tentang Perpanjangan Garis Batas Landas Kontinen Tahun 1974 antara kedua Negara di laut Andaman dan samudera Hindia		Keppres No 26 Tahun 1977	
13.	persetujuan pemerintah RI dan pemerintah india tentang garis batas landas kontinen ke dua negara di laut andaman dan samudera hindia tahun 1974		Kepres No 24 Tahun 1978	
14.	Persetujuan antara pemrintah RI dan pemerintah PNG tentang batas-batas maritim antara ke dua negara dan kerjasama antara pemerintah ri dan pemerintah PNG		Kepres No 21 Tahun 1982.	
15.	Persetujuan antara Pemerintah republic Indonesia dan Pemerintah Australia tentang Penetapan Batas Zona Ekonomi			Tak ada Keterangan ratifikasi

	eksklusif dan Batas-Batas Dasar laut Tertentu tahun 1997			
16.	Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Republik Sosialis Vietnam tentang Penetapan Batas landas Kontinen tahun 2003			Tak ada keterangan ratifikasi
17.	Persetujuan Garis Batas Laut Teritorial (Segmen barat Selat Singapura) RI-Singapura tahun 2009			Tak ada keterangan ratifikasi

Sumber :Suryo Sakti Hadiwijoyo;2011;137-139

Dengan mempelajari tabel di atas terdapat dua bentuk formal dari perjanjian antara Indonesia dengan negara tetangga yang berbatasan. Ada yang berbentuk UU dan sebagiannya lagi berbentuk Keputusan Presiden. Ditetapkannya perjanjian bilateral menyangkut batas wilayah negara termasuk batas maritim dengan negara tetangga alangkah lebih baik dituangkan dalam bentuk UU yang lebih bersifat menjamin kepastian hukum.

Begitu pentingnya perjanjian batas antar dua negara, mengindikasikan bahwa perbatasan adalah masalah yang sangat urgen karena sangat berkaitan dengan kedaulatan dan martabat suatu bangsa, yang dapat saja menimbulkan potensi konflik antar dua negara yang bertetangga. Oleh karena itu di dalam Konvensi Wina 1978 tentang Suksesi Negara ada dijelaskan bahwa adanya perubahan kedaulatan tidak mempengaruhi perjanjian perbatasan dengan negara ke tiga, hak dan kewajiban perjanjian internasional yang berhubungan dengan perbatasan serta hak dan kewajiban dalam kaitan dengan pengaturan wilayah yang beralih.

Indonesia sendiri sampai dengan saat ini dalam menghasilkan perjanjian batas maritim dengan negara tetangga masih banyak perjanjian batas maritim antar negara tetangga yang belum dituntaskan. Hal ini

mengingat banyaknya batas maritim yang harus diselesaikan. Terlepas dari semuanya ini permasalahan batas maritim sangat berkaitan erat dengan pengelolaan sumber daya alam, pertahanan keamanan, politik, sosial, ekonomi, yang dapat saja memicu konflik antar negara.

Pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia dari sisi atau tahap delimitasi saja masih banyak menimbulkan permasalahan, belum lagi dari sisi administrasi pengelolaan pulau-pulau terluar. Pengelolaan pulau-pulau terluar tidak berhenti hanya sampai pada masalah delimitasi belaka. Di dalam ketentuan hukum internasional permasalahan pengelolaan pulau-pulau terluar tersebut akan memperoleh kesempurnaannya ketika administrasi pengelolaan yang mencakup perencanaan, pengembangan, pembangunan, kebijakan, program, kewenangan, pemeliharaan, pengawasan dapat berkoordinasi dengan bersinergis tanpa tumpang tindih dan simpang siur sifatnya.

Realitas pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia masih menggambarkan belum terpadu, utuh dan komprehensif. Gambaran ini membuktikan bahwa penggunaan kaidah-kaidah hukum internasional yang terimplementasi dalam keseluruhan kebijakan pengelolaan belum maksimal dimanfaatkan. Hal ini tentu saja akan berimplikasi kepada geopolitik dan geostrategik Indonesia ke luar dan akan menjadi bahan penilaian masyarakat internasional terhadap kedaulatan dan martabat bangsa. Implikasi geopolitik dan geostrategis meliputi banyak aspek seperti :

1. kedaulatan; yang dimaksudkan disini adalah kedaulatan Indonesia yang terkait dengan eksistensinya sebagai negara yang bertanggung jawab untuk melindungi seluruh wilayah Indonesia sebagaimana amanat dan tujuan bernegara Indonesia. Dalam kapasitas NKRI, sebagai negara yang berdaulat, diabaikanya dan tidak diurusnya pulau-pulau terluar secara maksimal akan berakibat kepada hilangnya pulau-pulau tersebut, seperti telah dijelaskan di depan bahwa pemaknaan hilangnya pulau sangat bersifat luas (belajar dari kasus Sipadan dan Ligitan). Eksistensi hukum internasional tak dapat dielakan lagi akan menjadi instrument penentu putusan Mahkamah Internasional apabila sengketa dan konflik perbatasan antar dua negara. Hal ini berarti kedaulatan Indonesia menjadi suatu

keniscayaan bagi pemerintah untuk mewujudkan apabila pengelolaan yang berdampak baik bagi keseluruhan hidup berbangsa dan bernegara terabaikan.

2. Pertahanan keamanan; menggambarkan kekuatan dan kemampuan seluruh komponen bangsa (dengan leading sektornya TNI) yang turut menjaga dan memelihara wilayah NKRI dari setiap gangguan yang datang dari dalam maupun dari luar. Posisi strategi Indonesia dengan pulau-pulau terluar yang berbatasan dengan negara tetangga seakan menjadi pintu keluar masuk para pelaku kejahatan. Lemahnya pengawasan, luasnya wilayah laut Indonesia, tumpang tindihnya kewenangan turut melengkapi kondisi dan situasi ini.
3. Sumber daya alam; tidak dapat disangkal wilayah laut Indonesia berkelimpahan dengan sumber daya perikanan, mineral, minyak bumi logam dan lainnya. Kesemuanya ini merupakan karunia Tuhan Yang maha Kuasa bagi bangsa ini, dan dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat. Akan tetapi hal ini akan berbanding terbalik jika sebagai bangsa tidak mampu mengelolannya dengan benar. Sumber daya alam Indonesia akan menjadi lahan dan rebutan negara-negara lain. Hal ini dapat saja terjadi karena kelemahan pembangunan yang dimiliki dan dalam banyak hal lemahnya pendekatan kebijakan yang masih bersifat sub sistem yang tumpang tindih dan masih terus didominasi oleh kepentingan sektoral, horizontal maupun vertikal.
4. Penegakan hukum; penegakan hukum di laut masih menyimpan masalah yang sangat berdampak dalam pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia; seperti belum ada kesamaan persepsi dalam hal penegakan kedaulatan dan penegakan hukum di laut, tidak ada kesatuan komando sehingga kegiatan operasional sulit dipadukan, masih tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan sehingga penegakannya tidak tegas, terbatasnya sarana dan prasarana, sistem perizinan yang tidak satu atap sehingga dapat menyalagunakan kewenangan baik aparat maupun pengguna perizinan. Menurut Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI-AL)²⁶⁴, Dengan kondisi penegakan hukum yang demikian, dapat saja terjadi berbagai tindak

²⁶⁴ TNI-AL, *Pokok-Pokok Pikiran TNI Angkatan laut Tentang Kemanan Di Laut (KAMLA)*; Markas Besar TNI Angkatan Laut Jakarta, 2002 hal 20.

kejahatan baik itu perdagangan manusia, perdagangan gelap ,illegal logging, illegal fishing dan lain sebagainya pada kawasan perbatasan negara tercakup pulau-pulau terluar. Belum lagi adanya infiltrasi paham-paham asing sebagai akibat kedekatan secara sosial, budaya dan ekonomi.

5. Lingkungan; lingkungan dapat terkait dengan sumber daya alam, pertahanan keamanan dan penegakan hukum di laut, dimana kesemua hal yang disebutkan di atas dapat berimplikasi terhadap lingkungan laut secara khusus sebagai akibat lemahnya pengelolaan pulau-pulau terluar. Padahal lingkungan pulau-pulau terluar dengan ekosistemnya bukan saja menjadi modalitas bangsa ini tapi juga menjadi bagian dari masyarakat dunia.

C. HUBUNGAN INTERNAL

Pengelolaan pulau-pulau terluar merupakan indikasi adanya tanggung jawab, perhatian dan kepedulian pemerintah terhadap kawasan perbatasan yang berada di dalam yurisdiksi suatu Negara. Tanggung jawab dan kepedulian pemerintah ini terimplementasi salah satunya adalah tersedia perangkat ketentuan-ketentuan hukum yang memperjelas kementerian, lembaga dan daerah serta status kewenangan yang dimiliki. Meskipun demikian realitas yang ada menunjukkan bahwa terdapat ketidakjelasan bahkan kecenderungan terjadinya tumpang tindih tentang siapa yang harus melakukan pengelolaan pulau-pulau terluar dan kewenangan yang dimiliki saling tumpang tindih, sebagai akibat tidak berkoordinasi dengan baik. Pengelolaan pulau-pulau terluar selama ini dilakukan cenderung masih bersifat parsial dan berjalan sendiri-sendiri. Koordinasi sebagai bagian penting di dalam administrasi dan hubungan kerja antar lembaga, kementerian dan daerah belum bersinergis terbangun dan ini menimbulkan kerumitan tersendiri.

Di dalam penjelasan pada bab-bab sebelumnya telah diketengahkan bahwa pentingnya pengelolaan pulau-pulau terluar dikelola dengan sebaik-baiknya karena memuat tiga isu besar sesuai Peraturan Presiden No 6 yaitu masalah (i), kedaulatan negara, (ii), pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan dan terakhir (iii), pemberdayaan masyarakat demi peningkatan kesejahteraan. Ke-tiga isu besar ini dapat dicapai dengan

mempergunakan segenap kemampuan dan kebijakan negara baik itu ketentuan-ketentuan hukum internasional maupun ketentuan-ketentuan hukum nasional sebagai dasar berlakunya pengelolaan. Ini berarti keseluruhan dasar pijak pengelolaan apakah itu ketentuan hukum internasional maupun ketentuan hukum nasional harus terpadu, utuh, dan komprehensif. Saling bersinergi dan berintegrasinya ketentuan-ketentuan dimaksud beserta kewenangan tiap lembaga, akan berimplikasi tercapainya ke tiga isu besar pengelolaan di atas. Pola pendekatan ataupun paradigma pengelolaan yang selama ini dibangun adalah yang pertama kesejahteraan dan yang ke dua adalah keamanan. Implikasi internalnya pasti akan mengarah kepada dua hal dimaksud. Realitasnya adalah bahwa kemiskinan masih menjadi bagian dari kehidupan masyarakat di pulau-pulau terluar, pendidikan, kesehatan, pengangguran, perumahan yang tidak layak huni dan masih banyak yang lain yang menggambarkan keterpurukan, keterbelakangan, dan keterisolasian²⁶⁵.

Tabel 3. Jumlah dan persentase penduduk miskin pada provinsi yang memiliki pulau terluar Indonesia, 2011-2013

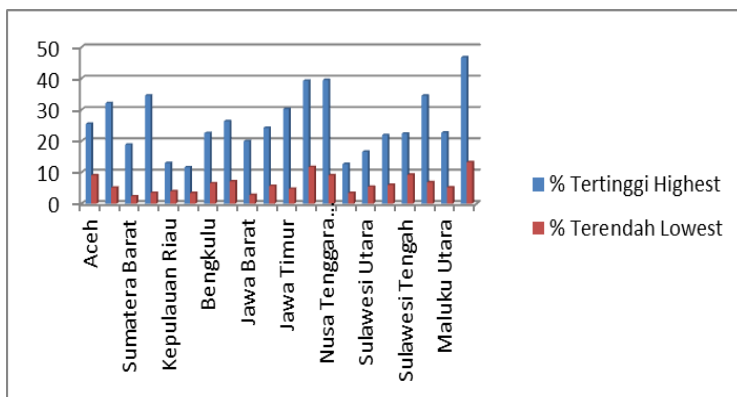
Provinsi/ Province	Jumlah Penduduk Miskin (ribu) <i>Number of Poor People (thousand)</i>			Persentase Penduduk Miskin <i>Percentage of Poor People</i>		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Aceh	894,81	909,04	840,71	19,57	19,46	17,60
Sumatera Utara	1.481,31	1407,25	1339,16	11,33	10,67	10,06
Sumatera Barat	442,09	404,74	407,47	9,04	8,19	8,14
Riau	482,05	483,07	469,28	8,47	8,22	7,72
Kepulauan Riau	129,56	131,22	126,66	7,40	7,11	6,46
Bengkulu	303,60	311,66	327,35	17,50	17,70	18,34
Lampung	1298,71	1253,83	1163,06	16,93	16,18	14,86

265

www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/06/09/6/160079/Universitas-Gadjah-Mada-Adopsi. Diakses tanggal 12 November 2013.

Jawa Barat	4648,63	4477,53	4297,04	10,65	10,09	9,52
Jawa Tengah	5107,36	4977,36	4732,95	15,76	15,34	14,56
Jawa Timur	5356,21	5070,98	4771,26	14,23	13,40	12,55
Nusa Tenggara Barat	894,77	852,64	830,85	19,73	18,63	17,97
Nusa Tenggara Timur	1012,90	1012,52	993,56	21,23	20,88	20,03
Kalimantan Timur	247,90	253,34	237,96	6,77	6,68	6,06
Sulawesi Utara	194,90	189,12	184,4	8,51	8,18	7,88
Gorontalo	198,27	186,91	192,59	18,75	17,33	17,51
Sulawesi Tengah	423,63	418,64	405,42	15,83	15,40	14,67
Maluku	360,32	350,23	321,84	23,00	21,78	19,49
Maluku Utara	97,31	91,79	83,44	9,18	8,47	7,50
Papua	944,79	966,59	1017,36	31,98	31,11	31,13
Jumlah	24768.96	23978.45	22800.67	317.78	303.02	288.72

Sumber : Diolah dari Katalog BPS: 3101015-Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia-Agustus 2013



Grafik 1. Persentase penduduk miskin pada provinsi yang memiliki pulau terluar Indonesia, 2011

Sumber : Diolah dari Katalog BPS: 3101015-Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia-Agustus 2013

Fakta-fakta ini tak dapat disangkal akan menjadi pemicu terjadinya tindakan-tindakan yang mengarah kepada hilangnya rasa nasionalisme dan patriotisme terhadap negaranya sendiri.²⁶⁶ Lebih ekstrimnya lagi kondisi ini menggiring mereka untuk dapat melakukan tindakan-tindakan kriminal demi perbaikan tingkat ekonomi dan adanya perbaikan kesejahteraan.

Oleh karenanya ketentuan-ketentuan hukum internasional sebagai dasar berpijak yang kemudian terimplementasi di dalam ketentuan-ketentuan hukum nasional harus menjadi strategi pengelolaan yang bersifat menyeluruh, dan mengintegrasikan peran serta fungsi seluruh kementerian, lembaga, daerah, untuk melaksanakan pengelolaan pulau-pulau terluar secara efektif, terintegrasi dan berkelanjutan.

²⁶⁶ Konteks ini menggiring cara berpikir mereka yang menetap di kawasan-kawasan perbatasan untuk merubah sedikit perbaikan hidup dan ekonominya dengan memilih bergabung menjadi korps penjaga-penjaga perbatasan bagi Pemerintah negara Malaysia, (ingat kasus Askar wataniyah). Hal ini tidak tertutup kemungkinan dapat terjadi bagi mereka yang tinggal di pulau Miangas, ataupun pulau-pulau lain sebagai akibat telah melakukan berbagai kegiatan seperti ekonomi, sosial, budaya dengan masyarakat Negara tetangga.



PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Pengelolaan pulau-pulau terluar sebagai manifestasi kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berciri wawasan nusantara selama ini belum menunjukkan hasil yang maksimal. Hal ini disebabkan praktek-praktek pengelolaan pulau-pulau terluar belum menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan seperti ;
 - a. Prinsip efektif prinsip ini belum belum diimplementasikan secara konsisten, sebagaimana yang ditentukan dalam hukum internasional yang meliputi alokasi, delimitasi, demarkasi dan administrasi. Padahal tahap-tahap ini merupakan proses implementasi prinsip efektif yang harus diberlakukan dalam pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia
 - b. Prinsip kerjasama dalam pengelolaan pulau-pulau terluar masih menjadi wacana belum terealisasi dalam membuka gerbang-gerbang ekonomi pada kawasan perbatasan sebagai salah satu alternatif peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan mengembangkan potensi sumber daya alam yang ada di daerahnya.

- c. Prinsip keberlanjutan sebagai bagian penting dalam pengelolaan pulau-pulau terluar belum dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, melalui kebijakan pembangunan yang meliputi semua aspek hukum, ekonomi, sosial politik, maupun pertahanan keamanan
2. Kewenangan pengelolaan pulau-pulau terluar pengaturannya berada pada kementerian, lembaga dan daerah, dengan deskripsi sebagai berikut;
 - a. Sumber kewenangan pengelolaan pulau-pulau terluar, terletak pada berbagai peraturan perundang-undangan baik yang ada pada tingkat pusat, kementerian, lembaga, dan daerah.
 - b. Tanggung jawab pengelolaan pulau-pulau terluar yang terpecah pada berbagai tingkatan pemerintahan yang bersifat vertikal, horizontal, dan sektoral, pada akhirnya sangat berpengaruh dalam pertanggungjawaban pengelolaan yang cenderung tumpang tindih dan tidak terintegrasi dengan baik.
 3. Implikasi pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia mengharuskan diterapkannya ketentuan hukum internasional, sebab dengan menerapkan ketentuan hukum internasional secara eksternal mempengaruhi integritas dan kedaulatan NKRI secara keluar yang meliputi aspek geopolitik dan geostrategis Indonesia dan secara internal akan mengintegrasikan berbagai kewenangan, peran dan fungsi kementerian, lembaga, pemerintah dan pemerintah daerah untuk secara terpadu dan komprehensif mencapai tujuan pengelolaan yakni kedaulatan atas pengelolaan sumber daya alam, dan pemberdayaan masyarakat.

B. SARAN

1. Pengelolaan pulau-pulau terluar di Indonesia selama ini belum sepenuhnya menggunakan prinsip-prinsip hukum internasional, dan karena itu kepada setiap pihak ataupun setiap pemangku kepentingan, ke depan pengelolaan pulau-pulau terluar hendaknya berpedoman pada prinsip-prinsip hukum internasional yang telah dipraktekan selama ini.

2. Agar pengelolaan pulau-pulau terluar dapat dilaksanakan secara maksimal hendaknya kewenangan pengelolaan yang terpencar itu dapat diintegrasikan secara terpadu, utuh dan komprehensif dengan pola penyatuan kewenangan dari tiap institusi.
3. Dalam pengelolaan pulau-pulau terluar yang berlangsung selama ini daerah ternyata belum mengambil peran dan fungsi sebagaimana dikehendaki oleh UU No 43 tahun 2008. Bahwa daerah yang memiliki kawasan perbatasan harus membentuk badan pengelola perbatasan di daerah. Oleh karena itu pembentukan Badan Pengelola Perbatasan di daerah harus segera direalisasikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- , 2003, *Hukum Ekonomi Internasional Suatu Pengantar*, Cet ke-3 Pt Rajagrafindo, Persada ,Jakarta.
- 2010, *Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang*,PT Yasrif Watampone, Jakarta.
- , 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- ,1987, *Beberapa Masalah Dalam Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia*, Binacipta, Bandung
- , 1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, FH UNILA Bandar Lampung.
- , 2012 *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta.
- , 2001, *Menyongsong Fajar otonomi Daerah*, Pusat Studi FH UII Yogyakarta.
- 1978, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Binacipta, Bandung.
- Achmad Yani,2007, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, Rajagrafindo Persada Jakarta.
- Adi Sumardiman, 1992, *Seri Hukum Internasional Wilayah Indonesia Dan Dasar Hukum*,Pradnya Paramita, Jakarta
- Agrawala,S.K. 1972, *Essays on the Law of Treaties*,Orient Longmans Bombay India.
- Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Ahmad Ali, 2008, *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)*, Kencana Prenada Media Group ,Jakarta
- Alex S. W. Retraubun,2002, *Belajarlal dari Kasus Sipadan –Ligitan* , Kompas, Kamis 19 Desember Jakarta.
- Ali Sastroamidjojo, 1971, *Pengantar Hukum Internasional*, Bharatara, Jakarta.

- Allen S " 2006, *Case Concerning the Frontier Dispute (Benin/Niger)*, *International and Comparative law Quarterly*, Vol 55 No 3 .
- Alma Manuputty, 2005, *Pengaturan pengelolaan Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia Dalam Rangka Implementasi Konvensi Hukum laut PBB 1982*, (Ringkasan Disertasi), Program Pascasarjana Unhas, Makassar.
- Arif Satria dkk, 2002, *Menuju Desentralisasi Kelautan*, Pusat Kajian Agraria IPB, Partnership for Governance Reform in Indonesia, PT Pustaka Jakarta
- Arsana I Made, 2007, *Batas maritim Antar Negara, sebuah Tinjauan Teknik dan Yuridis*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Arthur Maass, 1959, *Area and Power A Theory of Local Government*, , The Free Press. Illionis.
- Ateng Syafrudin, 1982, *Pemerintahan Di Daerah dan Pelaksanaannya* ,Kumpulan Karangan P Rosodjatmiko, Tarsito, Bandung.
- Bagir Manan, 1993, *Perjalanan Historis pasal 18 UUD 1945* Uniska, Karawang .
- Bernard Kent Sondakh, 2003, *Peran TNI AL Dalam Pengamanan Pulau Terluar RI, dalam Buku, Sengketa Sipadan -Ligitan Mengapa Kita Kalah*, Jakarta.
- Bernard L Tanya, Yoan Simanjuntak, Markus Y Hage, 2006, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, CV Kita Surabaya
- Bhenjamin Hoessein, et al, 2005, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, Fisip UI Jakarta.
- Boer Mauna, 2003, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Alumni Bandung.
- Bratakusumah dan Solihin, 2001, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Brierly J.L., 1958, *The Law of Nations, An Introduction to the International Law of Peace*, 5thed Oxford University Press.
- Churchill dan Lowe, 1999, *The law of the Sea*, Manchester University Press,
- Dahlan Thaib dkk, 2005, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Jakarta.

- Dahlan Thaib, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Rajagrafindo Persada Jakarta.
- Departemen Kelautan Dan Perikanan Direktorat Jenderal Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, 2001, *Pedoman Umum Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Yang berkelanjutan Dan Berbasis masyarakat*, Jakarta.
- Departemen Kelautan dan Perikanan, 2004, *Profil Pulau –Pulau Terluar*.
- Djuanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah,Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan kepala Daerah*.PT Alumni, Bandung.
- Dodi Riyadmadji, 2005, *Peran dan Kedudukan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Pengembangan wilayah Laut*, Kertas Kerja Acara seminar Hukum Tentang Masalah Hukum Batas Laut Indonesia, diselenggarakan oleh BPHN Jakarta.
- Donilo Anwar, 2004, *Potensi Nilai Strategis Batas Antar Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Perjanjian Internasional Dalam Pandang Wilayah Perbatasan Indonesia*,Editor Sobar Sutisna, Pusat Pemetaan Batas wilayah Bakorsurtanal .
- Eko, Prasajo, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FISIP Universitas Indonesia, 13 September,2006, Jakarta
- El-Rabbany A. Geomatocs, 2002, *Aspects of the UN Convention on The Law of The Sea-A Case Study*, The Journal of Navigation.
- Farida Patittingi,2009,Pengaturan Penguasaan Tanah Pulau-Pulau kecil Di Indonesia,Lanarka, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, 2006, *Pure Theory of law (Teori Hukum Murni; Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif)*,Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien; Nusamedia dan Nuansa, Bandung.
- Hari sabarno, 2003, *Pelaksanaan Administarsi Pemerintahan Dan Pengelolaan Pulau-Pulau Indonesia Di wilayah Perbatasan*.O.C.Kaligis dan Associates, Jakarta.
- Harry Friedman, 1983, *Decentralized Development in Asis*, Dalam Shabbir Cheeme and dennis Rondinelli, *Decentralization and Development* Beverly Hills CA;Sage publications.
- Hartshorne R, 1936, *Suggestion on the terminology of Political Boundaries Annals*, Association Of American Geographers.

- Hasim Djalal, *Perjuangan Indonesia Di bidang Hukum Laut*, Binacipta, Bandung
- Henry Campbell Black, 1990, *Black'S Dictionary*, West Publishing.
- Henry Fayol, 2006, sebagaimana dikutip Inu Kencana Syafii, *Ilmu Administasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Henry Maddick, 1966, *Democracy, Decentralization and Development*, Reprinted, London, Asia Publishing House.
- Hikmahanto Juwana, 2003, *Putusan Mahkamah Internasional Atas Pulau Sipadan Dan Ligitan*, dalam bukunya Sengketa sipadan dan Ligitan Mengapa Kita Kalah, O.C.Kaligis Associates, Jakarta.
- Huala Adolf, 1997, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional* PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Husaini Usman, *Manajemen, 2013, Teori, Praktik dan Riset Pendidikan* Edisi 4, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Ian Brownlie, 1990, *Principle of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford-London, J.
- ICISS, 2001, *the Responsibility to protect, Research, Bibliography*, Background (Ottawa: International Development Research Centre).
- Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan tata Usaha Negara*, Buku I Sinar Harapan, Jakarta.
- Inu Kencana Syafii, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan* (edidi revisi), Refika Aditama, Bandung.
- Jack H Nagel, 1975, *The Descriptive Analisis of Power*, New haven, Yale University Press.
- Jawawir Thontowi, 2006, *Hukum Internasional Kontemporer*, Refika Aditama, Jakarta.
- Jazim Hamidi dkk, 2006, *Teori Dan politik Hukum Tata Negara*, Total Media Yogyakarta, 200
- Jeffrey M Rawis, 2004, *Menjahit Laut Yang Robek, Paradigma Archipelago State Indonesia*, Yayasan Malesung, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI* , The habibie Center, Jakarta.
- John O' Brien , 2001, *International Law* , London; Cavendish.
- John Rawls, 2006, *Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006
- Joko Subagyo, 2009, *Hukum Laut Indonesia*, Rineka Cipta, 2009

- Kaloh J, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, Suatu solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Koesoemahatmadja RDH, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Binacipta, Bandung
- Koswara E, 2000,; *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat*, Sembari Citra Aksara, Jakarta.
- Kusumohamidjojo Budiono, 1999, *Ketertiban Yang Adil*, Grassindo, Jakarta.
- La Ode Kamaluddin, 2005, *Indonesia Sebagai Negara Maritim Dari Sudut Pandang Ekonomi*, Orasi Ilmiah, Guru Besar Pada Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Malang, Bidang ekonomi Internasional, Spesialisasi Ekonomi maritim, Universitas Muhammadiyah Malang.
- La ode M Syarif, 2009, *Promotion and Management of Marine Fisheries Indonesia, in the Towards Sustainable, Fisheries Law A Comparative Analysis*, Edited by Gerd Winter, IUCN Environmental Policy and Law paper No 74.
- Leatemia J, 2010, *Pengaturan hukum terhadap kewenangan Daerah di Wilayah laut (kajian dari Perspektif Prinsip Negara kepulauan Dalam Konferensi Hukum Laut 1982)*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Persepektif Teori otonomi dan Desentralisasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum Dan Kesatuan*, Setara Press, Malang,
- Mahfud M.D. 2008, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia Di Indonesia* dalam buku; *Membangun Hukum Indonesia* Kumpulan Pidato Guru Besar Ilmu Hukum, Kraso Total Media Yogyakarta.
- Marcel Hendrapati, 2013, *Implikasi Keputusan Mahkamah Internasional Mengenai Kasus Pulau-Pulau Sipadan Dan Ligitan Terhadap titik Pangkal Dan Delimitasi Maritim*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Marnixon Willa, 2006, *Konsepsi Hukum Dalam Dalam Pengaturan Dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan Antar Negara*, Disertasi, Penerbit Binacipta, Bandung.
- Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Melda Kamil Ariadno, 2007, *Hukum Internasional Hukum Yang Hidup*, Diadit Media, Jakarta.
- Michael Akehurst, 1970, *A Modern Introduction to International law* George Allan and Unwin Ltd
- Miriam Budiardjo 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi* , PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Mirza Satria Buana, 2007, *Hukum Internasional Teori dan Praktek*, Nusamedia, Banjarmasin.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumi, Bandung.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1978, *Hukum Laut Internasional*, Binacipta, Bandung.
- Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Pengadilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Muhammad Ashri, 2008, *Perjanjian Kerjasama Luar Negeri sebagai Instrumen Hukum Penyelenggara Pemerintahan Daerah*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Muhammad Syafei, 2012, *Pengaturan Pengelolaan Pembangunan Kawasan perbatasan Kalimantan Barat –Serawak Malaysia Timur*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Mustafa Abubakar, 2006, *Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan*, Kompas Jakarta.
- Muthalib dan Mohd Akbar Ali Khan, 1982, *Theory on Local Government*, New Delhi, Sretling Publisher Private Limited.
- Nico Schrijver, *Sovereignty Natural resources Balancing Rights and Duties in an Interdependent World*, Disertation, Rijks Universiteit Groningen.
- Oppenheim, L, 1968, *International Law*, Vol I Eight Edition.
- Otje Salman H.R., dan Anthon F. Susanto, 2009, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung.
- Pailah S.Y., 2007, *Arcipelagic State, Tantangan dan Perubahan Maritim*, Klub Studi Perbatasan, Manado.
- Parthiana I Wayan, 2002, *Hukum Perjanjian* ;bagian I, Mandar Maju, Bandung,

- Peter Baehr dkk, 2001.*Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, yayasan Obor Indonesia,Edisi kedua Mei , Jakarta.
- Phil Poltak Partogi Nainggolan, 2012, *Ancaman keamanan Wilayah pesisir Dan Pulau-Pulau kecil; Perspektif Tradisional Dan Non Tradisional*, dalam buku *Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau kecil di Indonesia*,P3DISetjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika,, Jakarta.
- Philip Kunig, Niels Lau, dan Werner meng (eds) 1993, , *International Economic Law: Basic Documents*, 2nd enl, Ed (Berlin de Gruyter).
- Phillip Allot, 2001, *Eunomia: New Order for a New World*, Oxford: Oxford University Press .
- Phillip Mahwood, 2005, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, AIPI, Lipi Press, Jakarta
- Pratikno,2005, *Hubungan Pusat Dan daerah Dalam Desentralisasi Dan Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi Dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, AIPI bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform In Indonesia,LiPI Press, Jakarta.
- Prayudi Atmosudirjo,1981, *Hukum Administarsi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta,
- Progo Nurdjaman, 2004., *Optimalisasi Peran Dan Fungsi Survey Dan Pemetaan Dalam Pengelolaan batas Wilayah dalam Kumpulan Tulisan Pandang wilayah Perbatasan Indonesia*, Editor Sobar Sutisna, Cibinong Pusat Pemetaan batas Wilayah Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional
- Rafael Edy Bosko, 1999, *Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, (Diterjemahkan dari *The Right Indegenous Peoples in the Context of Natural Resources Development*, Tesis Master Dalam bidang Hukum Internasional di Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Faculty of Law University of Lund,ELSAM, Jakarta,
- Rahmawaty I, 2010, *Diplomasi Perbatasan dalam Mempertahankan Kedaulatan NKRI, Mengelola Perbatasan di Dunia Tanpa Batas, Isu Permasalahan dan Kebijakan*, Graha Ilmu,Yogyakarta.
- Rebecca M. M .Wallace, penerjemah Bambang Arumanadi, 1986, *Hukum Internasional*, Sweet dan Maxwell Limited, London.

- Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara* UII Press Yogyakarta.
- Rokhmin Dahuri dkk, 1996, *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir Dan Lautan secara Terpadu*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Romy Librayanto, 2010, *Ilmu Negara Suatu Pengantar*, Refleksi, 2010
- Rudito, 2010, *Isu-Isu Seputar Keamanan Perbatasan, dalam Peni Hanggarini, Kerjasama Dalam atisipasi Dan pengelolaan ancaman Keamanan Dan pertahanan Pada Perbatasan Indonesia Dengan singapura*, Garaha Ilmu, Yogyakarta.
- Ryaas Rasyid, 2005, *Otonomi Daerah; Latar Belakang Dan Masa Depan*, Lipl Press, Jakarta.
- Sadjijono, 2008, *Bab-Bab Pokok Hukum Administarsi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Pressindo, Yogyakarta.
- Sahono Soebroto dkk, 1983, *Kovensi PBB tentang Hukum Laut*, Surya Indah, Jakarta.
- Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta
- Samidjo, 1996, *Ilmu Negara*, Armico, Bandung .
- Sarundayang S., *Arus Balik kekuasaan Ke Daerah* , 1999, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Schwarzenberger, G.A. 1960, *Manual of International Law*, Vol I 4th ed. Seven & Sons, London .
- Sefriani, 2009, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Shahid Javed Burki, Guillermo E Perry, William R Dilinger” *Beyond the Center Decentralization the State*”, The World Bank .
- Sobar Sutisna, Sora Lokita, dan Sumaryo, 2010, *Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan Negara Indonesia, dalam Mengelola Perbatasan Indonesia Du Dunia Tanpa Batas, Isu, Permasalahan dan Pilihan Kebijakan*, Graha Ilmu, Jakarta.
- Sodjuangan Situmorang, 2002, *Model pebagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah , Propinsi dan Kabupaten/kota*, Fisip UI Disertasi, Jakarta.

- Soejadi H.R., 2008, *Refleksi Mengenai Hukum Dan Keadilan, Aktualisasinya Di Indonesia*, Dalam Kumpulan Pidato Gurubesar , Membangun Hukum di Indonesia, Kreasi total media, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto 1985, *Efektifikasi Hukum Dan peranan sanksi*, Cv Karya Remaja Jakarta.
- Starke, J.G. 1984, *An Introduction to International of Law*, Butterworths, London.
- Stephen B Jones, 1945, *Boundary Making, a Handbook for Statemen, treaty Editors and Boundary Commissioners*, Carnegie Endowment For International Peace Wahshington DC
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Liberty , Yogyakarta.
- Sugeng Istanto, 1994, *Hukum Internasional*, Universitas Atma jaya, Yogyakarta.
- Sujanto, 1986, *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia.
- Sumitro S Danuredjo, 1971, *Hukum Internasional laut Indonesia*, Bharatara, Jakarta.
- Supriadi, 2005, *Hukum Lingkungan Di Indonesia, Suatu Pengantar*, sinar Grafika, Jakarta.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, 2011, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi HUKUM Internasional*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Suwoto, 1990, *Kekuasaan Dan tanggung jawab Presdiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik Dan Yuridik Peranggungjawaban Kekuasaan*, disertasi Universitas Airlangga Surabaya,
- Syahmin A.K. 1985, *Hukum Perjanjian Internasional Menurut Konvensi Wina 1969*, V Armico, Bandung.
- Syarif Hidayat Dan Bhenyamin Hoessen, 2001, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Paradadigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta.
- Syaukani, HR, 2005, *Peningkatan Kinerja Eksekutif Dan Implementasi Otonomi Daerah, dalam Dsentralisasi dan Otonomi Daerah LIPI Press*, Jakarta.
- Tatiek Sri Djatmiati, 2004, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

- TNI-AL, 2002, *Pokok-Pokok Pikiran TNI Angkatan laut Tentang Kemanan Di Laut (KAMLA)*; Markas Besar TNI Angkatan Laut, Jakarta.
- Victor Prescott V and schofield, 2005*The Maritime political Boundaries of the world*, Second Edition, Marthinus Nijhoff Publishers.
- Victor Presscot and Gillian D. Triggs, 2008, *International frontiers and Boundaries, Law, Politics and geography*, Marthinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston.
- Widi Agoes Pratikto, 2004, “ *Penentuan Definisi Dan Pendataan Pulau Di Indonesia* , 26 Mei Jakarta.
- Yudha Bakti Ardiwisastra, 1991, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing Alumni*, Bandung.
- Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Pearturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan* Rajagrafindo Persada, Jakarta.

B. JURNAL/MAKALAH

- 2006, *Catatan Atas Masalah Aktual dalam Perjanjian Internasional*, Jurnal Hukum Internasional, Volume 2 Nomor 3 April, (ISSN: 1693-5594: Akreditasi No 65a/Dikti/Kep/2008.
-, 2004, *Praktek Negara-Negara Kepulauan Atas Konsepsi Negara Kepulauan*, Jurnal Hukum Internasional, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 1 Nomor 3, April, Jakarta
- Bagir Manan, 1986, *Kekuasaan Presiden Untuk Membuat, Memasuki dan Mengerahkan Perjanjian/Persetujuan Internasional*;Majalah Padjajaran Nomor3-4 Bandung
- Daniel Erasmus Khan, 2007, *Max Huber As Arbitrator : The Palmas (Miangas) Case and Other Arbitrations*, The European Journal of International Law Vol 18 No 1 Ejl, All rights reserved.
- Direktorat Jenderal Hubungan Ekonomi Luar negeri Departemen Luar Negeri RI “*Pemanfaatan Kerjasama Luar Negeri Dalam Rangka Pembangunan Kota*”, Pengarahan Pada MUsyawarah Antar Kota Seluruh Indonesia, 17 Juli 1991, Jakarta.

- E.Shobirin Nadj dan Naning Mardiniah, 2009,*Peran Negara Dalam Pemenuhan HAM, . Kajian Prinsip Limburg dielaborasi dari Asmara Nababan, Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Diseminasi Hak Asasi Manusia Perspektif dan Aksi*, Jakarta.
- El-Rabbany A. Geomatocs, 2002, *Aspects of the UN Convention on The Law of The Sea-A Case Study*, The Journal of Navigation.
- Etty R Agoes, 2004, *Implementasi Nasional Hukum Laut 1982, Dalam Lokakarya Hukum Laut Nasional, Satu Dasarwarsa Pemberlakuan Konvensi Hukum Laut 1982, Evaluasi, Implementasi Nasional dan Tantangan ke Depan*, Departemen Luar Negeri,Yogyakarta.
- Fakultas Hukum UNPAD Bandung, Bahan Penataran *Hukum Ekonomi Internasional* (Bandung 13 Juli -1 agustus 1987).
- Farida Patittingi,2006, *Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil*, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, vol 14 Nomor 1 Makassar.
- Frans E Likadja, *Perkembangan tata Ekonomi internasional Baru (TEIB) Suatu Harapan?* Makalah pada Pertemuan Ilmiah Mahasiswa Hukum Internasional se Indonesia (23-29 Juli 1989).Ujung Pandang.
- Ganewati wuryandari, *Mewujudkan Manajemen Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Darat Secara teritegrasi Dalam Perspektif Keamanan Dan Kesejahteraan*. Makalah disampaikan pada Seminar “Mengagas Format Ideal Pengeloaan Batas Wilayah Negara Dan kawasan perbatasan Sebagai Halaman Depan NKRI, Bappenas, 8 Desember 2010..Jakarta.
- Harry Purwanto, 2003, *Kajian Filosofis Terhadap Eksistensi Hukum Internasional*, dalam Mimbar Hukum Majalah FH UGM, No 44/VI/ Edisi Khusus. Yogyakarta.
- Hikmahanto Juwana, *Permasalahan batas Wilayah Republik Indonesia*, disampaikan pada rapat dengar pendapat Umum dalam rangka masukan terhadap RUU tentan Batas wilayah Negara
- Listiyah Miniarti, 2010, *Peranan dan Potensi Prasarana Dan Sarana Sosial Ekonomi Dalam Pengembangan Wilayah Perbatasan Di Kab Gunung Kidul*, Jurnal Smatrek Vol 8 No 1 Februari, 2010
- Made Suwandi, 2006, *Penataan Urusan Pemerintahan*, Jurnal Pamong Praja, edisi 2 Forum Komunikasi Alumni , Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta.

- Majalah Badan Nasional Pengelola Perbatasan, 2011, *Semangat Baru Mengubah wajah Perbatasan Negara Refleksi dan Proyeksi, 1 Tahun BNPP*, September 2011.
- Nono Anwar Makarim , 2003, *Statistik Vital Kasus Sipadan –Ligitan* Kompas Selasa 14 Januari
- Rozakis, Cheritos, 1981, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, ter kutip Yudha Bakti, Majalah Pajajaran No 1 .
- Suprayoga Hadi, 2011, Direktur Kawasan Khusus Dan Daerah Tertinggal BAPPENAS, *Program Pembangunan Kawasan Perbatasan*, (makalah), 24-maret . Makassar.
- Tri Poetranto, 2005, *Bagaimana Mengatasi Permasalahan Di daerah Perbatasan*, Buletin Litbang Departemen Pertahanan (DEPHAN), STT No 2289, Volume VIII No 14.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, KONVENSI INTERNASIONAL, DAN PUBLIKASI LEMBAGA/INSTITUSI

- , Peraturan pemerintah No 38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia, No 72 Tahun 2002, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 4211.
- , Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah daerah Propinsi, dan Pemerintah daerah kabupaten/Kota Lembaran Negara Republik Indonesia No 82 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara republic Indonesia No 4737.
- , Peraturan Pemerintah No 6 tahun 2017 Tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil terluar, Lembaran Negara Republik Indonesia, No...Tahun... Tambahan Lembaran negara Republic Indonesia No...
- , Peraturan Presiden No 12 Tahun 2010, Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan, lembaran Negara Republik Indonesia No...Tahun...Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No...
- , Undang –Undang No 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara Lembaran Negara Republik Indonesia No 177 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, No 4925

- , Undang-Undang No 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 Lembaran Negara Republik Indonesia No.....Tahun....
- , Undang-Undang no 26 Tahun 2007, Tentang Penataan Ruang Lembaran negara republic Indonesia No 68 tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, No 4725
- , Undang-Undang No 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, Lembaran Negara Republic Indonesia No 69 Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara No 4439
- , Undang-Undang No 25 Tahun 2004, Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Lembaran Negara Republik Indonesia No 104. Tahun 2004.
- , Undang-Undang No 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republic Indonesia No 125 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara republic Indonesia No 4437
- , Undang-Undang No 6 tahun 1996, tentang perairan Indonesia Lembaran negara Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 3467
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- UU No 17 Tahun 1985 Tentang Pengesahan *United Nations Conventions on The Law of The Sea* Lembaran Negara republic Indonesia LNRI No 76 Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No 3319

D. DATA INTERNET

- Budi Sulisty, *Indonesia Masih berutang Pada PBB*, <http://www.kompas.com/kompas/cetak0303/opinihtm>, diakses tanggal 20 Juni 2011.
- Gerald H Blake, *The Objective of Land boundary management*, http://www.dur.ac.uk/resource/ibru/publication/full/65b6-3_blake.pdf .Diakses tanggal 21 Agustus 2013
- http://idu.ac.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=57&Itemid=309

<http://www.dkp.go.id/content.php> 31-pulau-berpenghuni-&-61-pulau-tidak-berpenghuni, diakses tanggal 21 November 2013.

<http://id.new.yahoo.com/antr/20100921/tpl-rahadi-zakaria-pemberdayaan-pulau-t-cc08abc.html>.

<http://id.wikipedia.org/wiki/daftar-pulau-terluar-Indonesia-108k>

Lowe V Carleton C. dan Ward C. (2002) *In the Matter of East Timor's Maritime Boundaries Opinion*.diakses tanggal 20 Juni 2013.dari <http://www.petrotimor.com/lglop.html>

Moeldoko, *Kompleksitas Pengelolaan Perbatasan Tinjauan Dari Perspektif Kebijakan Pengelolaan Perbatasan Indonesia*,

Rakaryan Sukarjaputra, *Menyoal batas-Batas NKRI* <http://www.kompas.com/Kompas/cetak/o602.htm> diakses tanggal 26 juli juni 2011

Sobar Sutisna, Tri Patmasari dan Sora Lokita' *Peta Negara Kesatuan Republik Indonesia"*.<http://www.bakorsurtanal.go.id> diakses tanggal 22 Juni 2011.

wwimam-46.blogspot.com/2013/06/perbatasan-wilayah-negara-republik.html diakses tanggal 21 November 2013.

www.kemendagri.go.id/news/2013/07/18/rapat-perbatasan-wilayah-nkri-banyak-mentr-mangkir. diakses tanggal 18 Agustus 2013.

www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/06/09/6/160079/Universitas-Gadjah-Mad-Adopsi. diakses tanggal 12 November 2013.

GLOSARIUM

A

Akresi: Penambahan wilayah suatu Negara tertentu yang terjadi tidak dengan campur tangan manusia, tindakan dan rekayasa dari Negara tetapi dengan kuasa alam (geografis).

Aneksasi: Perolehan kedaulatan wilayah suatu Negara dengan menggabungkan wilayah lain ke dalam wilayah kedaulatannya.

B

Bierstedt Menyebut Wewenang (*Authority*): *Institutionalized power* (kekuasaan yang diembankan).

C

Cesi: Suatu proses pengalihan wilayah secara damai atau transfer kedaulatan dari pihak yang satu kepada pihak yang lain (*the transfer of sovereignty over state territory by the owner states to another state*).

Constitutions: Dasar suatu Negara, yang merupakan sesuatu yang lebih luas, yakni keseluruhan dari peraturan baik yang tertulis (*written law*) maupun yang tidak tertulis (*unwritten law*) yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

D

Desentralisasi: Asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi.

Desentralisasi Fungsional: Distribusi kewenangan dan tanggungjawab pemerintahan di antara berbagai fungsi-fungsi pemerintahan

Division of Power: Pembagian kekuasaan secara vertica, dilakukan di mana proses legislative hanya dapat diberikan kepada pemerintah pusat atau secara bersama-sama kepada unit yang terdesentralisasi.

E

Efektif: Salah satu prinsip penting yang diakui oleh hukum internasional dalam pengelolaan pulau-pulau terluar. Efektifnya pengelolaan terhadap pulau-pulau terluar ditunjukkan dengan berlangsungnya fungsi-fungsi Negara secara teratur dan tepat yang pada akhirnya akan menghasilkan tujuan yang diharapkan.

F

G

H

Hukum: Perintah, baik di dalam hukum internasional maupun di dalam hukum nasional).

Hukum Internasional: Keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas Negara dengan Negara, Negara dengan subjek hukum bukan Negara atau subjek hukum bukan Negara satu sama lain.

I

Implikasi Hukum Internasional yang Dimaksudkan: Hasil dari diterapkannya hukum internasional terhadap pengelolaan pulau-pulau terluar.

J

K

Kawasan Perbatasan: Bagian dari wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan Negara lain, berbatasannya dapat pada wilayah laut maupun darat.

Keberlanjutan: Prinsip yang dibangun dan dikembangkan oleh masyarakat internasional terkait dengan mutu kehidupan manusia dengan lingkungan hidup beserta ekosistem pendukung kehidupan manusia, yang dapat digunakan secara terus menerus serta berkesinambungan.

Kebutuhan Masyarakat: Kebutuhan pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*) dan kebutuhan pengembangan sektor unggulan (*local core competence*)

Kedaulatan: Nilai dari suatu Negara yang paling rawan untuk dipertahankan, karena menyangkut eksistensi dan kemampuan Negara tersebut untuk menghadapi tantangan global.

Kedaulatan Eksternal: Hak atau kewenangan eksklusif bagi setiap Negara untuk secara bebas menentukan hubungan internasionalnya dengan berbagai Negara/kelompok lain tanpa ada halangan, kekangan dan rintangan dari pihak manapun (*a freedom in international relationship*).

Kedaulatan Teritorial: Kekuasaan penuh yang dimiliki suatu Negara dalam hal melaksanakan yurisdiksi (kewenangan) secara eksklusif di wilayah negaranya.

Kekuasaan Formal: Kekuasaan yang diatur dalam sebuah konstitusi negara.

Kerjasama: Salah satu prinsip yang menjadi keinginan bersama Negara-negara untuk mengatasi berbagai kesenjangan dengan melaksanakan kegiatan atau usaha bersama yang mencakup berbagai aspek seperti ekonomi, politik, sosial, budaya dan lainnya.

Kewenangan: Hak dan kewajiban yang melekat pada pemerintah yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan.

Komponen Dasar Hukum: Bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Komponen komformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

Koordinasi: Mengintegrasikan pelaksanaan kewenangan, tugas dan fungsi antar pejabat atau badan-badan pemerintahan di pusat dan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan

Koordinasi: Proses motivasi, memimpin dan mengkomunikasikan bawahan untuk mencapai tujuan organisasi.

L

M

N

Negara Indonesia: Negara kesatuan yang disertai dengan sistem desentralisasi.

Negara Indonesia: Negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*).

Negara Kesatuan Republik Indonesia: Sebuah Negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

O

P

Pedudukan: Penanaman kedaulatan suatu Negara di wilayah yang tidak dikuasai oleh sesuatu Negara.

Pengaturan: Tindakan hukum publik lembaga Negara, badan pemerintah dan pejabat pemerintah yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan bersifat formal maupun materiel.

Prinsip-Prinsip Umum Hukum Internasional: Sumber hukum internasional yang diakui eksistensinya dan yang telah dipraktikkan oleh Negara-negara untuk mengatur kehidupan bersama masyarakat internasional.

Pulau-Pulau Terluar: Pulau-pulau atau gugusan pulau yang ditetapkan sebagai basis penetapan titik-titik dasar penarikan garis pangkal lurus kepulauan yang memiliki nilai ekonomi tinggi, kaya sumber daya alam kelautan dan perikanan, juga sebagai sabuk pengaman bagi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

Q

R

Regulations: Peraturan yang pembuatannya telah melalui *power delegations* dari badan legislatif kepada badan eksekutif.

S

Sedangkan Custom: Kebiasaan-kebiasaan yang dipraktekan dalam masyarakat tidak dituangkan dalam bentuk tertulis.

Sinergitas: Kegiatan yang memadukan berbagai unsur atau bagian dari berbagai tingkatan pemerintahan atau lembaga yang pada akhirnya dapat menghasilkan keluaran yang lebih besar dan lebih baik.

Statutes: Undang-undang, Sumber kewenangan dimaksudkan kepada berbagai peraturan perundang-undangan yang = sumber pengaturan pengelolaan pulau-pulau terluar.

T

Tanggung Jawab Kewenangan: Konsekwensi dari melekatnya berbagai hak dan kewajiban yang dipikul oleh pemerintah, badan atau lembaga dalam melaksanakan pengelolaan terhadap pulau-pulau terluar.

U

V

W

Wewenang Delegasi: Wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari badan/organ pemerintahan yang lain.

Wewenang Mandat: Pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang dengan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan.

Wilayah: Lokasi atau area tertentu dengan segala kandungan potensi wilayah tersebut dan kekuatan yang dapat dimanfaatkan mulai dari laut, darat dan udara baik yang sifatnya fisik maupun non fisik.

Wilayah Suatu Negara: Konsep fundamental atau mendasar dalam hukum internasional.

X

Y

Z

INDEKS

A

Akresi, 52, 179
Aneksasi, 52, 179
authority, 7, 15, 29, 41, 68,
77, 79, 123, 124,
126, 179

C

Cesi, 52, 53, 179
Constitutions, 25, 179

D

Desentralisasi, 68, 69, 70,
126, 132, 134, 167,
172, 174, 179
Desentralisasi fungsional, 70,
126, 179
Division of power, 67, 179

E

Efektif, ii, 81, 180

H

Hukum, ii, 1, 2, 7, 8, 13, 14,
19, 20, 21, 22, 23,
25, 26, 27, 29, 30,
38, 39, 42, 43, 45,
46, 47, 48, 49, 50,
52, 53, 54, 55, 56,
57, 58, 59, 65, 69,

70, 73, 74, 75, 79,
82, 85, 91, 103, 104,
106, 107, 108, 109,
115, 116, 117, 129,
134, 137, 139, 141,
142, 143, 145, 150,
152, 167, 168, 169,
170, 171, 172, 173,
174, 175, 180

hukum internasional, 6, 12,
13, 14, 15, 17, 18, 19, 20,
21, 22, 23, 24, 25, 27, 32,
37, 38, 39, 42, 45, 46, 47,
48, 49, 50, 51, 52, 53, 57,
73, 74, 75, 76, 77, 78, 79,
80, 82, 84, 85, 87, 90,
100, 107, 108, 109, 136,
147, 148, 149, 150, 151,
152, 157, 158, 159, 162,
163, 164, 180, 182, 183

Hukum internasional, 14, 21,
45, 46, 53, 74, 79, 152,
180

I

institutionalized power, 123,
179

K

Kawasan perbatasan, 135,
171, 180

Keberlanjutan, 180

Komponen dasar hukum, 29,
181

koordinasi, 18, 20, 33, 34, 35,
99, 105, 117, 119, 142,
143, 144, 145, 146, 147,
181

Koordinasi, ii, 33, 35, 101,
142, 143, 144, 159, 172,
181

N

negara Indonesia, 95, 124,
136, 181

Negara Indonesia, 3, 6, 10,
13, 15, 16, 26, 38, 68, 83,
118, 125, 173, 181

Negara Kesatuan Republik
Indonesia, 3, 4, 32, 36,
50, 56, 59, 60, 61, 83, 96,
100, 115, 116, 124, 130,
141, 149, 163, 177, 182

P

Pedudukan, 182

Pengaturan, 8, 33, 34, 58, 90,
108, 131, 133, 135, 167,
168, 170, 171, 182

Prinsip-prinsip umum hukum
internasional, 182

Pulau-pulau terluar, 64, 182

R

Regulations, 182

S

Sinergitas, 182

Statutes, 25, 182

T

Tanggung jawab
kewenangan, 183

U

undang-undang, 3, 17, 21, 25,
29, 30, 31, 57, 67, 72,
83, 100, 124, 126, 133,
134, 138, 139, 144, 182
unwritten law, 25, 179

W

wewenang, 28, 29, 30, 31, 32,
57, 58, 65, 66, 69, 70, 72,
100, 123, 126, 127, 128,
129, 130, 131, 134, 135,
138, 139, 141, 147, 179,
181, 183

Wewenang delegasi, 31, 183

Wewenang mandat, 32, 183

wilayah, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11,
12, 13, 14, 15, 16, 17,
18, 23, 24, 25, 27, 28,
32, 33, 36, 37, 38, 39,
40, 41, 42, 43, 49, 50,
51, 52, 53, 54, 55, 56,
58, 59, 60, 61, 62, 63,
64, 67, 68, 69, 76, 77,
78, 79, 80, 81, 82, 83,
84, 86, 87, 89, 91, 95,

97, 98, 100, 101, 104,
105, 110, 111, 112, 114,
127, 130, 131, 132, 135,
136, 137, 139, 140, 141,
142, 143, 149, 151, 152,
153, 156, 157, 158, 168,

169, 172, 175, 178, 179,
180, 181, 182, 183
Wilayah suatu Negara, 25,
183
written law, 25, 179

BIOGRAFI PENULIS

Dr. J.A.Y. Wattimena, S.H., LL.M



Penulis lahir di Ambon, 8 Oktober 1965, lulus S1 di program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pattimura tahun 1992, menyelesaikan S2 Pada Fakultas Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta pada tahun 2008. Menempuh dan menyelesaikan program doctoral pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makasar, pada tahun 2014. Selain sebagai dosen, penulis juga merupakan Ketua Bagian pada Bagian Hukum Internasional periode 2020-2024. Anggota Senat Fakultas Hukum Universitas Pattimura (mewakili bagian Hukum Internasional). Selain itu menjadi editor ahli pada beberapa seperti jurnal Aiwadhu, jurnal Balobe, redaktur pada jurnal PAMALI pada Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Unpatti, dan juga sebagai editor ahli pada jurnal Tatohi dan jurnal bacarita. Sering diundang untuk menjadi narasumber baik oleh Kementerian dan Lembaga, serta juga terlibat mengikuti kursus, pelatihan yang diselenggarakan oleh ICRC dan SLEEI. Aktif juga melakukan penelitian terkait berbagai isu hukum.

HUKUM INTERNASIONAL

Mengenai Pengaturan Pulau Terluar Di Indonesia

Saat ini telah diatur melalui Keputusan presiden No 6 tahun 2017 tentang Pengelolaan pulau-pulau kecil terluar. kedudukan keputusan Presiden No 6 tahun 2017 tersebut menunjukan betapa pentingnya posisi pulau-pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan Negara tetangga. Dasar pertimbangan dikeluarkannya Keputusan presiden No 6 tahun 2017 adalah: (i) dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan perlu dilakukan pengelolaan pulau-pulau terluar dengan memperhatikan keterpaduan pembangunan di bidang sosial, ekonomi, budaya, hukum, sumber daya manusia, pertahanan dan keamanan, (ii), pulau-pulau kecil terluar Indonesia memiliki nilai strategis sebagai titik dasar dan garis pangkal kepulauan Indonesia dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif, dan landas kontinen Indonesia.

Akan tetapi dalam faktualnya, pulau-pulau terluar Indonesia yang berada pada kawasan perbatasan, selama ini kurang mendapat perhatian dan sentuhan pembangunan, sehingga belum berkembang dan dimanfaatkan secara optimal. Penanganan yang serius dalam arti serangkaian tindakan yang terencana, sistematis, dan terpadu berdasarkan kebijakan yang terarah dan tepat untuk mengembangkan pulau-pulau kecil terluar belum memiliki arti dan pengaruh yang signifikan bagi pembangunan bangsa-negara secara makro dan bagi pulau-pulau tersebut secara mikro. Realitas yang bertolak belakang ini menunjukkan bahwa pulau-pulau kecil terluar Indonesia belum dapat dikelola secara maksimal dan kurang terpadu. Selain itu munculnya berbagai konflik antar berbagai pihak, baik secara horizontal, sektoral maupun vertical. Hal ini kontras dengan sistem pengelolaan yang dilakukan oleh Negara tetangga.

Permasalahan ini jika diletakkan secara bersamaan dengan faktor-faktor yang turut serta melekat seperti factor ekonomi, politik, social, budaya dan pertahanan keamanan, maka penelantaran serta tidak diurusnya pulau-pulau kecil terluar yang berada pada kawasan perbatasan akan berdampak buruk terhadap eksistensi kedaulatan Negara dan juga hak-hak berdaulat yang dimiliki oleh Negara Indonesia. Oleh karena ini kehadiran buku ini dalam rangka menjawab segala persoalan yang timbul terkait eksistensi persoalan yuridis terkait pengelolaan pulau terluar di Indonesia, baik dari sudut pandang sistem hukum nasional ataupun hukum internasional.