

BAB II
KESADARAN TERHADAP
KEUTUHAN WILAYAH LAUT REPUBLIK INDONESIA
(1945 – 1957)

2.1. Kemerdekaan Tanpa Kedaulatan Wilayah Laut (1945 – 1949)

Pada 17 Agustus 1945, sebuah bangsa kepulauan yang besar—Indonesia—memproklamasikan kemerdekaan negaranya. Proklamasi kemerdekaan ini menjadi pintu gerbang bagi bangsa Indonesia untuk dapat mengatur kehidupannya sendiri. Bangsa Indonesia akhirnya dapat memiliki cita-cita dan tujuan sendiri dalam menjalankan dan membangun kehidupan bernegaranya, bebas dari campur tangan dan pengaturan bangsa-bangsa lain.

Seperti yang diamanatkan oleh Proklamator kemerdekaan Indonesia pada hari pembacaan proklamasi kemerdekaan, “Sekarang tibalah saatnya kita benar-benar mengambil nasib bangsa dan nasib tanah air kita di dalam tangan kita sendiri. Hanya bangsa yang berani mengambil nasib dalam tangan sendiri, akan dapat berdiri dengan kuatnya”¹⁴. Tanpa kemerdekaan, bangsa Indonesia akan terus berada di dalam posisi yang lemah, yaitu posisi di dalam pengaturan dan kehendak bangsa lain.

Selain kebebasan seperti yang telah disebutkan di atas, kemerdekaan mengandung arti bahwa bangsa Indonesia harus berjuang sendiri untuk dapat mengatasi berbagai persoalan negaranya. Sebagai negara besar yang terdiri dari beribu-ribu pulau, Indonesia memiliki banyak persoalan yang harus diselesaikan. Dengan segala persediaan sumber daya alam dan manusia yang dimiliki Indonesia

¹⁴ O.E. Engelen, dkk, *Lahirnya Satu Bangsa dan Negara*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1997), hlm. 85.

harus berjuang untuk mencapai kesejahteraan seluruh rakyatnya. Karena tanpa tercapainya kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia maka tujuan dan cita-cita proklamasi kemerdekaan Indonesia akan menjadi sia-sia¹⁵.

Berkaitan dengan luasnya wilayah, Indonesia juga harus menyelesaikan permasalahan dalam mensosialisasikan kemerdekaan Indonesia ke berbagai pelosok wilayah yang dinyatakan sebagai milik kedaulatan Negara Republik Indonesia. Dapat dibayangkan betapa sulitnya menyiarkan berita kemerdekaan ke daerah-daerah wilayah Indonesia yang lainnya—mengingat bentuk Negara Indonesia yang sebagian besar terdiri dari laut dan ditaburi oleh 13.667 pulau¹⁶.

Selain berada dalam masalah mensosialisasikan kemerdekaan, Indonesia saat itu juga sedang berada dalam posisi menanti kedatangan pasukan Sekutu. Walaupun Republik Indonesia telah lahir, Sekutu sebagai pihak yang menang, yang hampir sama sekali tidak mengetahui apa yang telah terjadi di Indonesia selama berlangsungnya perang, dengan tergesa-gesa merencanakan kedatangan mereka untuk menerima penyerahan pihak Jepang dan memulihkan kembali rezim kolonial¹⁷. Inilah yang menjadi alasan mengapa proklamasi kemerdekaan Indonesia juga dilaksanakan secara tergesa-gesa; dengan kejadian penculikan Soekarno-Hatta oleh para pemuda ke Rengasdengklok untuk segera mengumandangkan proklamasi¹⁸.

¹⁵ Kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia adalah tujuan dari pembentukan Negara Indonesia. Hal ini tercatat dengan jelas di dalam teks pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang adalah dasar Negara Indonesia.

¹⁶ Ini adalah perhitungan yang dipakai pada masa Orde Baru dan masa-masa sebelum diadakan penelitian ulang terhadap jumlah pulau-pulau Indonesia. Hasjim Djalal, dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia (Kumpulan Makalah)*, (Jakarta : 2007), hlm. 28.

¹⁷ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jogjakarta : Gadjah Mada University Press, 1999), hlm 316.

¹⁸ Ricklefs, *Ibid*, hlm. 315.

Setelah proklamasi kemerdekaan dinyatakan, Rancangan Undang-Undang Dasar 1945—yang telah disusun jauh sebelum kemerdekaan¹⁹—ditetapkan dan disahkan. Ketetapan dan pengesahan UUD 1945 ini dilakukan di dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)²⁰. Di dalam sidang ini ditetapkan juga susunan pemerintahan Republik Indonesia, pengangkatan presiden dan wakil presiden, serta pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat²¹.

Bagi negara Indonesia, dimilikinya rakyat dan pemerintahan sebagai salah satu pemenuhan syarat berdirinya suatu negara tidaklah terlampau sulit. Dengan ditetapkannya berbagai hal pokok di atas maka Indonesia telah memiliki satu susunan pemerintahan yang cukup lengkap.

Syarat lain yang juga diperlukan oleh Indonesia untuk memantapkan kedudukannya sebagai bangsa yang merdeka adalah memiliki wilayah teritorial yang jelas sebagai bagian dari wilayah kedaulatan negara Indonesia. Di dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pembahasan tentang cakupan batas wilayah Indonesia awalnya menghasilkan tiga usulan. Usulan pertama mengatakan bahwa wilayah Negara Indonesia hanyalah daerah bekas wilayah Hindia Belanda dahulu. Usulan kedua menginginkan wilayah Negara Indonesia adalah wilayah Hindia Belanda dahulu ditambah Malaka, Borneo Utara, Papua, Timor dan kepulauan sekelilingnya. Dan usulan yang ketiga adalah bekas wilayah Hindia Belanda dahulu ditambah Malaka

¹⁹ Tepatnya pada 11 Juli 1945 dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati(Peny), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Pesiapan Kemerdekaan Indonesia-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia : 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 229.

²⁰ O.E. Engelen, dkk, *Lahirnya Satu Bangsa dan Negara*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1997), hlm. 93.

²¹ Saafroedin Bahar, *Op.Cit.*, hlm 539, 561.

dipotong Papua²². Bukan merupakan hal yang mudah bagi para *Founding Fathers* Indonesia untuk mengambil keputusan dari ketiga usulan yang telah disodorkan itu.

Pembahasan mengenai wilayah Indonesia awalnya dipandang sebelah mata dan dianggap bukan masalah yang terlalu sulit untuk dibicarakan. Bahkan ketua sidang BPUPKI sendiri, Dr.K.R.T. Radjiman Widyodiningrat, menyatakan bahwa pembahasan mengenai wilayah negara adalah hal yang tidak begitu sukar²³.

Namun sesuatu yang dianggap mudah, belum tentu merupakan sesuatu yang tidak penting. Terdapat beberapa alasan yang menjadi dasar mengapa pembahasan mengenai wilayah Indonesia ini cukup penting dan mendesak untuk segera dibicarakan.

Alasan pertama berkaitan dengan kedaulatan negara Indonesia. Dalam sidang BPUPKI yang membahas tentang dasar negara, secara implisit telah diberikan dasar mengenai persoalan yang berkaitan dengan keberadaan wilayah kedaulatan Indonesia. Kedaulatan negara baru dapat dicapai jika masyarakat Indonesia sendiri sudah memiliki pemahaman yang sama mengenai wilayah mana yang akan diperjuangkan kedaulatan wilayahnya masuk ke dalam kedaulatan wilayah Indonesia. Pulau Jawa memang pusat dan jantung kegiatan kepulauan Indonesia, tetapi dalam menyelidiki bahan-bahan untuk negara Indonesia, maka haruslah memperhatikan juga masalah-masalah, soal-soal dan keadaan istimewa di Pulau Borneo (Kalimantan), Selebes (Sulawesi), Maluku, Sunda Kecil (Kepulauan Nusa Tenggara), Malaya dan Sumatera. Indonesia didirikan atas kesadaran akan pengetahuan yang luas dan lebar tentang seluruh Indonesia²⁴.

²² Saafroedin Bahar, *Op.Cit.*, hlm 179-180.

²³ Saafroedin Bahar, *Ibid.*, hlm. 151.

²⁴ Saafroedin Bahar, *Op.Cit.*, hlm. 13.

Jangan sampai akhirnya hanya memandang Jawa dan pulau-pulau di sekitar Jawa sebagai bagian wilayah kedaulatan Indonesia.

Alasan lain mengapa pembahasan mengenai wilayah menjadi penting untuk sebuah negara baru seperti Indonesia adalah agar negara dapat merancang sarana-sarana perhubungan dan keamanan yang diperlukan untuk menjaga kedaulatan negaranya. Dengan mengetahui berapa besar luas wilayah negaranya maka rancangan kebijakan untuk menjaga dan membangun negara pun akan lebih tergambar. Seperti yang dikatakan oleh Soemitro Kolopaking di dalam sidang yang sama, “Sebetulnya hal daerah, soal daerah dalam pandangan saya tidak dapat dipisahkan dari soal yang besar yaitu Rancangan Undang-Undang Dasar Indonesia Merdeka.”²⁵

Negara Indonesia akhirnya menetapkan bahwa daerah yang masuk Indonesia merdeka adalah Hindia Belanda dulu²⁶. Indonesia kurang lebih memiliki luas wilayah laut sebesar 3.166.163 km² dan luas wilayah darat sebesar 2.027.087 km². Hampir 2/3 seluruh wilayah Indonesia adalah laut dengan panjang garis pantai mencapai 33.972 mil²⁷. Dengan komposisi wilayah seperti ini Indonesia sungguh terlihat sebagai sebuah negara maritim yang besar.

Berkaitan dengan kondisi geografis tersebut, Indonesia hampir tidak melakukan rencana penjagaan dan pemanfaatan apapun. Dalam rapat pertama setelah proklamasi kemerdekaan, Indonesia terus berkuat di dalam proses pembentukan bangsa Indonesia menjadi sebuah Negara Indonesia. Rapat demi

²⁵ Saafroedin Bahar, *Ibid.*, hlm 163.

²⁶ Yang disepakati sebagai wilayah Indonesia adalah usul no 3, namun dalam rapat PPKI Ir. Soekarno selaku ketua PPKI menyatakan bahwa Negara Indonesia meliputi wilayah Hindia Belanda dahulu. Drs. Chaidir Basrie, M. Si., *Wawasan Nusantara Wawasan Nasional Indonesia*, (Jakarta : Lembaga Ilmu Humaniora Institut Teknologi Indonesia, 1995), hlm. 38.

²⁷ Tulisan Sutikno di dalam buku Hasjim Djalal, dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia (Kumpulan Makalah)*, (Jakarta : 2007), hlm 28.

rapat PPKI setelah proklamasi berturut-turut membicarakan tentang pengesahan Undang-Undang Dasar 1945 beserta batang tubuhnya, susunan pemerintahan Negara Indonesia, pengangkatan presiden dan wakil presiden, pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat, pembentukan kementerian/departemen, penyusunan daerah dan prioritas program, serta pembentukan badan-badan kelengkapan negara lainnya²⁸.

Di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar beserta batang tubuhnya tidak terdapat bagian yang menyiratkan pemanfaatan dan penjagaan secara khusus terhadap dimensi kelautan Indonesia. Hanya sebagian kecil di dalam pasal 33 ayat 3 elemen “air” diangkat; “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”²⁹

Di dalam pasal ini “air” yang menggambarkan laut menjadi salah satu sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh negara untuk dapat menyejahterakan kehidupan rakyatnya. Namun sumber daya laut hanya sekedar dimanfaatkan. Tidak ada bagian pasal yang menetapkan untuk menjaga dan melestarikan berbagai sumber daya alam yang dimiliki Indonesia.

Perhatian terhadap laut yang minim juga masuk di dalam penyusunan kementerian/departemen Indonesia yang pertama³⁰. Dalam kabinet Indonesia yang pertama, dimensi kelautan Indonesia dimasukkan di dalam dua departemen yang terpisah; Departemen Pertahanan, yang meliputi hal Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Sekolah Militer Tinggi, dan sebagainya. Selanjutnya

²⁸ Saafroedin Bahar, *Op.Cit.*, hlm. 539, 561, dan 577.

²⁹ Saafroedin Bahar, *Ibid.*, hlm. 557.

³⁰ George Mc Turnan Kahin, *Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik : Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, (Solo : Sebelas Maret University Press dan Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm 176.

adalah Departemen Perhubungan, yang mengurus hal-hal lalu lintas, pos, telepon, telegraf dan sebagainya³¹. Tidak ada departemen khusus yang dibentuk untuk mengurus permasalahan laut Indonesia.

Kenyataan memiliki wilayah yang sebagian besar adalah laut seharusnya dapat ditanggapi dengan benar oleh pemerintah Indonesia. Tetapi kondisi terdesak yang dialami oleh negara Indonesia saat itu memaksa pemerintah untuk mencari jalan keluar lain untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan negara. Terlalu memakan waktu lama bagi pemerintah Indonesia untuk duduk diam sejenak memikirkan cara untuk memanfaatkan kekuatan laut Indonesia yang besar itu. Seperti perkataan Soemitro Kolopaking,

“Meskipun banyak soal-soal yang belum sempurna 100%, tidaklah jadi apa, asal kemerdekaan ini lekas tercapai. Pada waktu ini kita harus mengadakan usul yang praktis, yang nyata dapat dijalankan...asal keadaan bisa berjalan, sedikit demi sedikit kita dapat menambah dengan 5%, 10%, 15%, lama-kelamaan tercapailah Indonesia merdeka yang bulat.”³²

Kebijakan ini terpaksa diambil karena memang ada hal lain yang begitu mendesak untuk diselesaikan, yaitu merampungkan kemerdekaan Indonesia.

Memasuki pertengahan bulan September 1945, Indonesia akan melihat bahwa pilihan langkah yang telah mereka ambil mengakibatkan suatu kondisi yang sulit untuk pertahanan dan keamanan negara serta rakyat Indonesia. Pemerintah Indonesia akan menyadari bahwa persoalan mengenai luasnya wilayah laut Indonesia bukanlah persoalan yang sederhana.

Setelah kemenangan Sekutu di dalam Perang Dunia II, wilayah-wilayah yang dahulu merupakan daerah pendudukan Jepang akan diambil alih kekuasaannya oleh pihak Sekutu. Tanggung jawab atas Indonesia berada pada

³¹ Saafroedin Bahar, *Op.Cit.*, hlm 635-636.

³² Saafroedin Bahar, *Ibid.*, hlm. 163,164.

Komando Asia Tenggara Inggris di bawah pimpinan Jenderal Lord Louis Mountbatten. Belanda yang ingin sekali menduduki kembali Indonesia menaruh harapannya kepada Inggris karena mereka sendiri tidak sanggup melakukan hal itu sendiri³³.

Antara pertengahan bulan September dan Oktober 1945, pihak Australia menduduki kota-kota besar di Indonesia Timur yang pada umumnya berlangsung sebelum pembentukan pemerintahan-pemerintahan republik di sana, dan pihak Belanda awalnya juga memusatkan kedatangannya terlebih dahulu di Indonesia Timur³⁴. Belanda berusaha untuk menguasai pulau demi pulau, dan dimulai dari kepulauan yang terjauh dari pusat pemerintahan dan revolusi³⁵.

Belanda menyadari bahwa walaupun Indonesia sementara telah menguasai hampir seluruh wilayah nasional, akan tetapi persatuan nasional yang penuh masih tetap jauh dari tercapai. Salah satu alasannya adalah karena sistem perhubungan yang buruk di antara pulau³⁶. Bagaimana Indonesia dapat mengusahakan sebuah bangsa kepulauan yang besar, namun alat dan sarana untuk menghubungkan laut-laut di antara kepulauan tersebut masih minim. Hal ini mengakibatkan revolusi menjadi suatu kejadian yang terpisah-pisah³⁷.

Tidaklah mengherankan jika pengenalan Belanda akan daerah bekas jajahannya begitu baik. Telah kurang lebih 350³⁸ tahun Belanda menyentuhkan kakinya di negara bahari ini. Belanda tahu benar memanfaatkan berbagai sumber

³³ M.C.Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jogjakarta : Gadjah Mada University Press, 1999), hlm.323.

³⁴ Ricklefs, *Ibid.*, hlm 324.

³⁵ Sumitro. L.S. Danuredjo, *Hukum Internasional Laut Indonesia*, (Djakarta : Bharatara, 1971), hlm. 31.

³⁶ Ricklefs, *Op.Cit.*, hlm.319.

³⁷ Ricklefs, *Ibid.*, hlm. 319.

³⁸ Dimulai dari kedatangannya yang pertama di Banten pada tahun 1596 hingga masa pendudukan Jepang 1942.

daya dan kondisi geografis yang dimiliki oleh Indonesia. Dan ternyata letak geografis Indonesia yang saat itu dijadikan kelemahan oleh Belanda.

Selama masa-masa penjajahan yang dilakukan Belanda di Indonesia, perusahaan pemerintah yang begitu dijaga dan diperhatikan oleh pemerintah Belanda adalah perusahaan pelayaran³⁹. Pemerintah kolonial Belanda sangat antusias untuk mengembangkan pelayaran antar-pulau di Indonesia. Oleh karena sebagian besar kawasan luar Jawa merupakan kawasan kepulauan, berarti juga kawasan lautan, maka alat transportasi yang sangat dibutuhkan adalah armada perahu/kapal untuk pelayaran antardaerah dan antarpulau secara reguler yang dapat digunakan untuk mengangkut para pejabat pemerintah, alat-alat administrasi, mobilitas tentara, dan sebagainya.

Alasan lainnya adalah karena memang pemerintah Belanda bertujuan untuk mengintegrasikan seluruh wilayah Hindia Belanda di dalam kekuasaannya. Usaha itu juga dilakukan dalam rangka menghadapi ekspansi kapal-kapal milik orang Cina yang berpangkalan di Singapura yang merajalela di seluruh wilayah Hindia Belanda⁴⁰.

Ketika menemukan kekurangan di dalam kinerja pekerjaan maskapai pelayarannya, pemerintah Belanda tidak segan-segan memutuskan hubungan kerjasama dengan maskapai pelayaran tersebut dan langsung mencari maskapai baru untuk menggerakkan kembali proses perdagangan antar-pulau di Indonesia. Dengan beberapa kali pergantian, *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM)

³⁹ Howard. W. Dick, "Perdagangan Antarpulau, Pengintegrasian Ekonomi dan Timbulnya Suatu Perekonomian Nasional", dalam Anne Booth, William J.O. 'Malley dan Anna Weidemann (Peny), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, (Jakarta, 1988), Hlm 406.

⁴⁰ Singgih Tri Sulistiyono, *Pengantar Sejarah Maritim Indonesia*, (Jakarta, 2004), hlm 150.

pun akhirnya ditentukan oleh Belanda menjadi maskapai pelayaran resmi pemerintah untuk melayari kepulauan nusantara.

Tidak mudah jalan yang harus dilalui KPM di dalam menghubungkan pulau demi pulau di wilayah nusantara ini. Untuk dapat masuk dan diterima di pelabuhan suatu daerah maka maskapai tersebut harus dapat mengerti karakter pelabuhan, kapal, penduduk, dan komoditi dari daerah itu. Belum lagi persaingan dari maskapai-maskapai internasional lainnya yang ingin mengambil alih dan menghancurkan rute-rute pelayaran yang telah dibangun oleh pemerintah Belanda⁴¹. Hal ini membuat Belanda harus benar-benar mengerti dan memanfaatkan letak demi letak geografis Indonesia untuk kepentingan Belanda.

Dengan pengalaman seperti ini, Belanda tidak mengalami kesulitan untuk menentukan pulau-pulau mana milik kepulauan Indonesia yang lemah dan dapat segera dikuasai. Ditambah lagi dengan di masa-masa revolusi ini, KPM pun kembali mendapatkan haknya untuk bebas melayari dan menjalin hubungan dengan rute-rute pelayarannya dahulu sebelum masa pendudukan Jepang. Hal ini terjadi karena di masa-masa ini perekonomian Indonesia masih sangat bergantung kepada perusahaan-perusahaan besar milik Belanda⁴².

Indonesia sendiri dapat dikatakan belum siap untuk mengadu kekuatan di laut dengan Belanda. Saat itu kekuatan laut Republik Indonesia telah dapat diperkirakan oleh Belanda, dan di dalam sidang pembentukan negara pun tidak

⁴¹ Persaingan yang terbesar adalah dengan Inggris. Setelah Inggris mendirikan bandar Singapura pada tahun 1819, maka akibat dari sikap Belanda yang hanya memberikan perhatian kepada Pulau Jawa, daerah-daerah luar Jawa mengarahkan perdagangannya pada bandar jajahan Inggris tersebut. Hal ini terdapat di dalam buku Howard. W. Dick, "Perdagangan Antarpulau, Pengintegrasian Ekonomi dan Timbulnya Suatu Perekonomian Nasional", dalam Anne Booth, William J.O. Malley dan Anna Weidemann (Peny), *Sejarah Ekonomi Indonesia*, (Jakarta, 1988), Hlm 406.

⁴² Bondan Kanumoyoso, *Nasionalisasi Perusahaan Belanda di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm xi.

ada tanda-tanda penambahan personil, kapal, dan senjata bagi Angkatan Laut Indonesia.⁴³

Kesadaran pemerintah Republik Indonesia untuk segera membentuk tentara nasional untuk mengadakan perlawanan secara sentral baru muncul ketika melihat bahwa Badan Keamanan Rakyat (BKR) yang dibentuk secara lokal tidak mampu mengamankan perjuangan. Pada tanggal 5 Oktober 1945 barulah dikeluarkan Maklumat Pemerintah yang menyatakan berdirinya tentara nasional yang disebut Tentara Keamanan Rakyat⁴⁴.

Di dalam bidang politik pun pemerintah Indonesia masih saja tidak memberi perhatian yang besar dalam bidang laut. Hal ini terlihat dari susunan kabinet Negara Indonesia yang belum memasukkan laut di dalam satu departemen khusus.

Setelah kabinet presidensiil yang pertama meletakkan jabatan karena adanya Maklumat Pemerintah pada 14 November 1945, dibentuklah kabinet *ministeriil*⁴⁵. Berturut-turut dimulai dari Kabinet Sjahrir I hingga III (November 1945-Juni 1947), Kabinet Amir Sjarifuddin (Juni 1947-Januari 1948), sampai Kabinet Hatta (Januari 1948-Desember 1949) tidak pernah memasukkan dimensi kelautan menjadi satu departemen kementerian khusus⁴⁶.

Satu kondisi lain yang kurang menguntungkan juga bagi Indonesia adalah sistem Hukum Laut Indonesia yang tidak memberi rasa aman bagi keamanan

⁴³ Lihat perjalanan pembentukan Negara Indonesia di dalam buku karangan Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati(Peny), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Pesiapan Kemerdekaan Indonesia-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia : 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998).

⁴⁴ Sartono Kartodirdjo, Marwati Djoened Poesponegoro, dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975), hlm. 32-33.

⁴⁵ Sartono, *Ibid.*, hlm 34.

⁴⁶ P.N.H. Simanjuntak, S.H, *Kabinet-kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 23-83.

wilayah kedaulatan Indonesia. Selama ini Indonesia masih memakai peraturan laut masa kolonial, *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie 1939*, yang mengatur bahwa kedaulatan laut bagi suatu wilayah hanya sejauh 3 mil dari batas air yang terendah⁴⁷. Pulau-pulau di Indonesia pun—terutama kelima pulau terbesar di Indonesia—menjadi terpisah satu dengan yang lain. Hal ini terjadi karena masing-masing pulau memiliki hak yuridiksinya sendiri dan setiap kapal tidak diperbolehkan untuk melewati secara bebas garis batas 3 mil dari masing-masing pulau tersebut⁴⁸.

Walaupun terlihat seperti memiliki hak penuh atas setiap pulau, namun ternyata keadaan seperti ini sangat merugikan sebuah negara kelautan seperti Indonesia. Laut-laut yang tidak masuk ke dalam garis batas 3 mil itu dianggap sebagai laut terbuka (*open sea*) dan dapat dimasuki oleh siapapun secara bebas⁴⁹.

Sementara itu, pasukan mekanis Belanda yang bersenjata tank yang dibantu oleh pasukan Angkatan Udara yang kuat, dengan segera menyusup ke dalam wilayah Republik. Dalam waktu dua minggu, Belanda sudah menguasai kebanyakan kota besar dan kota-kota kecil utama di Jawa Barat dan Jawa Timur, sebagian hubungan-hubungan komunikasi utama di antara kota-kota tersebut, dan telah menduduki pelabuhan-pelabuhan perairan laut dalam Republik lainnya, yang terletak di Jawa dan Sumatera.

Selain dengan militer, cara diplomasi Belanda juga memakai sistem strategi yang sama; yaitu dengan memanfaatkan dan melemahkan kekuatan geografis Indonesia. Dalam perundingan-perundingannya dengan Indonesia

⁴⁷ Dino, P. Djalal, *The Geopolitics of Indonesia's Maritime Territorial Policy* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 1996), hlm. 19

⁴⁸ Dino, *Ibid.*, hlm. 20.

⁴⁹ Dino, *Ibid.*, hlm. 20.

Belanda selalu berusaha untuk memisahkan persatuan pulau demi pulau Indonesia. Dalam pandangan Belanda, jika sedikit demi sedikit pulau-pulau yang dimiliki Indonesia dapat dikuasai oleh Belanda, maka pemerintah Indonesia pun akan melemah dan akhirnya seluruh wilayah Indonesia akan kembali menjadi daerah kekuasaan Belanda.

Cara diplomasi Belanda dimulai dengan perjanjian yang dibuat oleh pemerintah Belanda dengan Indonesia yaitu Perjanjian Linggarjati. Perjanjian ini diadakan pada 10 November 1946.

Akan tetapi, sebelum perjanjian diadakan, terjadi insiden yang melibatkan Angkatan Laut Belanda dan Indonesia. Insiden dimulai ketika kapal Republik Gajah Mada milik Indonesia akan menjemput perwakilan dari Belanda di Pelabuhan Cirebon. Belanda menolak untuk menaiki kapal laut Indonesia. Setelah bersitegang cukup lama akhirnya wakil diplomasi dari Belanda menerima penjemputan kapal dari pihak Indonesia. Insiden ini bukan hanya suatu soal protokol kecil, tetapi mengandung pengakuan akan perairan teritorial Indonesia, yang dirasakan sebagai suatu penghinaan pahit terhadap Angkatan Laut Belanda⁵⁰.

Hasil terpenting dalam perjanjian Linggarjati adalah diakuinya wilayah Indonesia atas Jawa, Sumatera dan Madura⁵¹. Kalau diperhatikan, ketiga daerah itu merupakan daerah pusat pemerintahan yang cukup sulit untuk dikuasai oleh Belanda⁵². Hal ini memperlihatkan keinginan Belanda untuk memisah-misahkan wilayah kedaulatan Indonesia dan tidak menganggapnya menjadi satu kesatuan

⁵⁰ A.B. Lopian dan P.J. Drooglever (peny), *Menelusuri Jalur Linggarjati*, (Jakarta : Pustaka Utama, 1992), hlm 303-304.

⁵¹ George Mc Turnan Kahin, *Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik : Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm 247.

⁵² D. Sidik Suraputra, *Revolusi Indonesia dan Hukum Internasional*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1991), hlm. 78.

wilayah yang utuh. Lautan yang mengelilingi seluruh wilayah Indonesia dipakai oleh Belanda untuk menjadi sumber pemisah antar-pulau.

Dalam perkembangannya, perjanjian ini tidak berjalan dengan baik. Perbedaan tafsir mengenai beberapa pasal persetujuan menjadi pangkal perselisihan⁵³. Salah tafsir yang kemudian berkembang menjadi perselisihan adalah peristiwa Blokade Laut Belanda. Peristiwa Blokade itu dapat diuraikan seperti berikut :⁵⁴

“Blokade laut ini adalah suatu ofensif ekonomi Belanda yang melarang dan menghalangi Republik mengadakan hubungan dagang dengan luar negeri. Alasan Belanda ialah bahwa mereka menganggap berdasarkan pasal 15 Perjanjian Linggarjati masih mempunyai kekuasaan *de jure* atas wilayah Republik, sehingga hasil kebun dari penduduk di wilayah Republik kalau mau dipasarkan ke luar negeri harus melalui pihak Belanda. Caranya dengan memblokade jalan ke laut dari wilayah Republik.”

Akibat blokade ini maka perdagangan Djambi-Singapura ditutup. Banyak saudagar kapal yang protes karena blokade Belanda. Namun Belanda mengatakan bahwa selama mereka memiliki surat-surat sah yang dapat ditunjukkan ke pemerintah Hindia Belanda, maka hal tersebut tidak akan menjadi masalah⁵⁵.

Blokade laut Belanda berhasil melumpuhkan perdagangan Republik. Semua perahu dan kapal yang datang ke daerah pendudukan harus didaftarkan dan mendapat ijin dari Belanda untuk datang ke pelabuhan Republik, sedangkan kapal-kapal dari pelayaran Republik tidak diakui oleh Belanda. Kapal-kapal Republik ke pelabuhan Belanda dan disana barang-barangnya dibongkar, sedangkan nahkodanya dihukum penjara 15 hari-1 bulan atau didenda⁵⁶.

⁵³ Sartono Kartodirdjo, Marwati Djoened Poesponegoro, dan Nugroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*, (Jakarta : Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1975), hlm.45.

⁵⁴ D. Sidik Suraputra, *Revolusi Indonesia dan Hukum Internasional*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 1991), hlm. 153.

⁵⁵ Berita Indonesia : Membawa Soeara Rakjat Merdeka, No. 596 tahun ke-III, Raboe, 29 Juni 1948, hlm. 1.

⁵⁶ *Berita Indonesia : Membawa Soeara Rakjat Merdeka*, No.615 Tahun ke-III, Selasa, 12 Juli 1948, hlm. 1.

Meskipun demikian, Indonesia tidak tinggal diam. Belanda dianggap telah mengesampingkan KTN (Komisi Tiga Negara) dan komite keamanan dengan melakukan tindakan militer yang sewenang-wenang⁵⁷. Kapal perang Republik mencoba menembus Blokade Laut Belanda.

Pada tanggal 4-6 Januari 1947 terjadi suatu perang laut di depan Pelabuhan Cirebon antara kapal perang Belanda dan patroli Angkatan Laut Indonesia yang mengakibatkan tenggelamnya kapal pimpinan RI Gajah Mada dan hampir semua awak kapalnya gugur termasuk komandannya Letnan Samadikun⁵⁸. Kekuatan Angkatan Laut Indonesia dengan organisasi dan peralatan yang sederhana tidak dapat menghambat pukulan musuh yang serba modern persenjataannya⁵⁹.

Dunia internasional bereaksi cukup keras terhadap Blokade Laut Belanda. Menurut mereka, pengakuan *de facto* Belanda terhadap RI melalui Perjanjian Linggarjati, berarti bahwa Republik Indonesia sebagai subjek hukum internasional mempunyai hak untuk mengadakan hubungan ekonomi keluar. Blokade adalah “suatu tindakan” perang⁶⁰.

Tekanan dari dunia internasional membuat Belanda menghentikan Blokade Lautnya. Blokade Laut ini tidak hanya merugikan perekonomian Indonesia, tetapi juga perekonomian asing. Karena blokade yang dilakukan Belanda ini, kapal-kapal asing yang ingin berdagang dengan para pedagang Indonesia disingkirkan oleh kapal perang Belanda⁶¹.

⁵⁷ *Loc.Cit.*, No.596 Tahun ke-III, Rabu, 29 Juni 1948, hlm. 1.

⁵⁸ Sidik, *Op.Cit.*, hlm. 155.

⁵⁹ Sartono, *Op.Cit.*, hlm. 48-49.

⁶⁰ Sidik, *Op.Cit.*, hlm. 157.

⁶¹ Sidik, *Op.Cit.*, hlm.156.

Karena menemukan jalan buntu di dalam Perjanjian Linggarjati maka pada tanggal 21 Juli 1947 Belanda melakukan Agresi Belanda I untuk menghancurkan pusat pemerintahan Indonesia⁶². Pihak Belanda berdalih bahwa mereka memutuskan untuk menggunakan kekuatan militer dengan alasan bahwa pemerintah Republik tidak cukup mengawasi unsur-unsur ekstrimis yang tersebar dalam wilayahnya, sehingga persetujuan-persetujuan yang telah mereka buat tidaklah terpenuhi⁶³. Padahal Belanda sendirilah yang tidak memenuhi persetujuan di dalam Perjanjian Linggarjati.

Namun agresi gagal dan kekuatan diplomasi Indonesia pun berhasil meminta dukungan dari dunia internasional sehingga tindakan penyerangan Belanda ini dapat diselesaikan dengan cara yang damai. Negara yang mendukung Indonesia dalam masalah ini adalah India dan Australia. Merekalah yang mengusulkan agar masalah Indonesia dimasukkan dalam pembicaraan Dewan Keamanan PBB⁶⁴.

Setelah gagal dengan perundingan pertama, Indonesia-Belanda akhirnya kembali mengadakan perundingan. Perundingan berikutnya diselenggarakan di atas kapal-angkut pasukan milik Angkatan Laut Amerika Serikat, *USS Renville*. Perundingan ini dibuka secara resmi pada tanggal 8 Desember 1948⁶⁵. Dalam Perjanjian Renville ini Belanda kembali berusaha untuk semakin memperkecil wilayah kedaulatan negara Indonesia.

Karena terjadi kemandekan dalam memahami isi perjanjian ini, maka Belanda kembali memakai cara yang sama, yaitu cara militer untuk menggempur

⁶² Sartono, *Op.Cit.*, hlm 48.

⁶³ George Mc Turnan Kahin, *Refleksi Pergumulan Lahirnya Republik : Nasionalisme dan Revolusi di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 267.

⁶⁴ Sartono, *Op.Cit.*, hlm. 49.

⁶⁵ Sartono, *Ibid.*, hlm. 51.

dan melemahkan kekuasaan pemerintah Indonesia. Agresi Militer Belanda II ini dilakukan pada tanggal 19 Desember 1948. Dalam aksi militer ini Yogyakarta, ibukota RI berhasil direbut dan diduduki.

Belanda tidak menyadari bahwa agresinya yang kedua ini merupakan langkah akhir Belanda menuju pengakuan kedaulatan pemerintah Republik Indonesia. Dunia internasional mengutuk tindakan militer Belanda tersebut. Tekanan yang terus menerus dan keras dari dunia internasional membuat pertahanan dan kekerasan hati Belanda melemah. Jalan buntu di bidang militer, diikuti dengan ancaman Amerika Serikat untuk mencabut bantuan Marshall Plan⁶⁶, akhirnya memaksa Belanda untuk kembali mengadakan perundingan dengan Indonesia.

Pada tanggal 19-22 Juli 1949 diadakan perundingan antara kedua belah pihak yang disebut Konferensi antar-Indonesia. Pada konferensi itu dihasilkan persetujuan mengenai bentuk dan hal-hal yang bertalian mengenai ketatanegaraan Indonesia Serikat⁶⁷. Hasil dalam konferensi inilah yang akan dibahas oleh kedua belah pihak dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Pada tanggal 23 Agustus KMB dimulai di Den Haag dan konferensi selesai pada tanggal 2 November 1949⁶⁸. Pada puncaknya, hasil konferensi ini ditandatangani secara bersamaan oleh pihak Indonesia-Belanda di dalam KMB pada 27 Desember 1949.

Berdasarkan hasil KMB, bentuk negara Indonesia yang diakui oleh Belanda adalah bentuk Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Negara ini memiliki UUD tersendiri yang disebut Undang-Undang Dasar (UUD) RIS. UUD RIS menetapkan suatu federasi yang terdiri dari 16 negara bagian. Tiap negara

⁶⁶ Sartono, *Ibid.*, hlm. 63.

⁶⁷ Sartono, *Ibid.*, hlm. 70.

⁶⁸ Sartono, *Ibid.*, hlm. 71.

bagian RIS ini diwakili oleh dua senator untuk menetapkan kebijakan-kebijakan mengenai salah satu, sebagian atau keseluruhan wilayah dari Republik Indonesia Serikat⁶⁹. Ke-16 negara bagian itu meliputi; Republik Indonesia (RI), Negara Indonesia Timur (NIT), Negara pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dan Negara Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur⁷⁰.

Walaupun akhirnya pengakuan kedaulatan Indonesia tercapai, namun strategi Belanda untuk dapat memisahkan wilayah kedaulatan Indonesia juga tercapai. Republik Indonesia Serikat (RIS) terbagi-bagi dalam 16 negara bagian dan lautlah yang dijadikan pemisah diantara keenam belas negara bagian tersebut.

2.2. Masalah dalam Kedaulatan RIS (1950 – 1957)

Dengan adanya pengakuan kedaulatan Belanda atas Republik Indonesia Serikat (RIS) maka hampir sebagian besar negara besar di dunia memberikan pengakuan *de jure* kepada Indonesia⁷¹. Negara federal baru ini dengan suara bulat memilih Soekarno sebagai Presiden RIS dan Hatta sebagai Perdana Menteri⁷².

Namun dalam perkembangannya, Sistem Pemerintahan Federal yang diwariskan oleh Konferensi Meja Bundar hanya dapat bertahan selama kurang dari enam minggu, dan sesudah itu mulai pecah karena banyaknya tekanan dari gerakan meluas yang berusaha menggantikannya dengan suatu bentuk pemerintahan kesatuan⁷³.

⁶⁹ Kahin, *Op. Cit.*, hlm 566-567.

⁷⁰ P.N.H. Simanjuntak, S.H, *Kabinet-kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 91.

⁷¹ Kahin, *Op.Cit.*, hlm. 565-566.

⁷² Kahin, *Ibid.*, hlm. 568.

⁷³ Kahin, *Ibid.*, hlm. 569.

Negara-negara bagian yang tersebar di berbagai kepulauan Indonesia semakin merasa terpisah antara yang satu dengan yang lainnya. Dalam semua 15 negara bagian hasil ciptaan Belanda, ketidakpuasaan ini segera mewujudkan diri dalam tuntutan-tuntutan massa yang meluas dan serempak untuk menghapuskan federalisme dan meleburkan diri di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia⁷⁴.

Selain kehadiran pihak-pihak yang mendukung kesatuan Negara Republik Indonesia, muncul juga golongan yang malah bersikap *kontra* terhadap Republik. Golongan ini sering disebut golongan federalis, dan yang bersikap *pro* disebut golongan republik. Sikap *kontra* ini dilakukan oleh beberapa golongan yang mendapat dukungan dan bantuan dari pihak Belanda atau mereka yang takut akan kehilangan hak-haknya bila Belanda meninggalkan Indonesia⁷⁵. Sikap *kontra* ini pun lambat laun berkembang menjadi gerakan-gerakan separatisme yang menentang keberadaan pemerintah yang sah.

Gerakan pertama yang muncul adalah gerakan Angkatan Perang Ratu Adil (APRA) di bawah pimpinan Kapten KNIL Raymond Westerling di Bandung. Tujuan APRA ialah mempertahankan bentuk federal di Indonesia dan adanya tentara tersendiri pada negara-negara bagian RIS. Sedang pada konferensi antar-Indonesia di Yogya telah disetujui bahwa Angkatan Perang RIS (APRIS) adalah Angkatan Perang Nasional⁷⁶. Karena kerjasama yang baik antara rakyat, pemerintah dan APRIS maka gerakan APRA ini berhasil ditumpas.

Gerakan kedua yang muncul untuk mendesak RIS adalah gerakan yang dijalankan oleh Kapten Andi Azis di Makasar (Ujung Pandang). Motif dari pemberontakan ini adalah menolak masuknya pasukan-pasukan APRIS dari TNI

⁷⁴ Kahin, *Ibid.*, hlm. 571.

⁷⁵ Sartono, *Op.Cit.*, hlm. 73.

⁷⁶ Sartono, *Ibid.*, hlm 74.

ke Sulawesi Selatan. Para pemberontak—yang sebagian besar adalah pasukan bekas KNIL—takut terdesak oleh pasukan baru APRIS yang datang.

Daerah yang dijaga untuk melindungi wilayah pemberontakannya adalah pelabuhan. Ketika Kapten Andi Azis menangkap dan merebut kota tersebut, mereka menggerakkan pasukan artileri dan memaksa kapal-kapal pasukan RIS yang datang untuk segera meninggalkan pelabuhan⁷⁷.

Walaupun begitu, lautan yang mengelilingi Semenanjung Sulawesi Selatan (*sic!*) menawarkan jalan masuk yang luas bagi APRIS untuk masuk dan mendarat di Makasar. Gerakan ini dapat digagalkan karena adanya kerjasama yang baik antara pasukan APRIS dan pemerintah negara bagian⁷⁸.

Cobaan terakhir yang dihadapi pemerintah RIS dan berlanjut sampai ke masa RI adalah gerakan mempertahankan sistem federal dengan membentuk negara sendiri yang disebut “Republik Maluku Selatan” (RMS). Gerakan ini dipimpin oleh Dr. Soumokil⁷⁹. Gerakan ini cukup sulit ditumpas karena para pemberontak memanfaatkan kondisi geografis Maluku yang memiliki banyak pulau. Dr. Soumokil dan pasukannya terus berpindah dari satu pulau ke pulau yang lain.

Dalam masa pemberontakan ini Hatta menyadari bahwa usaha pembentukan suatu negara kesatuan Indonesia harus secepatnya diadakan. Akan lebih mengorbankan banyak jiwa jika harus menunggu keadaan darurat untuk pemerintah pusat dapat bertindak. Kekuatan tiap negara bagian yang tidak sama⁸⁰, kurang memadainya sumber daya alam dan manusia di tiap negara bagian untuk

⁷⁷ Kahin, *Op.Cit.*, hlm. 580.

⁷⁸ Kahin, *Ibid.*, hlm. 580.

⁷⁹ Sartono, *Op.Cit.*, hlm. 78.

⁸⁰ Sartono, *Ibid.*, hlm. 72.

membentuk sistem pemerintahan dan pertahanan yang kuat⁸¹, dan minimnya persediaan alat perhubungan antar-pulau yang dimiliki pemerintah pusat RIS, menjadi alasan bahwa Indonesia tidak siap untuk berada dalam sistem pemerintahan federal.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan resmi RIS dibubarkan dan dibentuk negara kesatuan baru yang diberi nama Republik Indonesia. Negara kesatuan ini memiliki Undang-Undang Dasar yang diberi nama Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan, lebih dikenal dengan nama UUD 1950. UUD ini bersifat sementara⁸² dan mengandung unsur-unsur dari UUD-RI maupun dari UUD-RIS. Menurut UUD 1950 kekuasaan legislatif dipegang oleh presiden, kabinet dan DPR⁸³.

Dalam negara kesatuan RI, Indonesia dibagi menjadi 10 provinsi yang mempunyai otonomi⁸⁴. Beban pemerintah pusat semakin semakin berat karena beban tanggung jawab permasalahan yang harus diselesaikan dari wilayah pemerintahannya menjadi semakin banyak. Tiap negara bagian memiliki permasalahan dan wilayah-wilayah itu tersebar di kepulauan yang sangat luas.

Masalah ekonomi yang dihadapi bangsa Indonesia setelah masa revolusi semakin beragam. Perkebunan dan instalasi industri di seluruh penjuru rusak berat⁸⁵. Perhatian pemerintah pusat hanya difokuskan di ibukota negara, yaitu Jawa, dan kota-kota besar. Tindakan ini menimbulkan kesulitan bagi daerah-daerah luar Jawa yang memiliki perekonomian ekspor serta mendorong

⁸¹ Kahin, *Op. Cit.*, hlm. 574.

⁸² Kahin, *Ibid*, hlm 589.

⁸³ Sartono, *Op. Cit.*, hlm. 80.

⁸⁴ Kahin, *Op. Cit.*, hlm. 592.

⁸⁵ M.C.Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jogjakarta : Gadjah Mada University Press, 1999), hlm. 356.

munculnya pasar-pasar gelap dan penyelundupan⁸⁶. Luas wilayah NKRI semakin menambah kesulitan pemerintah dalam menangani kasus penyelundupan ini.

Kabinet pertama yang terbentuk di masa demokrasi perlementer ini adalah Kabinet Natsir (6 September 1950-20 maret 1951). Program-program penting yang dikerjakan oleh kabinet ini antara lain; peningkatan keamanan dan ketentraman, menyempurnakan organisasi Angkatan Perang, dan memperjuangkan penyelesaian soal Irian Barat secepatnya⁸⁷.

Pada masa ini masih terjadi berbagai pemberontakan yang mendesak keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti; pemberontakan Dr. Soumokil dengan RMS-nya, pemberontakan Darul Islam (DI) untuk membentuk Negara Islam Indonesia yang meliputi Jawa Barat, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, dan Aceh⁸⁸.

Kondisi ini semakin memperburuk keamanan wilayah Indonesia. Tanpa adanya keamanan di seluruh wilayah Indonesia maka kesejahteraan seluruh rakyat pun sulit untuk dicapai.

Seluruh wilayah Indonesia dikelilingi oleh laut. Untuk dapat menjaga keamanan wilayah seutuhnya maka pagar-pagar yang mengelilingi wilayah kedaulatan Indonesia pun harus tertutup. Hal ini sama seperti yang dinyatakan oleh Moh. Yamin di dalam sidang Panitia Kemerdekaan Indonesia, “..dan akhirnya, bilamana pintu-pintu itu dapat dijaga oleh kita sendiri, ditutup dan dibuka sesuka kita sendiri, maka barulah tepat penjagaan dalam ilmu strategi sempurna.”⁸⁹

⁸⁶ Ricklefs, *Ibid.*, hlm. 357.

⁸⁷ Sartono, *Op. Cit.*, hlm. 81.

⁸⁸ Sartono, *Ibid.*, hlm. 82.

⁸⁹ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati (Peny), *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Pesiapan Kemerdekaan Indonesia-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia : 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, (Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 162.

Sayangnya hukum laut yang dimiliki Indonesia saat itu semakin mempersulit pemerintah dalam menjaga pintu-pintu masuk laut tersebut. Adanya kantung-kantung laut bebas dalam wilayah Indonesia malah semakin membuka wilayah Indonesia lebar-lebar, bukan menutupnya.

Dalam menyelesaikan persoalan Irian Barat Indonesia harus memperhatikan kekuatannya dalam dimensi laut. Belanda rupanya tidak bermaksud untuk mengembalikan Irian Barat kepada Indonesia⁹⁰. Karena telah mengetahui kelemahan kondisi geografis Indonesia maka berbagai serangan yang dilakukan oleh Belanda hampir semuanya melalui laut.

Adanya laut bebas di antara pulau-pulau wilayah kedaulatan Indonesia menjadi salah satu sebab mengapa Belanda begitu mudah masuk dan menggempur wilayah kepulauan Indonesia⁹¹. Kapal perang Belanda *Drente* diketahui berlayar melalui Laut Jawa menuju Irian. Tidak hanya satu, tetapi muncul juga kapal dari *Royal Inter Oceans Lines Ciluwah* yang diketahui mengangkut senjata dan terjebak di Tanjung Priok⁹².

Di dalam susunan Kabinet Natsir sendiri tidak terdapat kementerian/departemen khusus yang mengatur mengenai laut. Tidak hanya di kabinet Natsir, tetapi semua kabinet yang memimpin Indonesia di masa Demokrasi Parlemerter ini tidak pernah memasukkan dimensi kelautan di dalam satu departemen/kementerian khusus. Jika tidak berada di bawah cakupan Menteri Pertahanan, maka urusan mengenai laut dimasukkan di dalam tanggungjawab Menteri Perhubungan⁹³.

⁹⁰ Sartono, *Op. Cit.*, hlm. 85.

⁹¹ Mengenai laut-laut antara bisa melihat bagian tulisan ini di halaman 11.

⁹² Hasjim Djalal, dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia (Kumpulan Makalah)*, (Jakarta : 2007), hlm. 34.

⁹³ Susunan kabinet Indonesia di masa Demokrasi Parlemerter dapat dilihat pada P.N.H. Simanjuntak, S.H., *Kabinet-kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai*

Hubungan Indonesia-Belanda semakin tegang. Dalam masa tegang itulah, masih beroperasinya KPM—perusahaan pelayaran Belanda yang dipandang sebagai simbol kekuasaan kolonial—disorot secara tajam terutama di kawasan Indonesia bagian Timur⁹⁴. Pada Juni 1950, kapal *Koninklijke Paketvaart Maatschappij* (KPM) *Van Riemsdijk* yang berlayar teratur dari Singapura ke Sorong dirampok di Tanjung Priok karena dituduh sebagai pengangkut para kolonialis ke Papua Barat⁹⁵. Kredibilitas KPM sebagai maskapai pelayaran semakin diragukan oleh pemerintah Indonesia. Keinginan untuk memiliki perusahaan pelayaran negara dengan kekuatan sendiri semakin besar.

Pada 30 April 1952, pemerintah mengumumkan pembentukan Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni). Tujuan Pelni adalah menjalankan perusahaan pelayaran untuk melayani masyarakat dan pemerintah, terutama di perairan dan laut Indonesia⁹⁶. Kedudukan Pelni sebagai perusahaan pelayaran nasional semakin kuat ketika terjadi aksi pengusiran terhadap kantor pusat KPM di Jakarta⁹⁷. Keputusan pengusiran terhadap KPM tersebut tidak dapat dipisahkan dari perkembangan politik nasional yang semakin memanas antara Indonesia dan Belanda dalam masalah Papua Barat.

Tindakan pemerintah RI menimbulkan reaksi keras dari pihak Belanda. Belanda segera mengirimkan kapal-kapal perang ke perairan Indonesia untuk menjaga Papua Barat agar tidak direbut secara paksa oleh Indonesia⁹⁸. Pemerintah RI tidak dapat berbuat apa-apa karena hukum laut internasional masih

Reformasi, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm 108-160.

⁹⁴ Djalal, *Op.Cit.*, hlm. 64.

⁹⁵ Djalal, *Ibid.*, hlm. 65.

⁹⁶ Djalal, *Ibid.*, hlm. 65.

⁹⁷ Djalal, *Ibid.*, hlm. 66.

⁹⁸ Djalal, *Op.Cit.*, hlm. 67.

membenarkan tindakan Belanda tersebut. Situasi ini jelas menempatkan Indonesia dalam posisi yang sulit.

Memasuki tahun 1957, kondisi di dalam wilayah RI semakin tidak stabil. Tidak lama setelah kejatuhan kabinet Ali II (14 Maret 1957), Presiden Soekarno mengumumkan pemberlakuan hukum darurat perang. Di saat-saat yang genting itu, diumumkanlah pembentukan kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ir. H. Djuanda⁹⁹. Keadaan darurat perang memaksa kabinet untuk segera melakukan tindakan.

Langkah pertama yang dilakukan Djuanda berkaitan dengan masalah kedaulatan wilayah ini adalah memasukkan kementerian khusus untuk menangani masalah laut di dalam susunan kabinet yang dipimpinnya. Kementerian khusus itu dinamakan Kementerian Pelayaran. Kementerian ini diisi oleh Komodor (purn) Moh. Nazir.

Kementerian ini adalah hasil pecahan dari Kementerian Perhubungan¹⁰⁰. Kementerian ini dibentuk karena mengingat kedudukan pelayaran adalah sangat penting dalam mendukung program pembangunan seluas-luasnya yang digalakkan oleh pemerintah. Fungsi pelayaran begitu vital dalam memperkembangkan ekonomi sosial, melancarkan pemerintahan, memenuhi kepentingan pertahanan dan memperkokoh jiwa persatuan bangsa Indonesia¹⁰¹.

Namun perjuangan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia seakan tidak menuai hasil. Hukum laut internasional seakan memaksa pemerintah

⁹⁹ P.N.H. Simanjuntak, S.H., *Kabinet-kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi*, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm. 182.

¹⁰⁰ Kementerian Perhubungan dipecah menjadi dua yaitu; Kementerian Pelayaran dan Kementerian Perhubungan. Simanjuntak, *Ibid.*, hlm. 185.

¹⁰¹ H.R. Soenar Soerapoetra, *Sejarah Pelayaran Niaga di Indonesia Jilid II : Seperempat Abad Pelayaran Nasional di Indonesia (1945-1970)*, (Jakarta, Yayasan Pusat Studi Pelayaran Niaga di Indonesia, Juli 2001), hlm. 45.

Indonesia untuk tidak melakukan apa-apa terhadap tindakan Belanda tersebut. Berbagai peristiwa yang berkaitan dengan ketegangan dan konflik antara Indonesia dan Belanda mendorong pemerintah untuk meninjau kembali sistem hukum laut warisan kolonial yang sangat merugikan pihak Indonesia¹⁰². Indonesia mulai memikirkan usaha untuk mengubah sistem hukum laut tersebut.

Pemikiran untuk mengubah Hukum Laut Kolonial 1939 sebenarnya sudah dimulai pada 1956. Pimpinan Departemen Pertahanan Keamanan RI mendesak kepada pemerintah untuk segera merombak hukum laut warisan kolonial yang secara nyata tidak dapat menjamin keamanan wilayah Indonesia. Desakan itu akhirnya melahirkan suatu panitia interdepartemental yang ditugaskan untuk merancang Rancangan Undang-Undang tentang Wilayah Perairan Indonesia dan Lingkungan Maritim¹⁰³.

Rancangan Undang-Undang tersebut menghasilkan konsep untuk menambah wilayah laut RI seluas 12 mil dari jarak garis pantai yang terluar. Namun mengingat kekuatan Angkatan Laut Indonesia yang masih belum memadai, panitia tidak berani untuk menetapkan konsep tersebut¹⁰⁴. Jangankan mengubah asas hukum laut, mempertahankan eksistensinya saja masih harus berjuang mati-matian¹⁰⁵.

Konsep ini diangkat kembali ketika Mr. Mochtar Kusumaatmadja ditugaskan oleh Perdana Menteri Djuanda untuk mencari suatu dasar hukum guna mengamankan keutuhan wilayah RI. Mr. Mochtar Kusumaatmadja menawarkan konsep “asas negara kepulauan” sebagai jawabannya. Dengan menggunakan “asas

¹⁰² Hasjim Djalal, dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia (Kumpulan Makalah)*, (Jakarta : 2007), hlm. 68.

¹⁰³ Djalal, *Ibid.*, hlm. 68.

¹⁰⁴ Djalal, *Ibid.*, hlm. 68.

¹⁰⁵ Djalal, *Ibid.*, hlm. 64.

archipelago” sebagai dasar hukum laut Indonesia, maka Indonesia akan menjadi negara kepulauan atau “*archipelagic state*” yang merupakan suatu eksperimen radikal dalam sejarah hukum laut dan hukum tata negara di dunia¹⁰⁶.

Pada waktu asas archipelago dibicarakan banyak anggota panitia RUU dan Dewan Menteri yang berkeberatan. Namun karena melihat tindakan kapal perang Belanda yang terus menerus hadir di tengah laut Indonesia, mereka menyadari bahwa sarana hukum ini adalah satu-satunya kemungkinan untuk melindungi kepentingan nasional¹⁰⁷. Asas archipelago memang sulit ditetapkan karena realitas kekuatan laut RI yang belum memadai, tetapi di satu sisi pemerintah pun terdesak untuk mencari jalan keluar untuk mengatasi masalah kapal-kapal asing yang melalui wilayah laut Indonesia¹⁰⁸.

Dalam sidang 13 Desember 1957, Dewan Menteri akhirnya memutuskan penggunaan “*archipelagic state principle*” dalam tata hukum di Indonesia¹⁰⁹. Pemerintah mengeluarkan sebuah pengumuman mengenai perairan negara RI. Sebuah surat kabar lokal memberitakan:¹¹⁰

“Kabinet dalam sidangnya Djumat malam jang dilangsungkan sedjak djam 20.00 hingga djam 01.15 telah membitjarakan tentang wilayah perairan negara Republik Indonesia. Bentuk geografi Indonesia sebagai suatu negara kepulauan jang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunjai sifat dan tjorak tersendiri. Menurut sedjarah sedjak dahulu kala kepulauan Indonesia merupakan suatu kesatuan. Bagi keutuhan teritorial dan untuk melindungi kekajaan negara Indonesia semua kepulauan serta laut jang terletak diantaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan jang bulat. (...) Berdasarkan pertimbangan2 itu maka Pemerintah menjatakan bahwa segala perairan disekitar, diantara dan jang menghubungkan pulau2 jang termasuk negara Indonesia dgn. tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian2 jang wadjar dari perairan daratan negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan pedalaman atau Nasional jg. Berada dibawah kedaulatan mutlak negara Indoenesia.”

¹⁰⁶ Djalal, *Ibid.*, 68-69.

¹⁰⁷ Djalal, *Ibid.*, hlm 38.

¹⁰⁸ Djalal, *Ibid.*, hlm 36.

¹⁰⁹ *Harian Umum: Surat Kabar Kebangsaan Non-Partai*, No.66 Tahun ke-IX, Senin, 16 Desember 1957, hlm. 1. Lihat juga pada Lampiran 1, hlm. 122.

¹¹⁰ *Loc.Cit.*, hlm. 1.

Pengumuman pemerintah tersebut kemudian dikenal dengan nama “Deklarasi Djuanda”. Jika pada Sumpah Pemuda (1928) rakyat Indonesia menyatakan diri sebagai suatu bangsa, pada 17 Agustus 1945 diproklamasikan kemerdekaan bangsa tersebut, maka pada tanggal 13 Desember 1957 ini dinyatakanlah wilayah yang menjadi tanah airnya¹¹¹. Deklarasi ini mengandung konsep tanah air yang tidak lagi memandang laut sebagai alat pemisah dan pemecah bangsa seperti pada zaman kolonial, tetapi harus dipergunakan sebagai alat mempersatu bangsa dan wahana pembangunan nasional¹¹².

BAB III

DARI DEKLARASI DJUANDA MENUJU WAWASAN NASIONAL

(1958 – 1973)

3.1. Pro dan Kontra Deklarasi Djuanda di Masa Soekarno (1957-1966)

Sejak Deklarasi Djuanda dicetuskan, arah pembangunan Indonesia mulai diarahkan kepada pembangunan yang berdimensi laut. Negara Indonesia mulai berjuang secara serius untuk mengembangkan sektor kelautan negaranya. Pengembangan sektor kelautan bertujuan terutama untuk mencapai kesatuan nasional dalam masyarakat yang multietnis, memiliki kecenderungan politik yang berbeda-beda, dan pembangunan ekonomi berdasarkan sumber kekayaan ekonomi yang beraneka ragam¹¹³. Hal ini menunjukkan bahwa kehadiran Deklarasi

¹¹¹ Djalal, *Ibid.*, hlm. 38.

¹¹² Djalal, *Ibid.*, hlm. 4.

¹¹³ Hasjim Djalal, dkk, *Setengah Abad Deklarasi Djuanda 1957-2007: Sejarah Kewilayahan Indonesia (Kumpulan Makalah)*, (Jakarta : 2007), hlm. 9.