

**PENERAPAN PRINSIP PENDUDUKAN EFEKTIF DALAM
PEROLEHAN WILAYAH:
PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL**

Dr. Adijaya Yusuf, S.H., LL.M *¹

Pendahuluan

Kekalahan Indonesia atas Malaysia dalam kasus sengketa atas pulau-pulau Sipadan dan Ligitan yang diputuskan oleh Mahkamah Internasional di Den Haag akhir tahun 2002 yang lalu memunculkan kembali kontroversi di kalangan para pemerhati hukum internasional mengenai prinsip-prinsip perolehan kedaulatan atas wilayah negara, khususnya mengenai prinsip "pendudukan efektif" atau "*effective occupation*". Sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam beberapa contoh kasus di bawah ini, prinsip perolehan wilayah dalam hukum internasional pada umumnya didasarkan atas salah satu dari, atau kedua hal sebagai berikut:

1. Argumen atas dasar Perjanjian Internasional yang telah ada sebelumnya (*treaty-based argument*). Dalam hal ini para pihak yang bersengketa menggunakan dasar pijakan bagi hak berdaulatnya atas dasar perjanjian di masa lalu yang menyangkut wilayah sengketa tersebut. Seringkali dalam hal seperti ini prinsip "*chain of title*" atau "hak berantai" dikemukakan oleh para pihak, dalam arti negara tersebut menerima haknya atas wilayah itu dari penguasa sebelumnya ("*predecessor - successor chain of title relations*").

Ada beberapa kelemahan dari argumen berdasarkan perjanjian ini. Pertama, seringkali ada ketidak-jelasan mengenai hal-hal yang diatur dalam perjanjian tersebut sehingga dapat menimbulkan interpretasi ganda (*multi-interpretation*), baik mengenai: a. bunyi naskah tersebut (*wording*), atau mengenai b. keadaan-keadaan di sekitar terbentuknya naskah tersebut (*relevant situation*). Kedua, terjadinya perubahan-perubahan atas keadaan (*change of circumstances*), baik dalam hal a. adanya perubahan atas fisik wilayah sengketa, atau dalam hal b.

¹ Staf Pengajar Bagian Hukum Internasional FHUI.

perubahan kaidah hukum yang menyangkut status wilayah tersebut atau menyangkut hak dan kewajiban para pihak.

2. Argumen atas dasar praktek-praktek negara (*State practices*), khususnya yang dilakukan oleh negara yang bersengketa tersebut atas wilayah sengketa yang pada dasarnya untuk menunjukkan adanya bukti penguasaan secara efektif. Hukum Internasional pada prinsipnya mensyaratkan dua hal yang menjadi dasar bagi diajukannya argumen praktek negara ini. Pertama, adanya pernyataan kehendak (*expression of intent*) untuk menguasai dan memerintah wilayah tersebut, baik yang dinyatakan secara formal maupun secara informal. Kedua, dilakukannya tindakan nyata (*effective actions*) oleh negara itu atas wilayah tersebut, baik berupa tindakan pemerintahan eksekutif-administratif, pembentukan hukum atau legislatif, maupun tindakan penegakan hukum/polisional dan yudikatif.

Cara-cara Perolehan Wilayah

Selain prinsip pendudukan wilayah secara efektif, hukum internasional mengenal beberapa cara tradisional lainnya yang secara umum diakui dalam rangka memperoleh kedaulatan wilayah. Cara-cara tersebut secara langsung memiliki analogi dengan metode-metode yang terdapat pada hukum perdata mengenai cara perolehan pemilikan pribadi. Kelima cara tersebut adalah sebagai berikut:²

1). Aneksasi

Aneksasi adalah suatu metode perolehan kedaulatan wilayah yang dipaksakan, dengan dua bentuk keadaan:

- a. apabila wilayah yang dianeksasi telah ditundukkan oleh negara yang menganeksasi tanpa adanya pengumuman kehendak;
- b. apabila wilayah yang dianeksasi dalam kedudukan yang benar-benar berada di bawah negara yang menganeksasi pada waktu diumumkannya kehendak aneksasi oleh negara tersebut.

Penaklukan wilayah seperti (a) tidak cukup untuk menimbulkan dasar bagi perolehan hak. Sebagai tambahannya, maka harus ada

² Lihat lebih lanjut: J.G. Starke: *Introduction to International Law*. London: Butterworth & Co (Publishers), 1989.

pernyataan formal tentang kehendak untuk menganeksasi, yang lazimnya dinyatakan dalam bentuk Nota yang disampaikan pada semua negara yang berkepentingan. Jadi kedaulatan tidak diperoleh oleh negara penakluk terhadap wilayah yang ditaklukkan apabila secara tegas mereka tidak mengklaim kehendak untuk menganeksasinya. Suatu Aneksasi yang merupakan hasil dari agresi kasar yang dilakukan oleh satu negara terhadap negara lain atau yang dihasilkan dari penggunaan kekerasan yang bertentangan dengan Piagam PBB, tidak boleh diakui oleh negara-negara yang lain.

2). Akresi

Accretion atau penambahan adalah hak yang didapatkan melalui penambahan wilayah yang terjadi apabila ada wilayah baru yang ditambahkan, terutama karena sebab-sebab alamiah, yang mungkin timbul karena pergerakan sungai atau lainnya (misalnya tumpukan pasir karena tiupan angin), terhadap wilayah yang telah ada yang berada di bawah kedaulatan negara yang memperoleh hak tersebut. Tindakan atau pernyataan formal tentang hak ini tidak diperlukan. Tidak penting untuk mengetahui apakah proses penambahan wilayah itu terjadi secara bertahap atau tidak terlihat, seperti pada kasus adanya endapan-endapan lumpur (*alluvial deposits*), atau terbentuknya pulau-pulau lumpur, dengan ketentuan penambahan itu melekat dan bukan terjadi dalam suatu peristiwa yang dapat diidentifikasi berasal dari lokasi lain.

3). Penyerahan

Penyerahan merupakan suatu metode penting diperolehnya kedaulatan wilayah. Metode ini didasarkan atas prinsip bahwa hak pengalihan wilayah kepada pihak lain adalah atribut fundamental dari kedaulatan suatu negara.

Penyerahan suatu wilayah mungkin dilakukan secara sukarela atau mungkin dilaksanakan dengan paksaan akibat peperangan yang diselesaikan dengan sukses oleh negara yang menerima penyerahan wilayah tersebut. Sesungguhnya, suatu penyerahan wilayah menyusul kekalahan dalam perang lebih lazim terjadi dibandingkan dengan aneksasi.

4). Preskripsi

Hak yang diperoleh melalui preskripsi adalah hasil dari pelaksanaan kedaulatan *de facto* secara damai untuk jangka waktu yang sangat lama atas wilayah yang sebenarnya tunduk pada kedaulatan negara

lain. Preskripsi ini mungkin sebagai akibat dari pelaksanaan kedaulatan yang sudah berjalan lama sekali, dan karena jangka waktu tersebut telah menghilangkan kesan adanya kedaulatan oleh negara terdahulu. Sejumlah ahli hukum telah menyangkal bahwa preskripsi akuisitif ini diakui oleh hukum internasional. Tidak ada keputusan dari pengadilan internasional yang secara konklusif mendukung doktrin ini, meskipun terhadap hal ini diklaim bahwa putusan *Island of Palmas Case* merupakan preseden dari doktrin ini.

5). Okupasi

Per definisi, Okupasi merupakan penegakan kedaulatan atas wilayah yang tidak berada di bawah penguasaan negara manapun, baik wilayah yang baru ditemukan ataupun wilayah yang ditinggalkan oleh negara yang semula menguasainya (namun untuk yang kedua kemungkinan tidak pernah dilakukan).

Secara klasik, pokok permasalahan dari suatu Okupasi adalah adanya suatu *terra nullius*. Wilayah yang didiami oleh suku-suku bangsa atau rakyat-rakyat yang memiliki organisasi sosial dan politik tidak dapat dikatakan termasuk dalam kualifikasi *terra nullius*. Apabila suatu wilayah daratan didiami oleh suku-suku atau rakyat yang terorganisir, maka kedaulatan wilayah harus diperoleh dengan membuat perjanjian-perjanjian lokal dengan penguasa-penguasa atau wakil-wakil suku atau rakyat tersebut.

Dalam menentukan apakah suatu Okupasi telah dilakukan sesuai dengan hukum internasional atau tidak, maka prinsip keeffektifan (*effectiveness*) harus diterapkan. Dalam *Eastern Greenland Case*, Permanent Court of International Justice menetapkan bahwa Okupasi, agar dapat terlaksana secara efektif, mensyaratkan dua unsur di pihak negara yang melakukan, yaitu :

- (i) adanya suatu kehendak atau keinginan untuk bertindak sebagai pihak yang berdaulat ;
- (ii) melaksanakan atau menunjukkan kedaulatan secara pantas.

Unsur kehendak merupakan kesimpulan dari semua fakta, meskipun terkadang kehendak tersebut dapat secara formal ditegaskan dalam pengumuman resmi kepada negara-negara lain yang berkepentingan. Dalam hal ini harus terbukti adanya suatu maksud untuk tetap terus memegang kontrol atas wilayah tersebut. Suatu Okupasi yang bersifat sementara waktu oleh negara yang dianggap melakukan tindakan

Okupasi dengan sendirinya tidak cukup memenuhi persyaratan ini. Juga aktivitas-aktivitas individu secara pribadi yang tidak terikat pada suatu institusi dan tidak memiliki otoritas, tidak berlaku untuk tujuan ini.

Syarat kedua berkaitan dengan pelaksanaan suatu kedaulatan negara. Hal ini dapat dipenuhi dengan menunjukkan bukti konkret pemilikan atau kontrol sesuai dengan sifat kasusnya. Suatu asumsi fisik dari kedaulatan dapat ditunjukkan dengan:

- suatu tindakan yang jelas atau simbolis atau dengan langkah-langkah legislatif dan eksekutif yang berlaku di wilayah yang diklaim,
- atau melalui berbagai perjanjian dengan negara lain yang mengakui kedaulatan negara yang mengajukan klaim tersebut,
- atau dengan penetapan batas-batas wilayah dan seterusnya.

Tingkat kekuasaan yang diperlukan untuk tujuan ini berbeda-beda sesuai dengan keadaannya masing-masing. Dengan demikian suatu wilayah yang relatif terbelakang memerlukan kontrol dan pemerintahan yang belum tentu sama rincinya dengan wilayah yang lebih maju atau lebih memiliki peradaban.

Kasus *Eastern Greenland* memberikan gambaran mengenai soal ini. Dalam kasus ini yang dipersengketakan adalah hak atas Eastern Greenland oleh Norwegia dan Denmark. Dalam kasus ini Denmark mampu membuktikan keadaan-keadaan yang memperlihatkan adanya kedua unsur tersebut, yakni adanya kehendak untuk menjadi pihak yang berdaulat terhadap wilayah tersebut, dan kemudian melaksanakan kedaulatan tersebut secara pantas, sebagai bukti perwujudan kehendaknya.

Dalam *Minquiers and Ecrechos Case*, yang berkaitan dengan sengketa klaim antara Inggris dan Perancis terhadap pulau-pulau kecil *Chanel*, ICJ menekankan pentingnya pelaksanaan aktual dari "fungsi-fungsi negara", yaitu pemerintah lokal, yurisdiksi lokal dan tindakan-tindakan kekuasaan legislatif, sebagaimana terbukti dari dipertunjukkannya kedaulatan terus menerus yang diperlukan untuk memperkuat hak. Karena alasan inilah dengan bukti pelaksanaan fungsi-fungsi negara yang telah berlangsung lama oleh penguasa Inggris, Mahkamah mengabulkan klaim Inggris.

Tindakan yang hanya bersifat menemukan suatu wilayah (*discovery*) semata-mata oleh suatu negara tanpa adanya usaha yang lebih daripada itu tidaklah dianggap cukup untuk memberikan hak untuk melaksanakan Okupasi. Dengan demikian pemilikan yang belum lengkap

tersebut harus dilanjutkan dan mengarah kepada adanya suatu otoritas nyata yang berlangsung terus menerus dan berlangsung secara damai.

Dalam beberapa kasus tertentu diperlukan penentuan keluasan wilayah yang tercakup oleh tindakan Okupasi. Beragam teori mengenai masalah ini telah dikemukakan dalam sejarah hukum internasional. Dua dari teori-teori tersebut dianggap memiliki arti penting dalam kaitannya dengan klaim-klaim beberapa negara tertentu di daerah kutub, yaitu:

1. *Teori Kontinuitas (Continuity)*. Menurut teori ini suatu tindakan Okupasi di suatu wilayah tertentu memperluas kedaulatan negara yang melakukan Okupasi sejauh diperlukan untuk menjamin keamanan atau pengembangan alam di wilayah terkait.
2. *Teori Kontiguitas (Contiguity)*. Menurut teori ini kedaulatan negara yang melakukan Okupasi tersebut mencakup wilayah-wilayah yang berbatasan yang secara geografis berhubungan dengan wilayah terkait.

Kedua teori tersebut sampai pada tingkat tertentu tercermin dalam klaim-klaim yang diajukan oleh negara-negara terhadap wilayah kutub berdasarkan prinsip *sector (sector principles)*. Dengan klaim-klaim berdasarkan prinsip ini, beberapa negara yang wilayahnya berbatasan dengan kutub telah menyatakan suatu hak kedaulatan terhadap tanah atau laut membeku di dalam suatu sektor yang dibatasi oleh garis pantai wilayah ini dan oleh garis-garis bujur yang berpotongan di Kutub utara atau kutub selatan. Klaim-klaim seperti ini telah dikemukakan baik di Arctic (oleh Rusia dan Kanada khususnya) maupun di Antartika (oleh Argentina, Australia, Inggris, Chile, Perancis, New Zealand Norwegia).

Dasar pembenaran utama untuk klaim-klaim sektor tersebut adalah tidak dapat diterapkannya prinsip-prinsip normal asumsi fisik kontrol yang tersirat dalam hukum internasional mengenai Okupasi terhadap wilayah-wilayah kutub, yang tidak dapat dimasuki, dengan kondisi-kondisi iklim dan kurangnya pemukiman. Sektor-sektor ini sendiri sesuai dengan pembagian yang adil dan pantas. Di lain pihak, kiranya tidak dapat disangkal bahwa klaim-klaim sektor tersebut sebenarnya hanyalah sekedar pengumuman mengenai kehendak di masa mendatang untuk memegang kontrol sepenuhnya, sesuatu yang hampir sama dengan keinginan untuk menunjukkan lingkungan pengaruh atau lingkungan kepentingan dalam hubungan internasional. Yang penting, negara-negara sektor harus berusaha untuk memperkuat hak mereka dengan cara-cara kontrol administrasi, aktivitas negara, yang secara tradisional digunakan oleh

negara-negara yang berkehendak mendapatkan hak melalui Okupasi. Kritik lain atas klaim-klaim sektor secara tegas dan tepat ditujukan pada sifat tidak tetapnya garis-garis sektor, terhadap fakta bahwa garis ini merentang menyebrangi wilayah-wilayah laut bebas yang luas.

Prinsip Pendudukan Efektif dalam Kasus Pulau Miangas (Island of Palmas Case)³ antara Belanda melawan Amerika Serikat tahun 1928

Unuk memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai Okupasi efektif, maka kasus Island of Palmas merupakan contoh yang baik.

Sebagai dampak perang Spanyol-Amerika pada tahun 1889, Spanyol menyerahkan Filipina kepada AS, berdasarkan Perjanjian Paris 1889. Pada tahun 1906, Pejabat negara AS mengunjungi Pulau Miangas. Ia sangat meyakini bahwa pulau tersebut merupakan bagian dari wilayah yang diserahkan kepada AS. Ia sangat terkejut sewaktu menemukan bendera Negara Belanda berkibar di sana. Pulau Miangas terletak kira-kira 50 Mil di sebelah tenggara Semenanjung San Agustin di atas pulau Mindanao. Pulau Miangas memiliki panjang 2 mil dengan lebar kurang dari 1 mil. Sebagai kelanjutan dari suatu perundingan yang gagal, akhirnya Belanda dan AS mengajukan pertanyaan mengenai kedaulatan atas pulau tersebut kepada arbitrase. Arbitrase ini dipimpin oleh seorang Arbitor bernama Max huber

Beberapa Aspek Penting dari Keputusan Arbitor

Jika timbul sengketa yang menyangkut kedaulatan atas sejumlah wilayah, maka sudah merupakan kebiasaan untuk menelaah negara-negara mana saja yang mengklaim kedaulatan tersebut, yang memiliki alas hak yang sah yang lebih tinggi (baik itu melalui penyerahan/cession, penaklukan, maupun Okupasi) atas negara-negara lainnya yang juga mengajukan klaim yang sama.

Meskipun demikian, jika persetujuan didasarkan pada kenyataan bahwa pihak lainnya juga telah menumumkan kedaulatan, maka hal itu tidak cukup untuk membentuk alas hak, karena harus ditunjukkan pula

³ Penjabaran dan putusan Kasus Pulau Palmas (Miangas) lihat lebih lanjut D.J. Harris: *Cases and Materials on International Law*. London: Sweet and Maxwell, 1991.

bahwa kedaulatan atas wilayah tersebut juga telah berlangsung dan tetap ada pada saat putusan untuk perselisihan itu ditetapkan.

Alas hak dari penyerahan kedaulatan wilayah dalam hukum internasional juga berdasarkan atas tindakan Okupasi efektif, dengan mengasumsikan bahwa negara yang menerima memiliki kemampuan untuk mengatur secara efektif wilayah yang diserahkan tersebut. Dalam cara yang sama, penambahan wilayah secara alami dapat dianggap sebagai suatu penambahan atas bagian wilayah yang telah ada kedaulatan yang sesungguhnya. Oleh karena itu merupakan hal yang wajar apabila untuk mewujudkan kedaulatan dibutuhkan suatu tindakan yang terus menerus dan juga dilakukan secara damai.

Perkembangan hukum internasional yang marak pada abad 18 menuntut bahwa Okupasi yang seharusnya efektif akan tidak dianggap sebagai suatu Okupasi efektif, jika efektifitas tersebut hanya dibutuhkan pada saat tindakan pengambilalihan, namun tidak pada saat pemeliharaan daerah tersebut.

Perwujudan dari kedaulatan wilayah mengasumsikan bentuk-bentuk yang berbeda berdasarkan kondisi waktu dan tempat. Meskipun secara prinsipil kedaulatan tersebut dilakukan secara terus menerus, pada kenyataannya kedaulatan tidak dapat dilaksanakan pada setiap saat di setiap titik wilayah yang bersangkutan.

Alas hak yang dikemukakan oleh para pihak

Alas Hak yang dikemukakan oleh Amerika Serikat yang merupakan dasar klaim adalah *penyerahan*, seperti yang dituangkan dalam Perjanjian Paris tahun 1898 tentang pengakhiran perang antara Amerika Serikat dengan Spanyol. Dalam perjanjian tersebut *penyerahan* dari Spanyol ke Amerika Serikat memberikan seluruh hak kedaulatan yang dimiliki oleh Spanyol terdahulu, termasuk atas pulau Palmas atau Miangas. Dengan demikian Amerika Serikat mendasarkan klaimnya sebagai suksesor dari Spanyol.

Diakui oleh kedua belah pihak bahwa Hukum Internasional mengalami perubahan mendasar antara akhir dari Abad pertengahan dan akhir abad 19, berkaitan dengan hak-hak penemuan dan akuisisi dari daerah yang tidak didiami atau daerah yang didiami oleh orang-orang dari suku terbelakang. Kedua pihak juga menyetujui bahwa fakta yuridis harus disesuaikan dengan hukum yang lebih modern, dan bukan hukum yang berlaku pada saat perselisihan tersebut mencuat untuk diselesaikan.

Belanda medasarkan klaim kedaulatan mereka dengan cara mendasarkan kepada alas hak pelaksanaan kewenangan negara yang *damai* dan secara *terus menerus*. Hal ini berlaku sebagai bukti kedaulatan dalam hukum internasional.

Dalam penilaian Arbitor, Belanda telah berhasil dalam mewujudkan fakta-fakta berikut ini:

- a. Pulau Miangas identik dengan pulau yang memiliki nama yang sama atau serupa, yang telah ditemukan sejak tahun 1700. Salah satu bagian dari pulau tersebut bernama Sangi (Kepulauan Tau Latse).
- b. Wilayah ini sejak tahun 1677 terus berhubungan dengan *East Indian Company* dalam hal ini dengan Belanda, melalui perjanjian yang dibuat berdasarkan kekuasaan raja.
- c. Undang-Undang, yang menunjukkan adanya karakteristik otoritas negara yang dilaksanakan baik oleh wilayah yang diperintah maupun negara penguasa berkaitan dengan Pulau Palmas, telah ditetapkan antara periode tahun 1700-1898, begitu juga dengan periode tahun 1898 dan 1906.

Tindakan yang mengatur baik secara langsung maupun tidak langsung pelaksanaan kedaulatan Belanda di Pulau Palmas, khususnya di abad 18 dan 19 tidaklah banyak. Banyak pertentangan yang harus dipertimbangkan dalam bukti pelaksanaan kedaulatan secara terus menerus. Namun harus pula pertimbangan bahwa pelaksanaan kedaulatan terhadap pulau yang kecil dan terpecil, yang dihuni hanya suku-suku asli, bukanlah sesuatu yang mudah untuk terlaksana secara terus menerus dalam waktu yang sangat lama. Untuk membuktikan pihak mana saja yang menganggap dirinya telah memiliki kedaulatan di atas Pulau Miangas tersebut, cukuplah dengan ditunjukkannya kedaulatan pada tahun 1898, dan yang telah ada secara terus menerus dan damai sebelum waktu tersebut dengan jangka waktu yang cukup lama.

Tidak adanya konflik antara Spanyol dan Belanda menyangkut Pulau Miangas selama lebih dari dua abad, merupakan bukti tidak langsung dari dilaksanakannya kedaulatan eksklusif oleh Pemerintah Belanda.

Dalam penilaian Arbitor, tidak ada lagi bukti lain yang menunjukkan pelaksanaan kedaulatan lebih dari yang ditampilkan oleh Belanda, baik itu oleh Spanyol maupun oleh negara lain.

Suatu tindakan Okupasi lebih sering didahului oleh tindakan penemuan di dalam tahap awalnya. Hal ini tampak dari Island of Palmas

Arbitration yang telah dikemukakan di atas, dimana suatu tindakan yang hanya bersifat penemuan semata-mata oleh suatu negara tidak cukup untuk memberikan hak melalui Okupasi, dan bahwa hak pemilikan yang tidak lengkap tersebut harus diperkuat dengan adanya suatu otoritas nyata yang berlangsung terus menerus dan secara damai. Dalam arbitrase ini persaingan hak terjadi antara Amerika Serikat, yang mengajukan klaim sebagai pengganti Spanyol yang mengklaim telah menemukan pulau yang dipersengketakan itu, dan Belanda yang menurut bukti sejarah yang dikemukakan ke muka arbitrase ini telah cukup lama diakui telah melaksanakan kedaulatannya atas pulau tersebut. Arbitrator akhirnya menyerahkan pulau tersebut kepada Belanda, dan dalam pertimbangan putusannya terutama menekankan pada fakta bahwa pelaksanaan kekuasaan efektif yang terus menerus dalam waktu lama dapat memberikan hak menurut hukum internasional.

Prinsip pendudukan efektif dalam kaitan dengan Kasus Sipadan dan Ligitan⁴

Konflik Sipadan-Ligitan mencuat sejak tahun 1969, ketika Malaysia dan Indonesia membahas mengenai Landas Kontinen. Perselisihan berawal dari perbedaan penafsiran atas Perjanjian 1891 yang dibuat dua kolonialis, yakni Inggris-Belanda, untuk membagi Kalimantan.

Pada awalnya kedua pihak sepakat untuk tidak melakukan aktivitas apapun di atas kedua pulau yang sedang dalam sengketa. Namun Malaysia bukan hanya mengamankan kedua pulau ini, melainkan juga membangun resor pariwisata dan penangkaran penyu.

Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah Internasional tidak mendasarkan diri pada Perjanjian kedua belah pihak antara Inggris dan Belanda, namun lebih kepada aktivitas okupasi secara efektif dari Malaysia.

Dalam mengadili sengketa Pulau Sipadan Ligitan ini, Mahkamah Internasional lebih menekankan pada Okupasi efektif dari sebuah kedaulatan, dengan merujuk pada kasus *Legal Status of Eastern Greenland (Denmark vs Norvegia)* tahun 1933, yang dihasilkan oleh Permanent Court of International Justice:

⁴ Lihat lebih lanjut: Case concerning Sovereignty over Pulau Sipadan and Pulau Ligitan (Indonesia/Malaysia). International Court of Justice, 17 December 2002.

"Klaim kedaulatan tidak berdasarkan atas tindakan tertentu yang dituangkan dalam perjanjian penyerahan, tapi semata-mata berdasarkan pelaksanaan kewenangan, yang meliputi dua unsur penting yang harus ada, yakni kehendak dan keinginan untuk bertindak sebagai pihak yang berdaulat, dan tindakan nyata atas kewenangan tersebut."

Lebih lanjut dikatakan:

"Merupakan hal yang tidak mungkin untuk membaca seluruh catatan dari putusan-putusan mengenai kedaulatan wilayah tanpa mengamati bahwa, dalam berbagai kasus, pengadilan merasa tidak puas dengan sedikitnya pelaksanaan hak-hak kedaulatan yang nyata, sepanjang negara lain tidak dapat mengemukakan klaim yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini khususnya dalam kaitan kasus atas kedaulatan wilayah yang sangat jarang penduduknya."⁵

Menyangkut efektifitas yang ditunjukkan oleh Indonesia. Mahkamah Internasional memulai dengan menunjukkan bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan satupun yang mengatur tentang Sipadan dan Ligitan. Terlebih lagi, Mahkamah tidak dapat mengabaikan fakta bahwa UU No.4/1960 yang menarik garis pangkal bagi wilayah Indonesia, tidak memasukkan Sipadan dan Ligitan sebagai titik-titik garis pangkal.

Menurut opini Mahkamah Internasional, tidak dapat ditarik kesimpulan dari laporan dari komandan kapal patroli Belanda Lynx, atau dari dokumen lain yang disajikan oleh Indonesia dalam kaitannya dengan kegiatan patroli laut Indonesia atau Belanda, bahwa otoritas kelautan terkait meliputi Sipadan dan Ligitan dan perairan di sekitarnya di bawah kedaulatan Belanda atau Indonesia.

Terakhir, Indonesia menyatakan bahwa perairan di sekitar Sipadan dan Ligitan digunakan oleh Nelayan-nelayan Indonesia secara tradisional. Namun hal ini tidak diterima oleh Mahkamah, dengan alasan bahwa aktivitas oleh orang perseorangan tidak dapat dianggap sebagai "effectivites" jika tidak di dasarkan pada pengaturan resmi atau wewenang pemerintah yang sah.

⁵ P.C.I.J, Series A/B. No.53. pp.45-46

Mahkamah Internasional menganggap bahwa tindakan yang dilakukan oleh Indonesia bukanlah merupakan tindakan *a titre de souverain* yang mencerminkan kehendak dan keinginan untuk bertindak dalam kapasitasnya.

Malaysia memenangkan kasus ini, karena Mahkamah Internasional menganggap bahwa Malaysia telah dapat menunjukkan pelaksanaan Okupasi secara efektif terhadap kedua Pulau Sipadan dan Ligitan, dengan bukti-bukti sebagai berikut:

- Berkaitan dengan efektivitas terhadap kedua pulau Sipada Ligitan, dalam Butir 132 Putusan ICJ dikemukakan Malaysia menyatakan bahwa negaranya telah mengatur pengurusan penyu dan pengumpulan telur penyu. Malaysia menyatakan bahwa pengumpulan telur penyu di kedua pulau ini merupakan kegiatan ekonomi yang paling penting selama bertahun-tahun. Tahun 1914, Inggris Raya mengambil langkah-langkah untuk mengatur dan mengendalikan pengambilan telur penyu di kedua pulau tersebut. Malaysia juga mengandalkan pembentukan usaha penangkaran burung pada tahun 1933. Malaysia juga menyebutkan *British North Borneo Colonial (BNBC) Authorities* telah membangun Mercusuar di atas kedua pulau tersebut pada tahun 1960an, dan mercusuar tersebut masih tetap ada sampai sekarang dan dipelihara oleh Otoritas Malaysia. Terakhir, Malaysia menyatakan adanya Peraturan perundang-undangan Pemerintah Malaysia mengenai Pariwisata di Sipadan, dan kenyataan menyebutkan bahwa sejak 25 September 1997, Sipadan dan Ligitan menjadi daerah yang dilindungi dibawah Malaysia's Protected Areas.

Berkenaan dengan *effectivites* yang disandarkan oleh Malaysia, maka Mahkamah Internasional pertama mengamati bahwa sesuai dengan Konvensi tahun 1930 AS melepaskan klaim bahwa AS memiliki kedaulatan di atas Pulau Sipadan dan Ligitan, dan tidak ada negara lain yang mengemukakan kedaulatannya di atas kedua pulau tersebut pada saat itu, atau merasa keberatan dengan pemerintahan yang berkelanjutan oleh State of North Borneo. Lebih lanjut Mahkamah mengamati bahwa aktivitas-aktivitas yang terjadi sebelum dibuatnya Konvensi tidak dapat dianggap sebaga tindakan "*a titre de souverain*", karena Inggris Raya pada saat itu tidak mengajukan klaim kedaulatan atas nama State of North Borneo atas pulau-pulau di luar batas *3 marine-league*. Karena Mahkamah beranggapan bahwa BNBC mempunyai hak untuk memerintah

kedua pulau tersebut, posisi yang setelah tahun 1907 secara formal diakui oleh AS, maka kegiatan-kegiatan administratif ini tidak dapat diabaikan begitu saja.

Sebagai bukti administrasi efektif terhadap kedua pulau, Malaysia menyatakan bahwa ukuran yang diambil oleh Otoritas North Borneo untuk mengatur dan mengendalikan tindakan pengumpulan telur penyu di Sipadan dan Ligitan, merupakan sebuah aktivitas ekonomi yang nyata di daerah tersebut pada saat itu. Hal ini merujuk kepada *Turtle Preservation Ordinance 1917*, yang bertujuan untuk membatasi penangkapan penyu dan pengumpulan telur penyu dalam wilayah State of North Borneo atau perairan wilayahnya. Mahkamah juga mencatat bahwa Ordonansi dibuat dalam kaitan sistem pemberian lisensi dan untuk penciptaan *native reserves* untuk pengumpulan telur penyu, dan Sipadan terdaftar diantara pulau-pulau yang termasuk dalam *native reserves*.

Malaysia mengemukakan bukti dokumen yang menunjukkan bahwa Ordonansi Pelestarian Penyu 1917 berlaku setidaknya sampai tahun 1950. Dalam kaitan ini, Malaysia menyatakan bahwa izin yang dikeluarkan pada tanggal 28 April 1954 oleh Pejabat Distrik Tawau memperkenankan penangkapan penyu yang sesuai dengan Bagian 2 dari Ordonansi tersebut. Mahkamah mengamati bahwa izin ini meliputi area yang termasuk di dalamnya "pulau-pulau Sipadan, Ligitan, Kapalat, Mabul, Dinawan dan Si-Amil".

Lebih lanjut Malaysia menyebutkan beberapa kasus tertentu sebelum dan setelah tahun 1930 dimana ditunjukkan, bahwa otoritas administratif telah berhasil menyelesaikan sengketa mengenai pengumpulan telur penyu di Sipadan.

Malaysia merujuk kepada fakta bahwa tahun 1933 Sipadan, berdasarkan Bagian 28 dari Ordonansi Tanah 1930, dinyatakan sebagai suatu *reserve* bagi tujuan penangkaran burung.

Mahkamah berpendapat bahwa baik ukuran yang diambil untuk mengatur dan mengendalikan pengumpulan telur penyu dan usaha penangkaran burung *harus dilihat* sebagai pernyataan tegas tentang pengaturan dan pernyataan administratif dari otoritas terhadap wilayah tersebut.

Malaysia kemudian mengemukakan fakta bahwa otoritas koloni North Borneo membangun mercusuar di Sipadan pada tahun 1962 dan yang lainnya di Ligitan tahun 1963, dimana mercusuar tersebut tetap ada sampai kini dan bahwa mercusuar tersebut dipelihara oleh Otoritas Malaysia sejak kemerdekaannya. Malaysia berargumen bahwa

pembangunan dan pemeliharaan dari mercusuar seperti itu merupakan "bagian dari pola pelaksanaan otoritas Pemerintah yang tepat". Mahkamah mengamati bahwa pembangunan dan pengoperasian mercusuar dan bantuan navigasi pada umumnya tidak berdasarkan perwujudan otoritas Negara (*Minquiers and Ecrchos, Judgement, I.C.J. Report 1953, p.71*). Namun, Mahkamah mengingatkan kembali bahwa dalam putusannya di kasus yang menyangkut *Maritime Delimitation and Territorial Question between Qatar and Bahrain (Qatar vs Bahrain)*, yang dinyatakan sebagai berikut:

"Jenis-jenis kegiatan tertentu yang ditimbulkan oleh Bahrain seperti mengebor sumur artesian dianggap kontroversial sebagai tindakan yang dilaksanakan u titre de souverain. Pembangunan alat bantu pelayaran, di pihak lain, secara hukum relevan dalam kasus-kasus pulau-pulau kecil. Dalam kasus sekarang ini, dengan memperhitungkan ukuran Qit'at Jaradah, kegiatan yang dilaksanakan oleh Bahrain terhadap pulau tersebut harus dianggap cukup untuk mendukung klaim Bahrain bahwa Bahrain memiliki kedaulatan atas wilayah tersebut." (*Judgment, Merits, I.C.J Reports 2001. para 197*)

Mahkamah berpandangan bahwa pertimbangan yang sama juga berlaku dalam kasus saat ini.

Mahkamah memberikan catatan bahwa kegiatan yang dilakukan oleh Malaysia baik itu atas namanya sendiri atau sebagai suksesor Inggris Raya memang sedikit jumlahnya, tetapi hal ini sangat beragam dalam karakternya, termasuk dalam tindakan-tindakan legislatif, administratif dan quasi-peradilan. Hal-hal tersebut meliputi periode waktu yang panjang dan menunjukkan pola penampakan kehendak untuk melaksanakan fungsi kenegaraan yang berkaitan dengan kedua pulau tersebut dalam konteks administrasi dalam lingkup yang lebih luas dari pulau-pulau tersebut.

Mahkamah terlebih tidak dapat mengabaikan fakta bahwa pada saat itu ketika kegiatan-kegiatan ini dilaksanakan, baik Indonesia maupun pendahulunya, Belanda, tidak pernah menyatakan pertentangan atau protes. Dalam hal ini, Mahkamah memberikan catatan bahwa pada tahun 1962 dan 1963 Pemerintah Belanda tidak pernah mengingatkan otoritas Koloni North Borneo, atau Malaysia setelah kemerdekaannya, bahwa pembangunan mercusuar pada masa-masa itu berlangsung di wilayah yang mereka anggap sebagai milik Indonesia.

Berdasarkan fakta-fakta yang diberikan dalam kasus ini, dan khususnya dalam hal bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, maka Mahkamah Internasional menyimpulkan bahwa Malaysia memiliki hak terhadap Sipadan dan Ligitan berdasarkan *effectivites* yang dirujuk di atas.

Catatan Akhir

Dari pembahasan beberapa kasus di atas, jelas terlihat bahwa hukum internasional telah memberikan tempat yang paling penting bagi berlakunya prinsip pendudukan atau okupasi efektif bagi perolehan hak atas suatu wilayah. Klaim historis berdasarkan perjanjian internasional ternyata dapat dikalahkan apabila tidak diiringi dengan pembuktian yang nyata atas pelaksanaan kedaulatan secara damai dan terus menerus. Hikmah dari semua ini adalah, bahwa kita sebagai bangsa harus melakukan tindakan nyata dan strategis bagi pengembangan seluruh pulau-pulau Indonesia secara berkelanjutan, lebih-lebih lagi yang berbatasan langsung dengan negara lain atau yang berpotensi diduduki dan dimanfaatkan secara terus menerus oleh pihak-pihak lain.

