

PENYELESAIAN SENGKETA SIPADAN-LIGITAN: INTERPELASI?

Prof. Dr. Hasjim Djalal*

✓ JK

Tanggal 17 Desember 2002 yang lalu, Mahkamah Internasional di Den Haag memutuskan dengan suara 16:1 bahwa Pulau Sipadan dan Ligitan yang kepemilikannya dipertengkarkan antara Indonesia dan Malaysia sejak 1969 dinyatakan sebagai wilayah Malaysia. Keputusan ini memberi bobot yang sangat besar kepada kenyataan bahwa Inggris yang mewariskannya kepada Malaysia dianggap lebih melaksanakan kedaulatan atas pulau tersebut sebelum 1969, jika dibandingkan dengan Hindia Belanda yang mewariskannya kepada Indonesia. Kewenangan yang dilaksanakan oleh Inggris dan Malaysia dinilai lebih konsisten dan terus-menerus, dan karena itu dinilai lebih melaksanakan 'effective control' dan bahwa doktrin 'effective control' inilah yang dinilai lebih sesuai dengan Hukum Internasional. Perlu diingat bahwa doktrin ini pulalah yang oleh Arbitrator Max Huber dalam tahun 1928 dipakai untuk menyatakan bahwa Pulau Mianggas yang dipertengkarkan antara Amerika Serikat dan Hindia Belanda dinyatakan sebagai wilayah Hindia Belanda dan yang kini menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari Indonesia.

Keputusan Mahkamah Internasional ini, sebagaimana dapat diduga, menimbulkan reaksi beraneka ragam di Indonesia, walaupun pada umumnya khalayak Indonesia menerimanya yang di sana sini disertai oleh rasa kekecewaan. Di samping itu ada pula yang menilai bahwa kekalahan tersebut adalah karena 'kelemahan' diplomasi Indonesia dan beberapa suara di DPR pun ingin 'menginterpelasi' Presiden atas 'kekalahan' Indonesia tersebut. Karena itu kiranya bermanfaat jika asal-usul persoalan tersebut dilihat secara tenang.

Dalam tahun 1969, Indonesia sangat berkepentingan agar dunia internasional mengakui dan menerima prinsip kesatuan Nusantara Indonesia dan dengan demikian ingin agar Konferensi Hukum Laut PBB yang ke-3 yang sedang dipersiapkan dapat menyetujui prinsip tersebut. Salah satu cara memperjuangkan prinsip-prinsip pokok Indonesia tersebut

* Prof. Dr. Hasjim Djalal, M.A., mantan Dubes, Guru Besar Hukum dan Hubungan Internasional Universitas Pajajaran, dan Pengamat Hukum dan Politik Kelautan. Tulisan ini telah dimuat pada Harian KOMPAS.

adalah dengan segera menetapkan batas-batas perairan antara Indonesia dengan negara tetangganya.

Salah satu di antara batas-batas tersebut adalah batas Landas Kontinen atau dasar laut antara Indonesia dan tetangganya, hal mana juga sangat berguna bagi penentuan kewenangan Indonesia dalam pengelolaan migas di dasar laut, apalagi karena pada waktu itu juga sudah ada Konvensi Jenewa 1958 tentang Landas Kontinen. Sementara itu sudah sejak tahun 1968 di Departemen Pertambangan didirikan satu Panitia Teknis Landas Kontinen yang diketuai oleh Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja. Saya kemudian menjadi salah seorang anggotanya. Panitia Landas Kontinen inilah yang kemudian merundingkan batas Landas Kontinen antara Indonesia dengan negara-negara tetangga, termasuk dengan Malaysia di Selat Malaka dan di Laut Cina Selatan. Pada waktu kedua negara membicarakan masalah ini antara Sabah dan Kalimantan Timur, tiba-tiba muncul persoalan Sipadan dan Ligitan. Munculnya kedua persoalan tersebut juga sangat unik. Tim Teknis Indonesia berpegang kepada UU Indonesia, khususnya kepada Perpu No. 4/1960 yang menetapkan titik-titik dari garis-garis pangkal perairan Nusantara Indonesia dan dari titik-titik tersebut lah Landas Kontinen Indonesia diukur ke laut. Kedua pulau tersebut (Sipadan dan Ligitan) tidak termasuk sebagai titik dasar dalam Perpu No. 4/1960. Karena itu pada waktu itu Indonesia merasa bahwa kedua pulau tersebut adalah milik Malaysia. Anehnya, dalam peta Malaysia pada waktu itu, garis batas antara Indonesia dan Malaysia di kawasan tersebut ditarik lurus dari pantai timur Pulau Sebatik ke timur yang membuat Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan juga terletak di luar wilayah Malaysia dan tertulis sebagai berada dalam wilayah Indonesia. Setelah menemukan kenyataan yang aneh ini maka Indonesia berusaha agar perundingan dilanjutkan dengan memakai peta Malaysia dan Malaysia berusaha agar pembicaraan dilanjutkan dengan memakai peta Indonesia. Karena tidak ada kesepakatan maka pembicaraan pun terhenti dan Indonesia merasa tidak berwenang untuk membicarakan status hukum kedua pulau tersebut karena delegasi Indonesia adalah Delegasi Teknis untuk membicarakan batas dasar laut, bukan delegasi yang berwenang membicarakan masalah kewilayahan. Perlu diketahui bahwa masalah landas kontinen adalah masalah kewenangan atas kekayaan alam, bukan masalah kedaulatan kewilayahan.

Setelah itu Indonesia berusaha menyelidiki dan mempelajari secara sungguh-sungguh tentang kepemilikan kedua pulau tersebut. Pertama,

Indonesia kembali kepada Persetujuan Inggris – Belanda mengenai hal ini, khususnya Persetujuan (Convention) tahun 1891 (lebih dari 100 tahun yang lalu). Di dalam Pasal IV Persetujuan tersebut dikatakan bahwa batas antara daerah Hindia Belanda dan Inggris di Kalimantan di pantai timur adalah pada 4°10' lintang utara dan dari titik itu "the boundary line shall be continued eastward along that parallel, across the island of Sebatik". Di sinilah letak persoalan: Apakah 'eastward across the island of Sebatik' itu terus ke laut sampai ke Sipadan dan Ligitan, ataukah hanya sampai ke pantai timur Pulau Sebatik saja. Indonesia kemudian memeriksa arsip yang berkaitan dengan Persetujuan ini dan menemukan peta lampirannya yang menarik garis tersebut sampai jauh ke tengah laut. Oleh karena itu Indonesia kemudian merasa bahwa Persetujuan 1891, walaupun tidak tegas, memberi kemungkinan untuk menyatakan bahwa Pulau Sipadan dan Ligitan memang adalah wilayah Hindia Belanda berdasarkan Persetujuan tersebut. Interpretasi ini ditentang oleh Malaysia yang menyatakan bahwa batas tersebut hanyalah sampai pantai timur Pulau Sebatik dan tidak terus ke laut, dan bahwa peta yang dibuat oleh Belanda bukanlah peta yang disepakati bersama tapi hanyalah peta yang dibuat secara terpisah.

Kedua, Indonesia kemudian mencoba melihat fakta historis dan budaya yang berkaitan antara kedua pulau tersebut dengan propinsi Kalimantan Timur, khususnya dengan kerajaan Bulungan yang sebelumnya dinilai mempunyai hubungan dekat dengan kedua pulau tersebut. Beberapa cerita dari keturunan Raja Bulungan yang dapat dikumpulkan menyatakan bahwa Sultan Bulungan memang pernah berwenang atas kedua pulau tersebut walaupun bukti-bukti tertulis dari pelaksanaan kewenangan tersebut sangat susah ditemukan.

Langkah ketiga adalah mencari bukti-bukti dari kewenangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Hindia Belanda atas kedua pulau tersebut baik kewenangan yang dilakukan melalui perundang-undangan ataupun yang dilakukan secara fisik, misalnya dengan pembangunan mercu suar, penunjukan kepala desa, dan bukti-bukti fisik dan perundang-undangan lainnya. Hasil penelitian memang menunjukkan bahwa Belanda pernah mengadakan patroli-patroli ke daerah tersebut dan dalam hal-hal tertentu mengejar bajak-bajak laut yang banyak berkeliaran di sana. Semua ini menunjukkan bahwa Pemerintah Hindia Belanda memang pernah melaksanakan kewenangan kedaulatan yang berkaitan dengan pulau tersebut walaupun tidak secara terus-menerus dan tidak menduduki kedua pulau tersebut. Hal ini kemudian dinilai oleh Mahkamah kurang kuat jika dibandingkan dengan Inggris/Malaysia yang lebih sering mengunjungi

pulau-pulau tersebut serta membuat peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pemeliharaan lingkungan dan lain-lain. Malah Malaysia membangun mercu suar di situ jauh sebelum 1969 tanpa mendapat protes dari Indonesia.

Keempat, mencari kewenangan-kewenangan yang pernah dilaksanakan oleh Indonesia sebelum 1969. Yang ketemu adalah Konsesi yang diberikan oleh Indonesia kepada perusahaan perminyakan Jepang, JAPEX, yang batasnya di laut sejajar dengan terusan garis 4°10' LU tersebut.

Memperhatikan hal-hal di atas, maka sejak 1969 tersebut Indonesia telah merundingkan selama bertahun-tahun dengan Malaysia tentang berbagai-bagai kemungkinan penyelesaiannya yang ternyata tidak ada yang berhasil. Sementara itu di Indonesia sendiri semakin kuat dan berkembang keyakinan atau pendapat bahwa kedua pulau tersebut sesungguhnya adalah pulau Indonesia sejak semula, walaupun sesungguhnya justru masalah inilah yang menjadi persoalan.

Di samping itu, sejak ditemukannya persoalan ini dalam tahun 1969 dan kenyataan bahwa Tim Teknis Indonesia tidak bisa meneruskan pembicaraan pada waktu itu karena merasa tidak berwenang, dinilai sebagai suatu kesepakatan adanya 'status quo' antara Indonesia dan Malaysia mengenai kedua pulau tersebut. Saya pribadi merasa bahwa dalam hal yang tidak menentu ini, apalagi berkembangnya 'dispute' antara kedua negara, maka sewajarnya kedua pihak menahan diri untuk tidak mempersulit suasana, walaupun sepanjang pengetahuan saya kata 'status quo' tidak ada dalam surat-menyurat antara Indonesia dan Malaysia.

Setelah perundingan selama bertahun-tahun dan tidak tercapainya kesepakatan, maka tentunya menjadi persoalan langkah-langkah damai apakah yang selanjutnya dapat diambil. Sesungguhnya cukup banyak langkah-langkah tersebut yang diperkenankan oleh Hukum Internasional. Kedua negara adalah anggota PBB dan karena itu terikat dengan ketentuan pasal 33 Piagam PBB yang mewajibkan pihak-pihak yang berselisih untuk "first of all, seek a solution by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice". Indonesia dan Malaysia memang sudah mengusahakan 'negotiation', tetapi pada waktu itu belum lagi memikirkan langkah-langkah lainnya sebagaimana disebut dalam pasal 33 ayat (1) Piagam PBB tersebut.

Selanjutnya kedua negara juga adalah anggota dan pendiri dari organisasi kerjasama regional ASEAN dan menjadi pihak dari Treaty of

Amity and Cooperation in South-east Asia yang ditandatangani oleh negara-negara ASEAN tanggal 24 Februari 1976. Bab IV dari Treaty tersebut mewajibkan anggota-anggotanya yang sedang berada dalam dispute untuk 'refrain from the threat or use of force' dan selalu harus mencari penyelesaian di antara mereka melalui perundingan (pasal 13). Pasal 14 menyatakan bahwa penyelesaian dispute tersebut juga dapat dilakukan melalui 'High Council' ASEAN yang terdiri dari pejabat-pejabat tingkat Menteri, andaikata perundingan bilateral tidak mencapai kesepakatan. High Council tersebut sejalan dengan Pasal 33 Piagam PBB dan dapat menawarkan jasa-jasa baiknya dalam mencari penyelesaian tersebut.

Jadi, pada dasarnya, menurut hukum, sebelum pergi ke Pengadilan Internasional di Den Haag, terbuka berbagai kemungkinan bagi kedua negara untuk menyelesaikan persoalan Sipadan tersebut baik melalui mediation, conciliation, arbitration, ataupun melalui High Council ASEAN. Saya pribadi berpendapat sebaiknya kedua negara mengikuti cara penyelesaian yang bertahap, misalnya dengan kesepakatan terlebih dahulu untuk melalui jasa-jasa baik atau mediasi ataupun kalau perlu melalui arbitrase pihak ketiga seperti yang terjadi pada kasus Mianggas dalam tahun 1928. Saya pernah mengusulkan hal ini dengan alasan bahwa prosedur ini akan lebih mudah, lebih murah, lebih cepat dan pihak-pihak yang bertengkar masih dapat mengendalikan masalah karena pihak ketiga tersebut dapat diganti andaikata salah satu pihak tidak lagi merasa bahwa pihak ketiga tersebut fair. Tetapi usul ini tidak diterima dengan pertimbangan akan memakan waktu dan biaya yang lebih besar, hal mana tidak saya yakini. Indonesia kemudian mengusulkan untuk memilih jalan pihak ketiga melalui ASEAN High Council yang sebelumnya belum pernah menyelesaikan masalah-masalah seperti ini, dan sepengetahuan saya High Council semacam itu belum pernah didirikan sampai hari ini. Malaysia menentang usul ini dengan alasan bahwa Malaysia mempunyai persoalan kewilayahan dengan hampir seluruh negara ASEAN (misalnya dengan Filipina mengenai Sabah dan dengan Singapura mengenai Pulau Batu Putih), dan karena itu merasa bahwa High Council ASEAN bisa merugikan bagi Malaysia.

Pada saat itu pula Malaysia mengusulkan agar permasalahan Sipadan-Ligitan ini dibawa ke Mahkamah Internasional. Saya pribadi pada waktu itu tidak mendukung usul ini dan Menlu Ali Alatas juga tidak setuju. Alasannya antara lain adalah bahwa Indonesia tidak pernah menerima 'compulsory jurisdiction' dari Mahkamah Internasional, dan

karena itu langkah pergi ke Mahkamah Internasional adalah suatu preseden hukum yang sangat dramatis dan yang proses selanjutnya tidak bisa dikendalikan oleh Indonesia dan Malaysia. Di samping itu, Mahkamah Internasional akan memutuskan perkara tersebut pada umumnya hanya berdasarkan Hukum Internasional (pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional), walaupun Statuta tersebut dalam pasal 38 ayat (2) memberi kemungkinan kepada Mahkamah untuk memutuskan sesuatu perkara berdasarkan prinsip 'ex aequo et bono', yaitu berdasarkan prinsip 'keadilan' dan 'kepatutan' (jadi bukan hanya semata-mata berdasarkan hukum), 'jika pihak-pihak yang bertengkar sepakat'.

Karena itu dalam perundingan Indonesia-Malaysia yang dilakukan di Hotel Sari Pacific dalam tahun 1995 yang saya hadiri (walaupun saya sudah pensiun sejak 1 Maret 1994, namun diangkat sebagai Penasehat Delegasi Indonesia), delegasi Indonesia diperintahkan oleh Menlu Ali Alatas untuk menolak usul Malaysia tersebut. Saya pribadi ingat juga pernah berkonsultasi dengan mantan Menlu Mochtar Kusumaatmadja mengenai hal ini dan beliau pun tidak setuju dengan pergi ke Mahkamah Internasional tersebut.

Pertemuan di Jakarta menemui jalan buntu lagi. Saya kemudian ingat pernah mengusulkan kepada Menlu Ali Alatas untuk mengatasi kebuntuan ini dengan menyarankan kepada Pemerintah untuk menunjuk seorang 'interlocutor' atau 'fasilitator' yang berpengalaman dan memahami masalah hukumnya untuk secara sangat informal dapat mencari jalan-jalan yang kira-kira dapat disepakati oleh kedua belah pihak yang kemudian dapat diusulkan sebagai penyelesaian kepada pemerintah masing-masing. Modalitas ini adalah hal yang sering terjadi dalam berbagai-bagai konflik manajemen dalam hubungan internasional. Seingat saya Menlu Ali Alatas menerima usul ini dan mengajukannya kepada Presiden Soeharto. Malaysia juga dapat menerima modalitas ini. Presiden Soeharto, dalam kebijaksanaannya, menunjuk Mensesneg Moerdiono untuk menjadi interlocutor Indonesia dan Perdana Menteri Mahathir Mohammad menunjuk Wakil Perdana Menteri Anwar Ibrahim sebagai interlocutor Malaysia. Masing-masing interlocutor dibantu oleh seorang lawyer, yang dalam hal Indonesia adalah Direktur Perjanjian Internasional Deplu.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa kedua interlocutor dan kedua pemerintah sepakat untuk menyelesaikan masalah Sipadan-Ligitan ini melalui Mahkamah Internasional di Den Haag, persis seperti yang diusulkan oleh Malaysia. Di antara pertimbangan Indonesia yang

kemudian menyetujui penyelesaian melalui Mahkamah Internasional ini, sepanjang yang saya tahu, adalah antara lain kebijaksanaan kedua kepala pemerintahan untuk tidak mewariskan masalah ini menjadi beban generasi yang akan datang dan untuk menunjukkan kepada dunia internasional bahwa kedua negara adalah negara yang menghormati dan mematuhi ketentuan-ketentuan hukum termasuk Hukum Internasional. Kesepakatan antara kedua negara kemudian dituangkan dalam satu persetujuan tertanggal 31 Mei 1997 dan yang berlaku mulai 18 Mei 1998 dan yang disampaikan melalui surat bersama tertanggal 30 September 1998 kepada Mahkamah Internasional dan yang diregister di Mahkamah Internasional tanggal 2 November 1998. Pasal 2 dari kesepakatan itu menyatakan bahwa Mahkamah hanya diminta untuk menentukan 'on the basis of the treaties, agreements and other evidence furnished by the parties' apakah kedaulatan atas Pulau Ligitan dan Pulau Sipadan berada di tangan Indonesia atau Malaysia. Mahkamah tidak diminta untuk menentukan batas-batas laut, baik batas laut wilayah, zona tambahan, zona ekonomi, ataupun landas kontinen antara kedua negara, yang semua ini akan harus dirundingkan oleh kedua negara setelah ketentuan kepemilikan atas kedua pulau tersebut diputuskan.

Dengan demikian, maka penyelesaian masalah Sipadan oleh Mahkamah Internasional adalah penyelesaian yang benar-benar bersifat hukum. Masalah diplomasinya pada dasarnya berakhir pada saat persoalan ini, berdasarkan keputusan politik, diserahkan kepada Mahkamah Internasional. Hakim-hakim Mahkamah Internasional adalah hakim-hakim yang sangat terhormat yang dipilih oleh PBB dan yang negaranya sangat bersahabat dengan kedua pihak yang berselisih. Karena itu tidak ada alternatif lain bagi Indonesia kecuali menghormati keputusan tersebut apalagi karena kedua belah pihak dalam perjanjian tahun 1997 dalam pasal 5 menyatakan dengan tegas bahwa kedua pihak 'agree to accept the judgement of the Court given pursuant to this Special Agreement as final and binding upon them'.

Lantas apa yang hendak dicapai dengan 'rencana interpelasi' DPR kepada Presiden mengenai masalah ini? Kalau yang hendak dicapai adalah memperdalam pengetahuan DPR dan masyarakat tentang prosesnya sebelum, selama dan setelah di Mahkamah Internasional, maka hal tersebut adalah wajar dan seyogianya dapat ditanyakan kepada wakil-wakil Indonesia dalam perkara tersebut atau orang-orang yang pernah mengikuti persoalannya yang sebagian di antaranya adalah anggota DPR sendiri. Perlu juga diingat bahwa DPR mengetahui seluruh proses ke Mahkamah

ini antara lain dengan menyetujui anggaran belanja perkara tersebut setiap tahun. Kalau yang hendak diketahui adalah bagaimana Indonesia sampai kepada kesimpulan untuk pergi ke Mahkamah Internasional, maka tentunya informasi tersebut dapat dimintakan dari pejabat-pejabat yang pada waktu itu sangat berperan dalam keputusan ini, khususnya Presiden Soeharto, mantan Mensesneg Moerdiono, dan Direktur Perjanjian Internasional Deplu pada waktu itu. Saya sendiri, bersama Prof. Mochtar Kusumaatmadja, walaupun aktif pada mulanya dan tetap terdaftar sebagai penasehat Tim Indonesia, dalam kenyataannya, tidak lagi aktif mempersiapkannya dan tidak ikut dalam Tim Indonesia yang menangani masalah ini di Mahkamah Internasional.

Mudah-mudahan masalah Sipadan-Ligitan ini tidak berkembang atau dikembangkan menjadi masalah politik. Yang barangkali perlu diperhatikan adalah pelajaran-pelajaran yang dapat ditarik dari penanganan masalah ini bagi masa depan kesatuan Nusantara Indonesia dan persatuan bangsa Indonesia, khususnya pelajaran-pelajaran tentang pentingnya memperhatikan dan membangun pulau-pulau dan wilayah-wilayah Indonesia yang terpencil dan pentingnya mengurus Negara dan administrasinya secara wajar dan berkesinambungan.