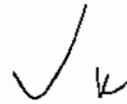


**BEBERAPA CATATAN TENTANG  
PERSOALAN SIPADAN-LIGITAN SERTA MASALAH  
TERKAIT LAINNYA DENGAN IMPLEMENTASI  
NEGARA KEPULAUAN**

Ir. Adi Sumardiman, S.H.\*



**1. Pendahuluan**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah mengabdikan dirinya demikian lama untuk kepentingan ilmu pengetahuan dan masyarakat menyelenggarakan pertemuan kembali dalam rangka Dies Natalis Universitas Indonesia. Pertemuan sejenak satu hari dengan para praktisi, teoritis, akademisi atau pejabat pemerintahan dimaksudkan untuk saling memberikan hal-hal serta dialog tentang perkembangan hukum internasional dan implementasinya, seperti kasus Sipadan-Ligitan, serta hal-hal lainnya yang terkait dengan Negara Kepulauan. Hal ini setidaknya dapat memberikan rekaman untuk satu tonggak lagi perjalanan waktu mengenai perkembangan praktek dan kemajuan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum laut Internasional yang tentunya diharapkan sebagai bahan masukan yang bermanfaat, baik bagi Fakultas Hukum Universitas Indonesia maupun masyarakat.

Undangan bagi kami untuk ikut memeriahkan pertemuan diskusi ilmiah tersebut, kami ucapkan banyak terima kasih, karena sungguh sangat berarti bagi saya, selain kita dapat bertemu kembali dengan para pengajar dan pembimbing hukum pada masa lalu, juga dapat bertemu dengan "kawan-kawan" seperjuangan di bidang hukum laut, dan setidaknya juga dapat ikut mendengarkan presentasi para pakar hukum internasional. Dalam peristiwa yang jarang dapat dilakukan ini kiranya kita juga perlu mengenang kawan seperjuangan lainnya yang telah mendahului kita, untuk partisipasi dan dedikasinya dalam mewujudkan asas-asas hukum Negara Kepulauan.

Naskah ini yang memuat beberapa pokok permasalahan hukum, seperti persoalan aktual tentang Sipadan/Ligitan dan hal-hal lain mengenai negara kepulauan yang telah dijumpai dalam pergaulan hukum, mudah-mudahan bermanfaat bagi kita semua. Setidaknya naskah ini dapat

---

\* Mantan deketri Hukum Laut; Naskah pelengkap diskusi ilmiah FHUI (5 Febr. 03).

melengkapi naskah para penyaji atau sebagai bahan pembanding dalam upaya untuk menemukan nilai-nilai akademik yang bermanfaat bagi kemajuan ilmu pengetahuan hukum.

## **2. Sipadan-Ligitan**

Sipadan-Ligitan bukanlah sesuatu persoalan yang tidak direncanakan. Bahwa Mahkamah telah menempatkan Malaysia sebagai pemilik dengan segala bukti dan argumennya merupakan hasil uji Mahkamah Internasional, dan patut untuk menghormatinya. Mahkamah memiliki tanggung jawab yang sangat berat, terutama tanggung jawab akademik yang telah dipertaruhkannya. Begitu pula "pemenang", yaitu Malaysia, bahwa kemenangan tersebut juga merupakan tanggung jawab bagi kemanusiaan, keadilan dan ilmu pengetahuan hukum. Kita dapat puas atas putusan terakhirnya, karena sumber konflik telah tiada, akan tetapi belum tentu puas atas prosedur dan akurasi penyelesaian bagian-bagian persoalan hukum oleh putusan Mahkamah tersebut masih meninggalkan berbagai masalah hukum.

Dukungan hukum yang memberikan dasar mengapa Indonesia telah menetapkan (sebelum putusan Mahkamah) bahwa pulau-pulau tersebut adalah milik Indonesia, dalam rangka melakukan pembagian wilayah, secara yuridis adalah benar dan sah. Berbagai pertanyaan dapat dibuat untuk masalah ini, seperti : Mengapa Pemerintah RI menuntut wilayah yang bukan miliknya berdasarkan Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 ? Apakah Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 merupakan satu-satunya dasar hukum yang sah bagi status kepemilikan pulau ? atau Apakah karena Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 tentang Perairan Indonesia tidak memuat pulau-pulau tersebut, maka hal itu merupakan bukti bahwa Sipadan ("dan" Ligitan) bukan milik Indonesia. Mengapa saya katakan "dan" karena berdasarkan dasar hukum yang kita pakai sebenarnya kita tidak perlu menuntut P. Ligitan. Ternyata berdasarkan dialog di persidangan, penuntutan terhadap P. Ligitan justru malah merugikan.

Kita telah menemukan sekurangnya 32 pulau pada waktu itu (1969), termasuk pulau Batu Mandi (di Selat Malaka) dan Tokong Pyramid di Laut Natuna yang tidak dimuat oleh Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960. Kedua pulau Batu Mandi dan Tokong Pyramid adalah ex milik Hindia Belanda, yang kita pergunakan sebagai landasan hukum

untuk membagi kawasan Selat Malaka dan Laut Natuna antara Malaysia dan Indonesia.

Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 merupakan terobosan hukum kewilayahan yang sangat berharga bagi bangsa Indonesia, meskipun produk hukum tersebut diakui bahwa akurasiya kurang baik. Kiranya adalah sangat rancu dan memiliki risiko yang besar untuk menetapkan mana pulau yang milik Indonesia dan mana yang bukan untuk tujuan negosiasi pembagian wilayah dengan negara lain, hanya dengan melakukan estimasi melalui peta laut lampiran Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960. dengan skala kecil yaitu 1 : 1.000.000. dan tanpa ground truth surveys. Untung ada peta-peta asing skala besar yang memperjelas status Pasal IV Traktat 1891.

Dalam mempertanggung jawabkan langkah yang ditempuh Indonesia, yaitu menuntut kepemilikan Sipadan, Indonesia telah mempergunakan dukungan hukum yang benar, yaitu Traktat 1891, khususnya pasal IV, yang kemudian ternyata dijelaskan kedudukannya oleh tiga buah peta yaitu : 1. Peta Lampiran Laporan Menteri Luar Negeri Belanda kepada Parlemen Belanda atas ditanda tangannya Traktat perbatasan wilayah di Kalimantan antara Belanda dan Inggris (Memorie van Toelichting); 2. Sabah Topographical Chart yang disusun oleh Royal British Army, dan 3. Peta ONC - L11 yang dibuat oleh United States Defence Mapping Agency;

Hilangnya pulau atau berkurangnya wilayah Indonesia memang tidak dapat hanya didasarkan pada Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960. Sebab apabila kita hanya mendasarkan pada ketentuan undang-undang tersebut maka tuntutan Pemerintah atas pulau-pulau tersebut pada tahun 1969, dapat merupakan suatu langkah yang keliru. Perkembangan hukum laut sejak kodifikasi tahun 1930 sampai UNCLOS 1982, telah memberikan ilustrasi yang jelas dan akurat mengenai kedudukan hukum land or islands, low water line, fringing reefs, atols, dan low tide elevations, dan ini semua tidak mungkin dapat terlihat semuanya dalam Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 serta lampiran petanya dan daftar koordinat titik-titik terluarnya.

Meskipun kedudukan pasal IV Traktat 1891 serta garis 4 ° 10 ' nampaknya dibahas secara rinci, namun kelihatan bahwa pengupasannya sepotong-sepotong atau terputus-putus, hal mana menunjukkan tidak adanya pengejaran terhadap bagian-bagian yang menjadi opini pihak Malaysia maupun pendapat Mahkamah. Sebab dengan Laporan Menteri Luar Negeri Belanda kepada Parlemen Belanda dalam persidangan tahun

1891, putusan Mahkamah masih meninggalkan persoalan siapa yang menjalankan kedaulatan atas P. Sipadan sebelum tahun 1917.

Meskipun dokumen laporan tersebut bersifat sepihak (hanya dimiliki oleh Belanda) akan tetapi kedaulatan suatu negara yang diakui oleh Inggris, serta kedudukan Menteri Luar Negeri yang memiliki status tertentu dalam hukum internasional, apalagi ia juga melakukan ratifikasi atas perjanjian internasional atas nama negara, tentu dokumen tersebut tidak boleh dianggap hanya sebagai dokumen intern Pemerintah Belanda dan tidak memiliki bobot apapun. Aturan tentang prosedur untuk melakukan interpretasi perjanjian menurut Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional memang telah diikuti. Tetapi anehnya dalam mengupas mengenai maksud atau tujuan perjanjian mengenai adanya suatu garis batas yang benar-benar extraordinary karena melewati P. Sebatik sepanjang 43 mil sampai tepat diatas P. Sipadan, bahkan garis tersebut senantiasa diterbitkan sebagai "international boundary" dalam berbagai peta resmi Inggris atau Amerika tidak dikupas secara memadai.

Meskipun international boundary yang tergambar diatas peta tidak mengikat demi hukum, akan tetapi dalam disiplin pembuatan peta (dimanapun) dianut menggunakan dasar-dasar hukum yang benar untuk penggambaran boundaries. Hal ini berarti bahwa pihak Inggris pasti memiliki dokumen hukum sebagaimana yang dilaporkan oleh Menteri Luar negeri Belanda kepada Parlemen Belanda. Akan tetapi mungkin dokumen tersebut "disembunyikan". Selain itu, apabila dibaca secara cermat proses peradilan kasus Palmas oleh Permanent Court of Arbitration di Den Haag tahun 1928, akurasi pembongkaran masalah hukum yang dilakukan oleh Mahkamah kasus Sipadan ini nampaknya sangat kurang, termasuk pemeriksaan lapangan.

Melihat banyaknya dokumen kedua negara yang dijadikan referensi pembuktian, saya merasa mustahil bagi kelima penasehat hukum asing serta ketiga peneliti asing itu untuk mendalaminya dalam waktu yang relatif sangat singkat. Kita tidak menyangsikan keahlian dari para tenaga asing tersebut, akan tetapi tenaga-tenaga Indonesia yang telah membahas dan mempelajarinya secara rinci melalui rapat-rapat interdep setidaknya sejak tahun 1969 hingga 1996 (lebih dari 25 tahun), tentu akan memiliki reflect yang lebih baik terhadap makna substansi yang pernah dibahasnya bertahun-tahun.

### 3. Garis Pangkal Kepulauan

Garis pangkal merupakan satu garis tertentu yang ditetapkan oleh peraturan untuk menetapkan batas bagi suatu bagian daratan atau perairan tertentu yang akan memiliki status hukum tertentu. Dalam awal pertumbuhan hukum garis pangkal (state practice) untuk menetapkan atau memisahkan dua kawasan dengan status hukum tertentu hanyalah dikenal garis pangkal untuk membedakan wilayah negara atas bagian daratan dimana negara memiliki kedaulatan yang mutlak atas bagian wilayah tersebut dengan kawasan laut teritorial. Mengapa kedaulatan mutlak. karena pada bagian wilayah negara ini, masyarakat internasional tidak dapat/boleh membebani kawasan tersebut dengan hak dan kewajiban tertentu sebagai produk hukum internasional. Pengertian kedaulatan tanpa penjelasan dapat menyesatkan. Ada kedaulatan yang mutlak (complete and exclusive sovereignty - Art.1 Icao 1944) dan kedaulatan yang tidak mutlak karena adanya beban hak dan kewajiban internasional (sovereignty subject to this convention - Art.2(3) Unclos 1982)

Garis pangkal sebagaimana dimaksud diatas adalah garis yang saat ini disebut dengan garis pangkal normal atau normal baseline. Ketentuan mengenai normal baseline ini, memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat internasional. Mengapa ? Karena normal baseline ini yang secara fisik merupakan garis air rendah (low water line) adalah ciptaan alam (kriteria objektif) dan oleh karena itu tidak ada satupun negara berpantai didunia yang tidak memiliki normal baseline ini.

Penetapan batas wilayah negara atas bagian daratan dengan laut teritorial, dengan mempergunakan low water line ini merupakan suatu ketentuan yang objektif. Mengutip sidang Kodifikasi Den Haag 1930, Mahkamah Internasional dalam kasus Norwegia tahun 1951 mengenai hal ini menyebutkan : *"The court has no difficulty in finding that, for the purpose of measuring the breadth of the territorial sea, it is the low-water mark as opposed to the high-watermark, or the mean between the two tides, which has generally been adopted in the practice of States. This criterion is the most favourable to the coastal State and clearly shows the character of territorial waters as appurtenant to the land territory"*.

Tidak ada satu negarapun yang dapat menyangkal bahwa penggunaan normal baseline untuk membatasi wilayah negara di bagian daratan dengan laut teritorialnya adalah tidak adil. Bahkan ahli-ahli hukum memberikan nama lain pada normal baseline dengan istilah "legal coast line". Sejauh ini kiranya telah jelas maksud, tujuan, fungsi, peruntukan,

penggunaan serta sifat-sifat fisis daripada "normal baseline" yang sangat berbeda kedudukannya dengan garis pangkal lurus atau garis pangkal lurus kepulauan yang fungsinya untuk menetapkan suatu garis geometrik atau garis artifisial (kriteria subjektif) untuk membatasi perairan (bukan bagian daratan) dalam rangka menetapkan laut teritorialnya. Perumusan hukum normal baseline untuk pertama kalinya telah dibuat oleh komite II konperensi kodifikasi hukum laut di Den Haag pada tahun 1930, meskipun secara formal baru menjadi ketentuan hukum mengikat pada Konvensi Geneva tahun 1958 (Art.3), dan kini dirumuskan kembali dalam UNCLOS 1982 (art.5). Bandingkan rumusnya ! sama !, kecuali kata "these articles" (1958) diganti dengan "this Convention" (1982).

Berdasarkan kondisi geografis pantai (alamiah) penerapan "normal baseline" ini memang akan di-"interupsi" bila muncul muara sungai (di seluruh dunia ada muara sungai), karena normal baseline ini dengan adanya muara sungai secara geomorfologis akan penetrasi masuk jauh kedalam sungai sesuai dengan keterjalan (sloping) garis pantai di sungai tersebut. Padahal status perairan sungai dan muara sungai adalah kedaulatan mutlak. Untuk hal ini sejak sidang Kodifikasi Den Haag 1930, kemudian Geneva 1958 (art.13) dan Unclos 1982 (art.9) telah memberi sarana pemecahannya, yaitu dengan menarik garis geometris yang menyambung low water line pada kedua sisi mulut sungai tersebut, yang disebut dengan straight line atau garis lurus penutup mulut sungai. Ingat, ini bukan "straight baseline" !.

Barangkali uraian kalimat Aaron L. Shalowitz, LL.M dalam menjelaskan mana yang baseline dan mana yang bukan baseline lebih jelas untuk dicerna : *"The term baseline has tended to become synonymous with straight baseline, but this is erroneous. Even where a straight line is drawn across an indentation it does not fall within the category of 'straight baseline', on the other hand, constitute a system that is permissible only where the unique geography of a coast justifies a departure from the rule of the tide mark"* (*Shore and sea boundaries, US Department of Commerce, Coast and Geodetic Survey, 1962*).

Kata baseline yang terdapat dalam kalimat pasal 13 (Geneva 1958) atau pasal 9 (Unclos 1982) maksudnya adalah menunjuk kepada kata "baseline" pada normal baseline yang disubstitusinya. Dalam perkembangan penerapan hukum normal baseline, bentuk geomorfologis pantai yang dapat melakukan "interupsi" terhadap pemakaian normal baseline bukanlah hanya sungai tetapi juga adanya teluk. Teluk juga

secara alamiah terdapat merata diseluruh dunia (kriteria objektif). Artinya tidak bersifat subjektif seperti halnya straight baseline dalam kasus Norwegia dan archipelagic straight baseline dalam kasus Negara Kepulauan. Garis pangkal normal atau normal baseline dapat memenuhi rasa keadilan yang universal.

Untuk melakukan substitusi atas penggunaan normal baseline dengan hadirnya suatu teluk, baik sidang Kodifikasi Den Haag 1930, Konvensi Geneva 1958 (art.7) dan Unclos 1982 (art.10), juga telah memberi sarana untuk pemecahannya yang disebut dengan closing line. Ingat !, ini juga bukan straight baseline. Baselines adalah fungsional yaitu sesuai dengan situasi geografis setempat, yang terdiri dari 3 macam bentuk saja, yaitu normal baseline, straight baseline dan archipelagic straight baseline. Artinya bahwa masing-masing ketentuan, seperti normal baseline, straight baseline dan archipelagic straight baseline tidak dimaksudkan untuk dapat saling menggantikan atau dipertukarkan penggunaannya, tetapi saling melengkapi, tergantung situasi geografis yang dihadapi ditempat itu. Garis-garis tersebut adalah garis hukum yang memiliki kaedah masing-masing dan peruntukan masing-masing. Straight baseline dan archipelagic straight baseline fungsinya adalah untuk menetapkan laut teritorial bagi perairan diantara pulau-pulaunya, dan bukan menetapkan laut teritorial yang berhadapan dengan bagian daratannya.

Dalam penerapan fungsi masing-masing baseline yang tidak dapat dipertukarkan penggunaannya, dan tidak dapat saling mensubstitusi, perlu mengingat bahwa kekuatan alam tidak membedakan bentuk-bentuk geomorfologi diatas bumi yang dibentuknya. Artinya bahwa kekuatan alam tidak hanya akan membentuk river, coral, bank, unstable coast, reefs, bay, deep indentation, hanya dinegara-negara tertentu saja. Kalau di Norwegia muncul kasus alamiah yang namanya deep indentation (bukan teluk) maka sebenarnya kekuatan alam itu juga sama, dapat membentuk deep indentation itu dimana saja, hal itu sangat tergantung dari jenis batuan, temperatur, humidity, meteorologi, open seas dan lain sebagainya. Demikian juga halnya dengan Bangladesh yang mengusulkan straight baseline pada sidang hukum laut, untuk menampung keadaan di negaranya, yaitu unstable coast, tidak berarti bahwa kekuatan alam hanya membentuk unstable coast di Bangladesh. Pantai selatan Irian sangat dominan dengan pembentukan unstable coast ini.

Peraturan Pemerintah No.38 tahun 2002 tentang daftar koordinat geografis titik-titik garis pangkal kepulauan Indonesia telah dicoba untuk

mematuhi semua ketentuan Undang-undang No.6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan ketentuan Unclos 1982. Suatu peraturan pemerintah tentunya tidak akan mengatur hal-hal yang tidak diperintahkannya. Kini memang terdapat gejala umum, bahwa suatu peraturan pemerintah ternyata substansinya lebih luas dan mengatur hal-hal yang berada diluar ketentuan undang-undang. Pada saat rancangan PP itu diserahkan kepada Sekneg oleh Departemen Kehakiman, Lampiran PP tersebut telah memuat P. Sipadan dan P. Ligitan sebagai titik-titik garis pangkal kepulauan. Seharusnya Sekneg mengajukan PP tersebut setelah keluarnya putusan Mahkamah, hal ini sudah dikomunikasikan. Dengan hadirnya putusan Mahkamah Internasional tanggal 17 Desember 2002 mengenai kepemilikan P. Sipadan dan P. Ligitan, maka Lampiran PP No.38 tahun 2002 tersebut perlu dirobah. Mengingat ketentuan Pasal 11, dimana perubahan terhadap Lampiran PP No.38/2002 tersebut akan senantiasa berulang sesuai dengan perubahan geografis yang ditemukan dilapangan, hal ini membawa konsekwensi terhadap bentuk peraturan pemerintah yang akan dibuat untuk melakukan perubahan daftar koordinat titik-titik geografis garis pangkal kepulauan.

Sedangkan batang tubuh PP No.38/2002 tersebut selain memuat bentuk-bentuk garis pangkal juga sekaligus memuat ketentuan tentang cara-cara penetapan garis pangkal, sebagaimana terdapat dalam Unclos 1982. Unclos selain menetapkan jenis/bentuk garis pangkal umumnya juga memuat caranya memperoleh garis pangkal tersebut. Selain itu ada hal-hal sangat tehnis mengenai cara penetapan, yang merupakan disiplin tehnis pemetaan. Sebaiknya apabila memang terdapat kekurangan di dalam batang tubuh PP No. 38/2002 yang telah memakan waktu pembuatan selama 6 tahun tersebut, kiranya prosedur perbaikannya perlu juga dilakukan sesuai ketentuan Keppres 188 tahun 1998 tentang tata cara penyusunan Peraturan Perundangan. Sedangkan ketentuan UU No.6/1996 tentang Perairan Indonesia dan Unclos 1982 yang terkait dengan garis pangkal perlu dijabarkan dan disimak kembali satu persatu, agar tidak menyimpang, bertentangan atau melebihi ketentuannya. Perubahan terhadap Lampiran PP No.38/2002 tersebut akan lebih mudah karena hanya melibatkan empat instansi, yaitu : TNI-AL dhi Hidrografi TNI-AL, Dep. Perhubungan Ditjen Perla, Bakosurtanal dan Dep. Kahkiman dan Ham.



#### 4. Perairan Daerah.

Ketertiban hukum Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memang kurang. Hal ini mungkin disebabkan karena rancangan undang-undang tersebut tidak dibahas secara mendalam secara interdepartemental, karena adanya kepentingan yang "mendesak". Hal-hal yang dapat menarik perhatian dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 adalah antara lain tentang wilayah propinsi (Ps.3), hirarkhi pemerintahan (Ps.4), sumber alam dan konservasi (Ps.7 dan Ps.10), serta ketentuan penutup (Ps.133).

Wilayah propinsi dapat dilihat dalam ketentuan Ps.18(1) UUD 1945 yang menyebutkan : "*Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi ....*"; Dengan demikian yang dimaksud dengan daerah provinsi adalah bagian dari wilayah Negara kesatuan yang dibagi itu. Wilayah Negara Kesatuan yang dibagi itu terdapat dalam Ps.25A UUD 1945 : "*Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang*"; Selanjutnya untuk melihat yang mana sebenarnya Negara Kesatuan Republik Indonesia itu, penjelasan Ps.18 (II) UUD 1945 menyebutkan : "*Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat ± 250 *Zelfbesturende landschappen dan Volksgemeenschappen ....**"; Yang dimaksudkan dengan teritorial Negara Indonesia dalam ketentuan Ps.18(II) UUD 1945 tersebut, sesuai dengan ketentuan lama UUD 1945 (yang rumusnya tidak berubah) merupakan wilayah atau teritorial sebagaimana ditetapkan oleh *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonnantie* tahun 1939, yaitu wilayah negara dimana negara memiliki kedaulatan yang mutlak (*complete and exclusive sovereignty*), yaitu daratan, udara di atasnya dan perairan pedalaman *sampai dengan garis air rendah*. Mengapa sampai dengan garis air rendah, karena diluar garis air rendah tersebut merupakan laut teritorial dimana selain terdapat hak dan kewajiban negara, juga terdapat hak dan kewajiban masyarakat internasional, seperti antara lain Lintas Damai.

Pembentukan propinsi-propinsi diseluruh Indonesia yang dilakukan dengan undang-undang, meliputi wilayah daratan sampai dengan garis air rendah. Lihat *Maritieme Kringen Ordonnatie Stb.442* tahun 1939, khususnya Art.1(1) butir 1 angka I : "*...van de laag waterlijn van de tot het Indonesisch grondgebied...*"; Yang dimaksud dengan *Indonesisch grondgebied* adalah *teritorial Negara* sampai dengan garis air rendah.

dimana negara memiliki kedaulatan yang mutlak. Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960 telah merubah laag waterlijn Art.1 (1) butir 1 angka 1, dengan garis pangkal kepulauan.

Jadi seharusnya semua undang-undang pembentukan propinsi, memiliki batas daratan sampai dengan garis pangkal kepulauan tersebut. akan tetapi ternyata semua UU pembentukan propinsi berdasarkan UU No.5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur tentang pelaksanaan Ps.18 UUD45, tetap memberlakukan lingkup wilayah propinsi seperti produk hukum pembentukan propinsi ex Hindia Belanda yaitu sampai dengan garis air rendah (propinsi yang memiliki batas dengan laut).

Ratifikasi Indonesia atas Konvensi Geneva tahun 1958 tentang Landas Kontinen, ternyata telah ditolak oleh PBB, karena dalam ratifikasi tersebut Indonesia menetapkan batas-batas Landas Kontinennya berdasarkan ketentuan Undang-undang No.4 Prp. tahun 1960. Akhirnya Konvensi Hukum Laut tahun 1982 menerima status negara kepulauan, akan tetapi pemberlakuan garis air rendah untuk penetapan laut teritorial yang berbatasan dengan bagian daratannya tetap berlaku. Sedangkan penetapan laut teritorial yang berbatasan dengan perairan diantara pulau-pulainya dilakukan dengan archipelagic straight baseline. Dibawah ketentuan Undang-undang No.5 tahun 1974, sebelum berlakunya UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang baru, propinsi-propinsi di Indonesia masih mempergunakan *Indonesisch grondgebied*, artinya masih menempatkan kedudukan wilayah propinsi sebagai wilayah negara dimana berlaku kedaulatan yang mutlak (complete and exclusive sovereignty). Di laut teritorial dan perairan kepulauan kedudukan sumberdaya alam memang kedaulatan mutlak, tetapi tidak demikian dengan status sovverenitas atas perairannya.

Berdasarkan ketentuan Ps. 3 UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah : "*Wilayah Daerah Propinsi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1), terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan*", berarti bahwa wilayah negara yang dibagi kedalam propinsi menjadi sangat berbeda dengan ketentuan penjelasan UUD 1945 yang telah diuraikan diatas, yaitu wilayah negara yang terdiri dari *Indonesisch grondgebied (complete and exclusive sovereignty)* dan wilayah Indonesia diluar *Indonesisch grondgebied ("sovereignty subject to this Convention")* sebagaimana ditetapkan oleh Unclos 1982.

Hal ini berarti bahwa wilayah negara yang dibagi menjadi propinsi-propinsi berdasarkan UU No.5 tahun 1974 sangat berbeda dengan UU No.22 tahun 1999 yang menggantikannya. Undang-undang No.22 tahun 1999 telah menyatukan *teritorial Negara Proklamasi* dengan wilayah yang diatur oleh Konvensi Hukum laut tahun 1982, yang sangat berbeda status hukumnya. Apabila kita berpedoman bahwa wilayah propinsi adalah wilayah dimana negara memiliki kedaulatan yang mutlak, maka propinsi versi Pasal 3 UU No.22 tahun 1999 ini dapat menimbulkan permasalahan hukum, yaitu selain berbeda dengan makna kewilayahan Negara Proklamasi dalam UUD 1945, juga akan terjadi pertentangan hukum dalam pelaksanaan hak dan kewajiban internasional di perairan kepulauan dan laut teritorial (*souvereignty subject to this Convention*), oleh peserta Konvensi Hukum Laut tahun 1982.

Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah selain mengatur bidang otonomi *pemerintahan* sebagaimana terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945, juga mengatur bidang yang berkaitan dengan sumber alam, tanpa menggunakan referensi Pasal 33 UUD 1945. Apabila hal ini dikaitkan dengan substansi ketentuan penutup yang menyebutkan : "*Ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan undang-undang ini, diadakan penyesuaian*", maka nampaknya ketentuan Pasal 18 UUD 1945 telah diinterpretasikan sebagai pasal yang mensubordinir ketentuan pasal-pasal lain dari ketentuan UUD 1945, termasuk Pasal 33 UUD 1945.

Persoalan konservasi telah diatur dalam Pasal 7 UU 22 tahun 1999 sebagai kewenangan Pusat, dan Pasal 10 sebagai kewenangan Daerah. Partnership yang demikian merupakan partnership yang baik, karena semua ketentuan-ketentuan hukum internasional yang menjadi tanggung jawab negara akan menjadi kebijakan Pemerintah yang harus dilaksanakan oleh Daerah. Akan tetapi peraturan pelaksanaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom menyebutkan : " 2. Bidang Kelautan. a. Penetapan kebijakan dan pengaturan eksplorasi, konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam perairan di wilayah laut diluar perairan 12 (dua belas) mil, termasuk perairan nusantara dan dasar lautnya serta Zona Ekonomi Eksklusif dan landas kontinen".

Kewenangan pemerintah (pusat) menurut ketentuan di atas oleh Pasal 2 ayat (1) jo Pasal 2 ayat (2) PP No.25 tahun 2000, disebutkan sebagai kewenangan pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat.

Substansi ketentuan PP No.25 tahun 2000 tersebut menjadi berbeda dengan ketentuan Pasal 7 UU No.22 tahun 1999, yang memberikan kewenangan konservasi kepada pemerintah (pusat) tanpa ketentuan ukuran jarak apapun, seperti ketentuan "diluar 12 mil". Peraturan pemerintah pelaksanaan UU No.22 tahun 1999 tersebut akhirnya memberikan kesulitan tentang bagaimana pemerintah (pusat) menyelenggarakan fungsi konservasi sebagai amanat ketentuan hukum internasional, seperti pelaksanaan ketentuan Konvensi Hukum Laut tahun 1982 mengenai Konservasi.

## **5. Penutup.**

Demikianlah sedikit persoalan hukum internasional berkaitan dengan putusan Mahkamah mengenai Sipadan-Ligitan serta beberapa implementasi ketentuan Unclos 1982 dalam Negara Kepulauan.