PENGUKURAN LEBAR LAUT TERITORIAL MENGGUNAKAN GARIS PANGKAL MENURUT UNCLOS 1982 DAN PENERAPANNYA DALAM HUKUM INDONESIA

Oleh:
Eva Johan
Fakultas Hukum Universitas Sultan Tirtayasa, Serang Banten

Abstract

Arrangement of concerning wide determination the territorial of sea is conducted by withdrawal the jetty lines that done by harmonizing the regulation of the stipulating the useful of the archipelago jetty lines that matching with region of NKRI by positive law instrument of Indonesia. But which require to be reemphasized is Indonesia obligation to make a map of the regional border line of Indonesia, because till in the end Indonesia still use the illustrative map that made in the 1960 year. The government of Indonesia have to immediately make the map of the region of Indonesia by using dot co-ordinate of the jetty lines of Indonesia archipelago which have been specified according to PP No.37 year 2008 to take care the sovereignty of Indonesia.

Kata kunci : pengukuran lebar laut territorial, garis pangkal dan hukum Indonesia.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang memiliki rangkaian ribuan pulau-pulau yang tersebar dan terbentang di sepanjang Katulistiwa. Kondisi geografis dan karakteristik alam yang menguntungkan ini, membuat Indonesia menjadi daya tarik bagi negara-negara luar untuk dapat dimiliki. Karakteristik yang demikian memaksa Indonesia untuk dapat menjaga dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedaulatan teritorial tetap merupakan suatu konsep penting dalam hukum internasional. Dalam hukum internasonal perolehan dan hilangnya wilayah negara akan menimbulkan dampak terhadap kedaulatan negara atas wilayah itu.[1]

Faktor wilayah merupakan salah satu sendi esensial bagi eksistensi suatu negara, artinya tanpa wilayah, suatu negara tidak akan ada. Secara umum dapat dikatakan bahwa wilayah suatu negara terdiri dari wilayah darat, laut/perairan dan udara. Namun kenyataan menunjukkan tidak semua negara wilayahnya terdiri dari ketiga matra tersebut. Indonesia dilihat dari segi teritorinya adalah suatu negara yang memiliki ketiga matra wilayah tersebut, bahkan faktor alami menunjukkan bahwa wilayahnya memiliki corak dan tata gambaran yang bersifat khusus sebagai gugusan kepulauan atau sebagai satu kawasan nusantara. Dalam perbandingan seluruh luasnya, antara wilayah darat dengan laut, maka laut sebagai wilayah negara menduduki tempat bagian yang besar.[2]

Laut sebagai bagian wilayah negara yang memiliki porsi terluas harus dapat dimanfaatkan oleh Indonesia dalam rangka menjaga kedaulatan dan mensejahterakan rakyat Indonesia. Hal paling dasar untuk melindungi suatu wilayah laut adalah terlebih dahulu mengetahui seberapa luas wilayah negara tersebut bila diukur dengan menggunakan garis pangkal, yang mana dengan mengetahui garis pangkal suatu negara maka dapat ketahui luas wilayah negara tersebut. Dengan demikian negara dapat mengetahui seberapa jauh hak-hak yang dimilikinya atas wilayah lautnya sehingga dapat dieksploitasi untuk dapat mencapai tujuan negara.

Zona laut yang merupakan kedaulatan penuh suatu negara adalah laut teritorial. Laut teritorial ini diukur menggunakan metode pe-

[1] Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R.Agoes, *Pegantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. 162

[2] Dimyati Hartono, Dr, SH, *Hukum Laut Internasional: Yurisdiksi Nasional Indonesia sebagai Negara Nusantara*, BPHN, Binacipta, Jakarta, 1983, hlm.10-11

narikan garis pangkal. Oleh karena itu, untuk mengetahui berapa lebar laut teritorial suatu negara, negara tersebut harus menentukan metode garis pangkal apa yang akan diterapkan, disesuaikan dengan kondisi-kondisi wilayah negara tersebut.

B. Cara Mengukur Lebar Laut Teritorial

Kebebasan di laut lepas telah berkembang secara cepat menjadi prinsip dasar hukum internasional, tetapi tidak semua zona laut memiliki karakteristik seperti itu. Diperbolehkan bagi negara pantai untuk menentukan sepanjang garis pantainya sebagai bagian dari perairan teritorial atau laut teritorialnya, dan menetapkannya sebagai bagian dari wilayanya yang tak terpisahkan. Mengingat pentingnya peran Laut Teritorial sebagai dasar penentuan zona laut, maka laut teritorial telah mengalami banyak perkembangan. Negara pantai dapat menerapkan berbagai fungsi kewenangannya dan dapat menikmati hak-hak tertentu, seperti yang di ungkapkan Shaw:

> *Beyond the territorial sea, other jurisdictional zones have been in process of development. Coastal state may now exercise particular jurisdictional functions in the contiguous zone, and the trend of the international today is moving rapidly in favour of even larger zones in which the coastal state may enjoy certain rights to the exclusive of other nations, such as fishery zones and more recently exclusive economic zones. This gradual shift in the law of the sea towards the enlargement of the territorial sea (the accepted limit is now a width 12 miles in contrast to 3 miles some thirty years ago), coupled with the continual assertion of jurisdictional rights over portions of what were regarded as high seas, reflects a basic change in emphasis in the attitude of states to the sea.*[3]

Di dalam menentukan batas laut teritorial negara dan zona maritim lainnya, perlu pertama-tama untuk menetapkan dari titik pantai sebelah mana batas terluar diukur. Garis pangkal merupakan dasar pengukuran bagi lebar laut yang menentukan lebar laut teritorial suatu negara, juga akan menentukan dasar pengukuran zona maritim lainnya yaitu, perairan pedalaman, zona tambahan, peairan kepulauan, zona ekonomi eksklusif dan batas laut lepas. Pengertian Garis Pangkal *(Baseline)* yang dikutip dari Proclamation No.4 of 1986 Governor of the Falkland, *9 LOSB 19* (1987):

> *The baseline is the line from which the outer limits of the territorial sea and other coastal state zones (the contiguous zone, the exclusive fishing zone and the exclusive economic zone (EEZ)) are measured.*[4]

Garis Pangkal adalah garis darimana batas terluar laut territorial dan zona laut Negara pantai lainnya (zona tambahan, zona eksklusif perikanan dan zona ekonomi eksklusif) diukur. Mengingat pentingnya pengukuran garis pangkal untuk mennetukan batas laut territorial suatu negara, maka akan dijelaskan terlebih dahulu tiga macam Garis Pangkal yang dikenal dan diterapkan oleh negara-negara menurut ketentuan *United Nation on Convention of The Law Of The Sea* (UNCLOS) 1982.

1. Pengukuran dengan menggunakan Garis Pangkal Biasa *(Normal Baseline)*

Menurut Hukum kebiasaan Internasional garis pangkal diukur dari garis air laut terendah disepanjang pantai. Prinsip ini digambarkan dalam Pasal 3 Konvensi Jenewa Tahun 1958 tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan:

> *Except where otherwise provided ... the normal Baseline for measuring breadth of the territorial sea is the low water line along the coast as marked on largescale charts officially recognised by the coastal state.*

Kalimat tersebut kemudian diadopsi dalam Pasal 5 UNCLOS 1982 dibawah judul Garis Pangkal Biasa *(Normal Baseline)*. Pengertian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa garis

[3] Malcolm N. Shaw, *International Law: 4th edition*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2001, hlm.391

[4] Churchilll, R.R. dan Lowe, A.V., *The Law of The Sea: 3rd edition*, Juris Publising, Manchester University Press, Manchester (UK), 1999, hlm.31

pangkal biasa untuk mengukur luas laut territorial adalah pada garis air surut terendah sepanjang pantai mengikuti lekuk pantai, seperti yang ditandai pada peta skala besar yang secara resmi diakui oleh Negara pantai.

Praktek pengukuran dengan Garis Pangkal Biasa yang diatur dalam Pasal 5 UNCLOS, yang diukur pada saat air laut rendah, ternyata tidak dapat diterapkan oleh setiap Negara dengan alasan berbagai keadaan geografis yang berbeda-beda. UNCLOS mengenal situasi seperti ini, oleh karena itu pada Pasal 14 mengenai Kombinasi cara-cara penetapan garis pangkal bahwa 'Negara pantai dapat menetapkan garis pangkal secara bergantian dengan menggunakan cara penarikan manapun yang diatur dalam pasal-pasal di atas untuk menyesuaikan dengan keadaaan yang berlainan'.

Kondisi geografis khusus yang diatur dalam Konvensi Jenewa dan UNCLOS adalah: (i) garis pangkal lurus untuk pantai yang menekuk tajam atau memiliki gugusan pulau; (ii) teluk; (iii) mulut sungai; (iv) pelabuhan; (v) saat elevasi surut; (vi) pulau; (vii) karang.

2. Pengukuran dengan menggunakan Garis Pangkal Lurus *(Straight Baseline)*

Diperlukan suatu aturan yang mengatur bagi Negara yang memiliki kondisi geografi yang berbeda; aturan tersebut perlu untuk dibuat untuk mencegah negara dalam menafsirkan dengan tepat. Garis pangkal yang ditarik akan menentukan penambahan perairan pedalaman dan Negara mungkin ingin menambah luas perairannya untuk tujuan pertahanan.

Metode menarik garis pangkal pada keadaan geografi yang tidak biasa *(abnormal)* ditemukan dalam *The Anglo-Norwegian Fisheries case*[5], yang menjadi titik tolak lahirnya pengukuran dengan metode Garis Pangkal Lurus. *The Anglo-Norwegian Fisheries case* mengenai cara penarikan garis pangkal dengan menggunakan garis pangkal lurus yang ditarik melalui 48 titik yang dipilih pada daratan utama atau pulau-pulau atau karang-karang pada jarak tertentu dari pantai, yang dituangkan dalam Dekrit Raja Norwegia. Dekrit ini kemudian diklaim oleh Inggris telah menyalahi cara penarikan garis pangkal yang tidak sewajarnya digunakan menurut hukum internasional yang biasa digunakan oleh negara-negara.

Pokok pemikiran ICJ dalam pertimbangannya adalah bahwa jalur maritim bukanlah suatu perluasan semu terbatas dari wilayah kekuasaan daratan suatu negara sebagai suatu wilayah tambahan yang berdampingan di mana demi alasan-alasan ekonomi, keamanan, dan geografis negara pesisir itu berhak untuk melaksanakan hak-hak berdaulat eksklusif, yang hanya tunduk pada pembatasn-pembatasan seperti hak lintas damai dari kapal-kapal asing yang dilakukan di laut teritorial.[6]

Keputusan dalam kasus *The Anglo-Norwegian Fisheries* saat itu dipandang sebagai penemuan hukum yuridis namun prinsip-prinsip umum diadopsi sebagai bagian Hukum Internasional. Pada Konvensi Jenewa tentang Laut Teritorial 1958, Pasal 4 mengadopsi prinsip-prinsip yang digunakan oleh ICJ tersebut dan menetapkan metode garis pangkal lurus dengan metode berbeda yang diizinkan dari sistem pengukuran air laut rendah biasanya. Terdapat empat ketentuan yang disyaratkan dalam hal suatu negara menggunakan metode garis pangkal lurus.

Pada Konvensi Hukum Laut ke tiga yang menghasilkan UNCLOS 1982 Pasal 7 mengadopsi dan menambahkan dua persyaratan pengukuran metode Garis Pangkal Lurus yang dapat digunakan oleh suatu negara. Penarikan batas laut teritorial dengan cara penarikan garis pangkal lurus, merupakan garis pangkal yang ditarik dengan menghubungkan titik-titik terluar dengan menggunakan garis lurus. Penarikan garis pangkal lurus tersebut tidak boleh menyimpang terlalu jauh dari arah umum pantai dan bagian-bagian yang terletak di dalam garis pangkal itu harus cukup dekat ikatannnya dengan daratan untuk dapat tunduk pada rezim perairan pedalaman. Penarikan garis pangkal lurus dapat dilakukan apabila

[5] http://www.icj-cij.org. Case *Anglo Norwegian Fisheries*, Summary of the Judgment 18 December 1951, diakses tanggal 30 Oktober 2008

[6] JG. Starke, 1995, *Pengantar Hukum Internasional: Buku I*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm. 331

terdapat beberapa kondisi geografis yang khusus:

a. Bentuk dari pantai menjorok tajam ke dalam maupun keluar
b. Di depan pantai terdapat deretan pulau dan deretan karang[7]

Pengaturan penting tentang cara-cara pengukuran menggunakan garis pangkal lurus yang tercantum dalam UNCLOS 1982:

> *In localities where the coastline is deeply indented and cut into, or if there is fringe of islands along the cost in its immediate vicinity, the method of drawing straight baselines joining appropriate points may be employed in drawing the baseline from which the breadth of the territorial sea is measured.*[8]

Pengukuran dengan menggunakan metode garis pangkal lurus digunakan pada daerah dimana garis pantai menjorok jauh ke dalam dan menikung ke dalam atau jika terdapat suatu deretan pulau sepanjang pantai di dekatnya, dengan cara menghubungkan titik-titik terluar dari pulau dengan daratan/pulau utama dengan menarik garis pangkal lurus untuk menentukan lebar laut teritorialnya.

> *Where because of the presence of delta and other natural conditions the coastline is highly unstable, the appropriate points may be selected along the furthest seaward extent of the low water line and, notwithstanding subsequent regression of the low water line, the straight baselines shall remain effective until changed by the coastal state in accordance with the Convention.*[9]

Karena keberadaan delta dan kondisi alam lainnya, garis pantai menjadi tidak tetap, maka titik-titik yang tetap dapat dipilih pada garis air rendah yang paling jauh menjorok ke laut, dan sekalipun garis air rendah kemudian mundur, garis-garis pangkal lurus tersebut akan tetap berlaku sampai adanya perubahan dari Negara pantai yang berhubungan dengan Konvensi ini. Penambahan keberadaan delta ini merupakan persyaratan tambahan yang dihasilkan saat UNCLOS 1982.

> *The drawing of straight baselines must not depart to any appreciable extent from the general direction of the coast, and the sea areas lying within the lines must be sufficiently closely linked to the land domain to be subject to the regime of internal waters.*[10]

Penarikan garis pangkal lurus tersebut tidak boleh menyimpang terlalu jauh dari arah umum pantai, dan bagian-bagian yang terletak di dalam garis pangkal tersebut harus cukup dekat dengan ikatannnya dengan daratan utama untuk dapat tunduk pada rezim perairan pedalaman.

> *Straight baselines shall not be drawn to and from low-tide elevations, unless light-houses or similar installations which are permanently above sea level have been built on them or except in instances where the drawing of baselines to and from such elevations has received general international recognition.*[11]

Garis pangkal lurus tidak boleh ditarik ke dan dari elevasi surut kecuali jika di atasnya didirikan mercusuar atau instalasi serupa yang secara permanent ada di atas permukaan laut, atau kecuali dalam hal penarikan garis pangkal lurus ke dan dari elevasi demikian telah memperoleh pengakuan umum secara internasional.

> *Where the method of straight baselines is applicable under paragraph 1, account may be taken, in determining particular baselines, of economic interests peculiar to the region concerned, the reality and the importance of which are clearly evidenced by long usage.*[12]

Dalam penerapan penarikan garis pangkal lurus berdasarkan kondisi geografis garis pantai menjorok jauh ke dalam dan menikung ke dalam atau jika terdapat suatu deretan pulau sepanjang pantai di dekatnya, dapat ikut di perhitungkan kepentingan ekonomi yang khusus bagi daerah yang bersangkutan, yang kenyataan dan pentingnya secara jelas dibuktikan oleh

[7] Mirza Satria Buana, 2007, *Hukum Internasional: Teori dan Praktek*, Bandung : FH Unlam dan Nusamedia, hlm.76
[8] Pasal 7 Ayat 1 UNCLOS 1982
[9] *Ibid,* Ayat 2
[10] *Ibid,* Ayat 3
[11] *Ibid,* Ayat 4
[12] *Ibid,* Ayat 5

praktek yang telah berlangsung lama. Jadi harus dibuktikan bahwa ada kepentingan ekonomi yang akan dilindungi ketika suatu Negara menggunakan garis pangkal lurus, dan menjadi suatu kebiasaan yang telah lama digunakan.

> *The system of straight baselines may not be applied by a state in such a manner as to cut off the territorial sea of another state from the high seas or an exclusive economic zone.*[13]

Sistem penarikan garis pangkal lurus tidak boleh diterapkan oleh suatu Negara dengan cara yang sedemikian rupa sehingga memotong laut territorial Negara lain dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif.

3. Pengukuran dengan menggunakan Garis Pangkal Lurus Kepulauan *(Archipelagic Baseline)*

Metode ketiga yang dapat digunakan untuk menentukan luas laut territorial adalah dengan menggunakan Garis Pangkal Kepulauan (*archipelagic baselines*). UNCLOS 1982 memberikan cara-cara untuk mengukur luas laut Negara kepulauan yang digunakan untuk mendukung bagi keperluan menetapkan zona maritime Negara-negara kepulauan. Namun tidak semua Negara dapat meng-klaim dirinya sebagai suatu Negara kepulauan *(archipelagic state)*.

Salah satu yang memberikan pengaruh besar terhadap Konvensi UNCLOS 1982 adalah dengan diterimanya konsep Negara Kepulauan *(archipelagic state)* yang selama Konvensi diperjuangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, dimana Negara-negara kepulauan seperti Indonesia, Filipina, Fiji, Maurutius dan kepulauan Solomon menginginkan adanya suatu peraturan khusus untuk menjaga kedaulatan eksternal Negara-negara kepulauan tersebut. Walaupun terdapat perbedaan konsepsi Negara kepulauan pada Sidang Konferensi Hukum Laut III yang pertama di Ney York, yang diajukan oleh Indonesia, Fiji, Mauritius dan Filipina, yaitu Negara secara keseluruhan merupakan kepulauan tanpa ada bagian-bagain wilayah lain diluarnya yang tidak merupakan pulau, sedangkan konsep yang diajukan oleh India adalah kepulauan merupakan bagian dari wilayah Negara yang sebagian besar merupakan bagian dari benua.[14] Namun akhirnya definisi yang diberikan oleh UNCLOS 1982 tentang Negara Kepulauan adalah:

> *(1) "Archipelagic State" means a state constituted wholly by one or more archipelagos and may include other islands;*
> (2) *"Archipelago" means a group of islands, including parts of islands, interconnecting waters and other natural features which are so closely interrelated that such islands, waters and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity,or which historically have been regarded as such.*[15]

Suatu Negara dapat dikatakan sebagai Negara Kepulauan apabila Negara tersebut seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Artinya secara yuridis, Negara kepulauan akan berbeda artinya dengan definisi Negara-negara yang secara geografis wilayahnya berbentuk kepulauan, karena kepulauan adalah suatu gugusan pulau-pulau, termasuk bagian pulau, perairan diantaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya sedemikian aratnya sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya itu merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki, atau yang secara histories dianggap sebagai demikian. Dengan kata lain, Pasal ini membedakan pengertian yuridis antara Negara Kepulauan dangan Kepulauan.

Konsekuensi perbedaan di atas bahwa penarikan garis pangkal kepulauan *(archipelagic baseline)* tidak dapat dilakukan oleh semua Negara yang mengatasnamakan dirinya sebagai Negara kepulauan. Beberapa syarat yang harus dipenuhi bila akan menerapkan garis pangkal lurus kepulauan: *Pertama*, adanya satu

[13] *Ibid,* Ayat 6

[14] Mochtar Kusumaatmadja, 2003, *Konsepsi Hukum Negara Nusantarapada Konferensi Hukum Laut III*, Bandung : Alumni, , hlm. 17

[15] Pasal 46 UNCLOS 1982

kesatuan geografis, ekonomi, politik dan histories; *kedua*, adanya ketentuan khusus Hukum Laut yang membuktikan keberadaan pulau Negara Kepulauan yang relative kecil *(small islands, socially, and economically insignificant)* tidak dapat dijadikan tempat menarik garis pangkal kepulauan.

Cara penarikan garis lurus kepulauan dalam UNCLOS 1982 berbunyi sebagai berikut:

> *An archipelagic state may draw straight archipelagic baseline joining the outermost point of the outermost islands and drying reefs of the archipelago provided that within such baselines are included the main islands and an area in which the ration of the area of the water of the area of the land, including atolls, is between 1 to 1 and 9 to 1.*[16]

Metode garis kepulauan ini secara jelas mengatakan bahwa luas laut negara kepulauan diukur dari titik surut pantai pulau terluar dan batu-batu karang terluar dari negara pantai tersebut, dan ditarik sampai 12 mil laut yang menghubungkan titik-titik paling luar dari pulau paling luar. Selama rasio perbandingan air dengan daratan tidak melebihi sembilan berbanding satu serta dengan ketentuan bahwa wilayah yang dihasilkan tidak memotong negara lain dari laut lepas dan zona ekonomi eksklusif.

> *The length of such baseline shall not exceed 100 nautical miles, except that up to 3 per cent of the total number of baseline enclosing any archipelago may exceed that length, up to a maximum length of 125 nautical miles.*[17]

Panjang garis pangkal kepulauan tidak boleh lebih dari 100 mil laut, kecuali jika 3% dari jumlah total garis pangkal yang meliputi setiap kepulauan yang mungkin melebihi dari kepanjangan maksimal 125 mil laut.

> *Such baseline shall not be drawnto and from low-tide elevation, unless lighthouse or similar installation which are permanently above sea level have been built on them or where a low-tide elevation is situated wholly or party at a distance not exceeding the breadth of the territorial sea from the nearest island.*[18]

Garis pangkal kepulauan tidak boleh di tarik ke dan dari elevasi surut, kecuali jika di atasnya didirikan mercusuar atau instalasi serupa yang secara permanent telah ada di atas permukaan laut, atau apabila elevasi surut tersebut terletak seluruhnya atau sebagian pada suatu jarak yang tidak melebihi lebar laut territorial dari pulau yang terdekat.

> *The system of such baselines shall not be applied by an archipelagic state in such a manner as to cut off from the high seas or the exclusive economic zone the territorial sea of another state.*[19]

Garis pangkal kepulauan ini tidak boleh diterapkan oleh suatu negara dengan cara yang sedemikian rupa sehingga memotong laut territorial negara lain dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif.

> *If a part of the archipelagic waters of an archipelagic state lies between two parts of an immediately adjacent neighbouring state, existing rights and all other legitimate interests which the latter state has traditionally exercised in such waters and all rights stipulated by agreement between those states shall continue and be respected.*[20]

Apabila suatu bagian perairan kepulauan suatu negara kepulauan, terletak di antara dua bagian suatu negara tetangga yang langsung berdampingan, hak-hak yang ada dan kepentingan-kepentingan sah lainnya yang dilaksanakan secara tradisional oleh negara tersebut terakhir di perairan demikian, serta segala hak yang ditetapkan dalam perjanjian antara negara-negara tersebut akan tetap berlaku dan harus dihormati. Salah satu contoh hak tradisional yang harus tetap dihormati diantara dua negara yang berdampingan adalah perjanjian antara Indonesia dan Malaysia tentang hak dan kewajiban masing-masing negara sebagai akibat penarikan garis lurus kepulauan yang telah diratifikasi dengan UU No.1 Tahun

[16] Pasal 47 Ayat 1 UNCLOS 1982
[17] *Ibid,* Ayat 2
[18] *Ibid,* Ayat 4
[19] *Ibid,* Ayat 5
[20] *Ibid,* Ayat 6

1983 mengenai hak nelayan Malaysia yang diberikan hak untuk tidak mengikuti aturan alur lintas kepulauan dan lintas damai. Nelayan Malaysia diberikan lintas khusus untuk mencari ikan, dengan diberikan suatu lorong khusus.

Setiap negara pantai wajib membuat peta laut wilayahnya, dengan menggunakan titik-titik koordinat geografis. Kemudian peta tersebut dserahkan kepada Sekjen PBB. Apabila peta tersebut sudah sesuai, akan disahkan oleh PBB dan akan diserahkan ke negara-negara lain.

C. Penetapan Garis Pangkal Dalam Hukum Indonesia

Menyadari Indonesia sebagai negara luas yang dipisahkan oleh laut dan terdiri dari banyak pulau-pulau, penetapan garis pangkal di Indonesia telah diatur sejak masa Hindia Belanda. Pengaturan mengenai metode penarikan garis pangkal yang diterapkan Indonesia mengalami perkembangan pada setiap masa pemerintahan. Sejarah penerapan garis pangkal di Indonesia dapat ditelusuri melalui Hukum positif Indonesia.

1. Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Hindia Belanda 1939 *(Territoriale Zee En Maritieme Kringen Ordonantie/ TZMKO)*

Wilayah perairan Indonesia dimulai pengaturannya sejak jaman penjajahan Belanda melalui *Territoriale Zee En Maritieme Kringen Ordonantie* (TZMKO) yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1939. Peraturan ini masih dipakai Indonesia sampai saat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. TZMKO adalah ordonansi (undang-undang) tentang Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Indonesia yang menetapkan, antara lain, bahwa laut teritorial Indonesia adalah jalur laut yang membentang ke arah laut sampai jarak tiga mil-laut dari garis air rendah (*laag waterlijn*) pulau-pulau atau bagian pulau yang merupakan wilayah daratan (*grondgebeid*) Indonesia. Dengan demikian wilayah perairan Indonesia meliputi jalur-jalur laut yang mengelilingi setiap pulau atau bagain pulau Indonesia yang lebarnya hanya 3 mil-laut.[21] Ini berarti perairan laut di antara pulau-pulau Indonesia merupakan laut bebas (high sea) yang dapat digunakan oleh semua negara.

Akibat dari penggunaan garis pangkal biasa, terdapat lorong laut bebas sehingga pulau-pulau Indonesia terpisah-pisah. Penetapan lebar wilayah kelautan 3 mil laut tersebut dirasa tidak menjamin kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang berdaulat, berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi negara.

2. Deklarasi Djuanda 13 Desember 1957

Bentuk geografis Indonesia sabagai suatu negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri. Penentuan batas laut teritorial seperti yang diatur dalam *Territoriale Zee En Maritieme Kringen Ordonantie* tidak lagi sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan Indonesia sebagai suatu negara kepulauan, karena membagi wilayah daratan Indonesia dalam bagian-bagian yang terpisahdengan perairan teritorialnya sendiri-sendiri. Untuk mejaga keutuhan teritorial dan untuk melindungi kekayaan Indonesia, semua kepulauan serta laut yang terletak diantaranya harus dianggap sebagai suatu kesatuan yang bulat. Oleh karena itu, pada tahun 1957, Pemerintah mengumumkan mengenai Wilayah Perairan Negara Republik Indonesia, yang disebut sebagai Deklarasi Juanda sebagai peletak aturan pertama mengenai hukum positif tentang laut di Indonesia. Deklarasi Juanda menyebutkan bahwa:

Segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk negara Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan negara Indonesia dan dengan demikian bagian daripada perairan pedalaman atau nasional yang berada di bawahkedaulatan mutlak negara Indonesia. Lalu lintas yang damai di perairan

[21] Departemen Kelautan dan Perikanan, 2000, Disunting oleh: Etty R Agoes *Dimanakah Batas-Batas Wilayah Kita di Laut*, hlm.4

pedalaman ini bagi kapal-kapal asing dijamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia.[22]

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.4 Tahun 1960 Tentang Perairan Indonesia

Sebagian dari ketentuan-ketentuan TZMKO yang berhubungan dengan penetapan wilayah perairan dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 4 Tahun 1960 Tentang Perairan Indonesia (Perpu No.4 tahun 1960), yang merubah cara penarikan garis pangkal dan lebar laut Indonesia. Perpu No.4 tahun 1960 memberikan kekuatan hukum kepada Deklarasi Djuanda, yang merupakan pernyataan sepihak pemerintah tentang Wilayah Perairan Indonesia menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan nasional. Undang-undang ini telah dicabut dan disesuaikan dengan ketentuan hukum internasional yang baru melalui UU No.6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Laut wilayah Indonesia dan cara penerapan garis pangkalnya dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) Perpu No.4 tahun 1960:

> Wilayah laut indonesia ialah laut selebar dua belas mil laut yang garis luarnya diukur teak lurus atas garis dasar atau titik pada garis dasar yang terdiri dari garis-garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada garis air rendah daripada pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang terluar dalam wilayah Indonesia dengan ketentuan bahwa jika ada selat yang lebarnya tidak melebihi dua puluh empat mil laut dan Negara Indonesia tidak merupakan satu-satunya negara tepi, maka garis batas laut wilayah Indonesia ditarik pada tengah selat.[23]

Perpu No. 4 Tahun 1960 didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum internasional sebagaimana ditetapkan dalam Konvensi-konvensi Jenewa tentang Hukum Laut tahun 1958. Pada akhir 1982 disepakati suatu perjanjian baru yang mengatur tentang berbagai kegiatan di lau dalam bentuk perjanjian internasional yang komprehensif, yaitu *United Nations Convention o the Law of the Sea 1982* (UNCLOS 1982).

4. Undang-undang No.17 Tahun 1985 Tentang Ratifikasi UNCLOS 1982

Konsep Negara kepulauan telah diterima oleh Konvensi Hukum Laut UNCLOS 1982 sebagai suatu ketentuan hukum yang mengakomodir bentuk-bentuk khusus dari Negara yang terdiri dari gugusan pulau-pulau. Dengan demikian, UNCLOS 1982 dengan tegas mengakui Indonesia sebagai Negara kepulauan (*archipelagic state*), dan menerima rezim landas kontinen, maka pada tahun 1985 lahirlah undang-undang no.17 tahun 1985 yang berisikan ratifikasi atas UNCLOS 1982.

Undang-undang No. 17 Tahun 1985 merupakan implementasi hukum internasional ke dalam hu-kum nasional suatu negara. Dengan diundangkannya UU No.17 tahun 1985 tentang pengesahan UNCLOS 1982, maka Indonesia telah terikat oleh kewajiban untuk melaksanakan dan menaati ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalamnya.

5. Undang-undang No. 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia

Pada 1996 ditetapkan Undang-undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia untuk menggantikan UU No.4/Prp/1960 sebagai implementasi Konvensi Hukum Laut 1982. Menurut UU No.6 Tahun 1996 Pasal 2, Negara Republik Indonesia adalah Negara kepulauan yang berarti segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memperhitungkan luas atau lebarnya merupakan bagian integral dari wilayah daratan Negara Republik Indonesia sehingga merupakan bagian dari perairan Indonesia yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Sedangkan wilayah perairan Indonesia meliputi Laut Teritorial, Perairan Kepulauan dan Perairan Pedalaman,

[22] Deklarasi Djuanda, 13 Desember 1957, Lihat Wirjono Prodjodikoro, Prof, Dr, SH, *Hukum Laut Bagi Indonesia*, Sumur, Bandung, 1991, hlm. 16

[23] NHT Siahaan dan Suhendi, *Hukum Laut Nasional: Himpunan Peraturan Perundang-undangan Kemaritiman*, Djambatan, Jakarta, 1989, hlm. 21

dimana Laut Teritorial Indonesia adalah jalur laut selebar 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pangkal kepulauan Indonesia.[24]

Garis Pangkal Kepulauan Indonesia ditarik dengan menggunakan garis pangkal lurus kepulauan, dan apabila tidak dapat digunakan maka digunakan garis pangkal biasa atau garis pangkal lurus.[25] Jadi dengan kata lain Indonesia menerapkan garis pangkal biasa dan garis pangkal lurus dalam menentukan luas wilayah lautnya. Ketentuan-ketentuan mengenai garis pangkal lurus menurut undang-undang ini mengadopsi ketentuan dari Pasal 47 UNCLOS 1982.

6. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Pengaturan Garis Pangkal Kepulauan Indonesia yang telah disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 dapat dilihat pada Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia. Pemerintah menurut Pasal 2 PP No.38 tahun 2002, dapat menarik garis pangkal kepulauan untuk menetapkan lebar laut territorial. Penarikan garis pangkal kepulauan menggunakan garis pangkal lurus kepulauan, garis pangkal lurus dan garis pangkal biasa.

Penarikan garis pangkal kepulauan terdapat pada Bab II. Garis pangkal lurus kepulauan dijelaskan bahwa:

a. Di antara pulau-pulau terluar, dan karang kering terluar kepulauan Indonesia, garis pangkal untuk mengukur lebar laut teritorial adalah Garis Pangkal Lurus Kepulauan.
b. Garis Pangkal Lurus Kepulauan adalah garis lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pada Garis Air Rendah pada titik terluar pulau terluar, dan karang kering terluar yang satu dengan titik terluar pada Garis Air Rendah pada titik terluar pulau terluar, karang kering terluar yang lainnya yang berdampingan.
c. Panjang Garis Pangkal Lurus Kepulauan tidak boleh melebihi 100 (seratus) mil laut, kecuali bahwa 3 % (tiga perseratus) dari jumlah keseluruhan Garis Pangkal Lurus Kepulauan dapat melebihi kepanjangan tersebut, hingga maksimum 125 (seratus dua puluh lima) mil laut.[26]

Garis lurus yang ditarik antara dua titik pada garis air rendah tersebut merupakan garis yang ditarik secara lurus antara dua titik berdampingan yang lazim dilakukan dalam batas-batas pengertian navigasi dan pemetaan untuk kepentingan navigasi. Penarikan garis pangkal lurus kepulauan dilakukan dengan memperhatikan tatanan letak kepulauan atau kelompok-kelompok pulau yang letaknya berberaturan dan bersambung secara beraturan. Oleh karena itu, penarikan garis pangal lurus kepulauan tidak dapat dilakukan menyimpang dari arah konfigurasi umum kepulauan. Pengertian konfigurasi umum kepulauan merupakan pengertian yang tujuannya identik dengan pengertian arah umum pantai, yaitu untuk mencegah perluasan laut treitorial suatu Negara dengan cara yang tidak sewajarnya.

Titik terluar pada garis air rendah yang berbatasan dengan Negara tetangga yang berhadapan atau berdampingan yang merupakan titik terluar pulau terluar yang digunakan untuk penarikan garis pangkal ditetapkan berdasarkan persetujuan kedua Negara yang dituangkan dalam perjanjian internasional. Seluruh ketentuan tersebut harus memenuhi ketentuan Hukum Laut Internasional.

Garis pangkal yang digunakan untuk mengukur pulau-pulau terluar yang terletak pada atol atau pada karang-karangdi sekitarnya digunakan metode penarikan garis pangkal biasa. Metode penarikan garis pangkal biasa menjelaskan bahwa garis pangkal untuk mengukur lebar laut territorial adalah garis pangkal biasa berupa garis air rendah pada sisi atoll atau karang-karang tersebut yang terjauh ke arah laut.[27]

Apabila ada pulau yang mempunyai pantai yang tajam lekukannya, atau terdapat delta dan kondisi alamiah lainnya, maka garis pangkal yang digunakan adalah garis pangkal

[24] Pasal 3 UU No.6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
[25] *Ibid,* Pasal 5
[26] Pasal 3 PP No.38 Tahun 2002
[27] *Ibid,* Pasal 4

lurus. Garis pangkal lurus adalah garis lurus yang ditarik antara titik-titik terluar pada garis air rendah yang menjorok paling jauh kea rah laut pada delta atau kondisi alamiah lainnya.[28]

7. Peraturan Presiden No.78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar NKRI

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden No.78 Tahun 2005 Tentang Pengolahan Pulau-pulau Kecil Terluar NKRI. Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005 ini artinya telah ada kesadaran pemerintah Indonesia terhadap pentingnya pulau-pulau terluar di wilayah NKRI. Pengelolaan pulau-pulau terluar dapat menjadi alat yang efektif bagi Indonesia untuk menjaga keutuhan kedaulatan wilayah.

Keberadaan Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar menjadi alat utama dalam upaya pembangunan sebagaimana tersebut di atas. Perpres yang ditandatangai pada tanggal 29 Desember 2005, mempunyai misi utama sebagaimana tujuan keberadaan Perpres tersebut. Misinya adalah:

a. Menjaga keutuhan wilayah NKRI, keamanan nasional, pertahanan Negara dan bangsa serta menciptakan stabilitas kawasan
b. Memanfaatkan sumber daya alam dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan.
c. Memberdayakan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraannya.[29]

Pulau-pulau terluar Indonesia ini mempunyai nilai-nilai strategis sebagai titik dasar dari garis pangkal kepulauan dalam penetapan wilayah perairan Indonesia, ZEE, dan Landas Kontinen Indonesia mengingat Indonesia memiliki banyak sekali pulau-pulau terluar yang berbatsan langsung dengan negara-negara lain.

D. Pengaturan Garis Pangkal Kepulauan Menurut Pp No.37 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2002 Tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-Titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2002 adalah merupakan suatu respon Indonesia terhadap sengketa Pulau Sipadan-Ligitan antara Indonesia dan Malaysia, dimana di dalam peraturan pemerintah tersebut memuat titik-titik dasar koordinat batas-batas kepulauan Indonesia secara lengkap dan memasukkan Pulau Sipadan-Ligitan ke dalam daftar pulau-pulau terluar NKRI. Setelah ada keputusan dari Mahkamah Internasional *(International Court of Justice)* yang memenangkan Malaysia sebagai pemilik dari Pulau Sipadan-Ligitan berdasarkan Prinsip Effectivities Occupation[30], maka dengan demikian PP No. 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia juga harus diperbaharui karena Pulau Sipadan-Ligitan tidak lagi menjadi bagian wilayah NKRI.

Keputusan Mahkamah Internasional mengenai kepemilikan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan bahwa Provinsi Timor Timur telah menjadi negara tersendiri, hal ini mempunyai implikasi hukum terhadap koordinat geografis titik-titik garis pangkal kepulauan pada lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia. Beberapa perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 yang menyangkut cara penarikan garis pangkal adalah:

1) Pemerintah melakukan pembaharuan secara rutin untuk memperbaiki dan melengkapi kekurangan dalam penetapan Koordinat Geografis Titiktitik Terluar untuk menarik Garis Pangkal Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, dan Pasal 8.

   Pembaharuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh instansi

[28] *Ibid*, Pasal 5

[29] http://www.indonesia.go.id, *Departemen Kelautan dan Perikanan: Perpres No.78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar telah ditandatangani*, diakses tanggal 19 Januari 2009.

[30] http://www.icj.com. *Case concerting sovereignty over Pulau sipadan-Ligitan (Indonesia and Malaysia)*, Summary of the Judgment of 17 December 2002, diakses tanggal 19 Januari 2009

pemerintah yang menyelenggarakan tugas di bidang survei dan pemetaan, di bawah koordinasi kementerian yang membidangi politik, hukum dan keamanan.

2) Apabila di kemudian hari ternyata terdapat pulau-pulau terluar, atol, karang kering terluar, elevasi surut terluar, teluk, muara sungai, terusan atau kuala dan pelabuhan, yang dapat digunakan untuk penetapan titik-titik terluar dari Garis Pangkal Kepulauan belum termasuk dalam lampiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2), maka diadakan perubahan dalam lampiran tersebut sesuai dengan data baru.
3) Apabila di kemudian hari Koordinat Geografis Titik-titik Terluar, pulau-pulau Terluar, atol, karang kering terluar, elevasi surut terluar, teluk, muara sungai, terusan atau kuala dan pelabuhan berubah, maka diadakan penyesuaian dalam lampiran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2).[31]

E. Penutup

Walaupun hampir duapuluh tiga tahun Indonesia telah meratifikasi ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 (UU No.17 Tahun 1985 tentang ratifikasi Indonesia terhadap United Nation Convention on The Law of The Sea), namun beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan laut masih belum banyak yang terharmonisasi dengan ketentuan UNCLOS 1982. Harmonisasi ketentuan UNCLOS 1982 yang merupakan produk hukum internasional dengan peraturan nasional merupakan suatu kewajiban dan konsekuensi logis dari diratifikasinya UNCLOS ke dalam hukum nasional Indonesia.

Dalam pengaturan mengenai penentuan lebar laut teritorial dengan menggunakan penarikan garis pangkal, Indonesia telah menyadari arti penting dari penetapan garis pangkal demi kesatuan wilayah NKRI di darat, laut dan udara. Hal ini dibuktikan dengan harmonisasi peraturan mengenai penetapan penggunaan Garis pangkal kepulauan yang sesuai dengan wilayah NKRI, melalui instrumen hukum positif Indonesia. Tetapi yang perlu ditekankan kembali adalah kewajiban Indonesia untuk membuat peta garis batas wilayah Indonesia, karena hingga saat ini masih menggunakan peta ilustratif yang dibuat pada tahun 1960. Pemerintah Indonesia harus segera membuat peta wilayah negara Indonesia dengan menggunakan koordinat titik-titik garis pangkal kepulauan Indonesia yang telah ditetapkan menurut PP No.37 tahun 2008 untuk menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia

[31] Pasal 11 PP No.37 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Daftar Pustaka

A. Buku

Buana, Mirza Satria. 2007. *Hukum Internasional: Teori dan Praktek*. Bandung: FH Unlam dan Nusamedia;

Churchilll, R.R. dan Lowe, A.V. 1999. *The Law of The Sea: 3rd edition*, Manchester (UK): Juris Publising, Manchester University Press;

Departemen Kelautan dan Perikanan, Disunting oleh: Etty R Agoes. 2000. *Dimanakah Batas-Batas Wilayah Kita di Laut*;

Hartono, Dimyati. 1983. *Hukum Laut Internasional: Yurisdiksi Nasional Indonesia sebagai Negara Nusantara*. Jakarta: BPHN dan Binacipta;

Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R.Agoes. 2003. *Pegantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni;

Kusumaatmadja, Mochtar. 2003. *Konsepsi Hukum Negara Nusantarapada Konferensi Hukum Laut III*. Bandung: Alumni;

Prodjodikoro, Wirjono. 1991. *Hukum Laut Bagi Indonesia*. Bandung: Sumur.

Shaw, Malcolm N. 2001. *International Law: 4th edition*. Cambridge (UK): Cambridge University Press;

Siahaan dan Suhendi. 1989. *Hukum Laut Nasional: Himpunan Peraturan Perundang-undangan Kemaritiman*, Jakarta: Djambatan;

Starke, JG. 1995. *Pengantar Hukum Internasional: Buku I*, Jakarta: Sinar Grafika;

B. Perjanjian Internasional

United Nation Convention on The Law Of The Sea (UNCLOS) 1982, Departemen Luar Negeri Direktorat Perjanjian Internasional

C. Perundang-undangan Nasional

Deklarasi Djuanda, 13 Desember 1957

Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Maritim Hindia Belanda 1939

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.4 Tahun 1960 Tentang Perairan Indonesia

Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Peraturan Presiden No.78 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar NKRI

Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia

Undang-Undang No.17 Tahun 1985 Tentang Ratifikasi UNCLOS 1982

Undang-Undang No.6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia

D. Situs Internet dan Publikasi lainnya

http://www.icj-cij.org. Case *Anglo Norwegian Fisheries*, Summary of the Judgment 18 December 1951, diakses tanggal 30 Oktober 2008;

http://www.icj.com. *Case concerting sovereignty over Pulau sipadan-Ligitan (Indonesia and Malaysia)*, Summary of the Judgment of 17 December 2002, diakses tanggal 19 Januari 2009;

http://www.indonesia.go.id, *Departemen Kelautan dan Perikanan: Perpres No.78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar telah ditandatangani*, diakses tanggal 19 Januari 2009.