

## *B a b 2*

### **PERKEMBANGAN PRINSIP KEDAULATAN DAN KETERKAITANNYA DENGAN PENATAAN SERTA PENGELOLAAN LAUT**

Konsep kedaulatan negara modern dikembangkan dan disusun melalui dorongan Perjanjian Westphalia 1684, yang telah mengakhiri 80 konflik agama yang terjadi di Eropa dan menghasilkan ketentuan baru hukum internasional yang selanjutnya mendasari terbentuknya sistem negara modern. Dasar dari sistem negara modern tersebut adalah pengakuan atas karakter berdaulat dari suatu negara kebangsaan dan menolak adanya campur tangan oleh pihak luar dalam masalah internal. Ketentuan internasional yang diatur dalam Perjanjian Westphalia tersebut selanjutnya telah dimodifikasi selama bertahun-tahun dan dibakukan dalam Piagam PBB.

Sebelum lahirnya Piagam PBB, hukum internasional terfokus kepada praktek negara-negara dimana pada saat itu peperangan merupakan sesuatu yang sah sebagai praktek *state-to-state* dan negara-negara memiliki kedaulatan baik kedaulatan hukum maupun administrasi kenegaraan. Piagam PBB kemudian memodifikasi situasi tersebut, yaitu yang berkaitan dengan hukum, dengan mengusulkan pelarangan perang dan penggunaan kekerasan, kecuali perang atau

penggunaan kekerasan yang merupakan pertahanan diri atau jika diizinkan oleh Pasal 7.

Namun dalam praktek selanjutnya, disayangkan bahwa Piagam PBB tidak secara tegas melarang negara-negara menggunakan kekerasan, dan kondisi perang dingin juga secara efektif telah menghalangi penerapan Pasal 7 oleh masyarakat dunia. Kecuali untuk Operasi Kongo pada 1960-an, sampai 1990 PBB hanya berpegang pada Pasal 6 dalam menjaga perdamaian secara tradisional, dimana pasukan multinasional boleh menggunakan senjata hanya untuk membela diri.

Selanjutnya Deklarasi Universal mengenai HAM dan Kovenan Internasional mengenai Genosida telah melahirkan prinsip kewajiban nasional yang perlu dipenuhi dalam kerangka yurisdiksi kedaulatan negara, melalui pengaturan internasional. Atau adanya pergeseran di bidang hukum internasional yang mengatur kewajiban nasional, sehingga dapat ditafsirkan mengenai adanya pergeseran atas konsep kedaulatan negara. Karena sebelumnya, para pemerintah negara-negara hanya bertanggung jawab atas kewajiban antar negara, tetapi kemudian ketentuan HAM yang baru membentuk seperangkat norma internasional dengan maksud untuk mengatur hubungan pemerintah dengan rakyatnya.

Dengan berakhirnya perang dingin pada tahun 1989 maka dunia telah bergerak ke arah yang disebut dunia paska Westphalia. Sejalan dengan itu, Dewan Keamanan-pun

mengadopsi serangkaian resolusi mengenai Kosovo yang terkait dengan Pasal VI Piagam PBB yang berisi otorisasi penggunaan kekerasan oleh masyarakat internasional jika timbul ancaman terhadap keamanan dan perdamaian internasional. Dalam kaitan ini Sekjen PBB pada Sidang Majelis Umum PBB 1999 menyatakan bahwa, kedaulatan negara bukan lagi awal dan akhir absolut dari sistem internasional. Pemikiran ini kemudian menjadi perdebatan mengenai karakter lingkungan politik internasional yang berpengaruh pula terhadap pandangan masyarakat internasional atas konsep kedaulatan negara.

Berbicara mengenai konsep kedaulatan negara, secara implisit tidak terlepas dari pembahasan konsep kedaulatan atas laut. Menurut rejim hukum internasional yang mengatur hak-hak kedaulatan atas wilayah daratan dan perairan mempunyai perbedaan yang sangat mendasar. Perbedaan tersebut mencakup perbedaan substantif dan prosedural. Secara substantif, hak atas wilayah darat diperoleh berdasarkan fakta kepemilikan secara fisik, sedangkan hak atas daerah laut diperoleh berdasarkan pelaksanaan hukum yang “adil” bagi para pihak. Selanjutnya secara prosedural, apabila terjadi sengketa wilayah darat, maka penyelesaiannya dilakukan atas persetujuan negara-negara yang bersengketa.

Dalam hal terjadinya sengketa wilayah laut, maka penyelesaiannya dilakukan sesuai dengan ketentuan Bab XV

UNCLOS tentang empat prosedur alternatif penyelesaian konflik yaitu : the International Court of Justice, Tribunal/ITLOS, Arbitrasi di bawah annex VII UNCLOS, atau Arbitrasi Khusus di bawah annex VIII. Negara-negara Pihak dapat memilih satu atau lebih prosedur melalui deklarasi tertulis di bawah Pasal 287 UNCLOS dan menyampaikannya kepada Sekretaris Jenderal PBB.

Dengan demikian, terdapat perbedaan sejarah mengenai perkembangan hak-hak milik di permukaan daratan dan wilayah laut. Permukaan daratan di bumi sebagian besar telah dibagi pada saat belum adanya institusi legal internasional yang mengatur alokasi hak-hak milik, dan pada saat perang belum dinyatakan sebagai pelanggaran hukum. Oleh karena itu, pada pokoknya wilayah daratan dialokasikan melalui penjatahan secara fisik yang dilakukan oleh negara-negara besar. Sedangkan pada masa itu kawasan samudera dianggap *res communi* (yaitu sesuatu yang merupakan milik kelompok orang-orang dan bisa digunakan oleh setiap anggota kelompok tetapi tidak bisa dimiliki oleh siapapun karena adanya kesulitan untuk membagi wilayah laut).

Namun, ketika peralatan praktis dan teknologi untuk memanfaatkan samudera secara eksklusif sudah berkembang, saat itu pulalah terbentuk institusi legal bagi alokasi laut secara efektif. Kemudian timbul dimensi politik berkenaan dengan pendistribusiannya berdasarkan kriteria tertentu dan bukan

berdasarkan politik kekuatan seperti sebelumnya. Kawasan perairan dialokasikan dengan hukum, melalui proses-proses legal dan bukan lagi melalui cara kekerasan, serta sesuai dengan ide-ide dasar mengenai keadilan.

Fakta lain yang membedakan sejarah kedaulatan negara atas daratan dan perairan/laut adalah bahwa daratan lebih mudah diduduki daripada perairan. Demikian pula dengan kenyataan yang selanjutnya berkembang dimana timbulnya berbagai dimensi ekonomi berkenaan dengan masalah laut. Hal ini juga didorong oleh kenyataan bahwa mengingat kawasan laut (tidak seperti daratan) tidak bisa diduduki, maka kepemilikan atas kawasan laut terutama ditujukan untuk pengambilan sumber-sumbernya. Oleh karena itu doktrin bahwa hak wilayah laut ditentukan berdasarkan hukum semakin berkembang demikian pula dengan mekanisme penyelesaian sengketa dan perkembangan paling signifikan adalah dengan diterimanya rejim hukum laut dalam UNCLOS.

Pada masa ketika rezim hukum mengenai hak-hak eksklusif atas wilayah daratan telah berkembang, kawasan laut tetap dianggap *res communis* yang tersedia bagi semua pihak. Filosofi *mare liberum* (“free sea”) berlaku bagi semua kawasan samudera/laut lepas, kecuali jalur “laut teritorial” yang berbatasan dengan pantai-pantai yang digunakan untuk melindungi kepentingan perikanan lokal dan keamanan. Pakar Belanda, Hugo Grotius, menyatakan bahwa segala sesuatu

yang tidak dapat diduduki tidak akan dapat menjadi hak milik. Grotius berpendapat bahwa pemanfaatan laut untuk perikanan atau untuk pelayaran oleh seseorang tidak akan menghalangi orang lain untuk turut memanfaatkannya. Samudera diciptakan alam sehingga negara tertentu tidak bisa secara eksklusif menggunakannya, melainkan merupakan milik semua umat manusia.

Contoh prinsip *res communis* adalah bahwa laut lepas dapat digunakan oleh siapapun tetapi tidak dapat dimiliki. Kategori terakhir mengenai hak-hak atas sesuatu yang tidak dapat dimiliki tidak terdapat dalam hukum romawi, melainkan baru diciptakan pada 1960-an ketika pada November 1967 Duta Besar Arvis Prado, Utusan Tetap Malta di PBB, menyerukan kepada semua delegasi untuk menganggap sumber-sumber di lautan yang berada di luar yurisdiksi nasional sebagai “warisan umum umat manusia” (*common heritage of mankind*) yang maknanya lebih dalam daripada *res communis*. Jika suatu tempat atau sesuatu benda dianggap sebagai warisan umum umat manusia, maka sesuatu itu tidak dapat dimiliki. Sudah menjadi bagian dari gagasan *res communis* tetapi terkait pada kemanusiaan dan oleh karenanya harus diatur dan ditentukan oleh kemanusiaan. Gagasan warisan umum bermakna lebih dalam daripada *res communis*, memberikan hak kemanusiaan dan kewajiban untuk mengorganisir dan mengatur sesuatu tersebut atau wilayah.

Perkembangan perangkat hukum dan institusi yang mengatur alokasi hak-hak atas wilayah laut termasuk relatif baru. Hak-hak atas wilayah laut dialokasikan melalui proses yang berbeda dengan pengalokasian daratan, dan menurut yurisprudensi yang sangat berbeda. Alokasi wilayah laut adalah berdasarkan ketentuan hukum dan dipisahkan dari tindakan fisik okupasi. Disamping itu, Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) merupakan perjanjian multilateral pertama yang memuat ketentuan-ketentuan mandatory bagi penyelesaian konflik. Sementara itu sampai saat ini belum ada konvensi yang memuat ketentuan-ketentuan mandatory bagi penyelesaian perselisihan mengenai wilayah darat.

Upaya besar pertama untuk mengkodifikasi rezim hukum mengenai samudera dilakukan oleh PBB pada 1958, dengan hasilnya mengadopsi empat konvensi dan sebuah protokol opsional mengenai penyelesaian sengketa. Konvensi-konvensi tersebut ternyata tidak mendapat dukungan. Konferensi kedua kemudian diselenggarakan pada 1960 untuk mencoba menyelesaikan isu kontroversial mengenai batas laut teritorial, yang belum diputuskan dalam konferensi pertama, tetapi belum juga berhasil sebagaimana konferensi 1958. Hal ini terus berlanjut hingga konferensi ketiga dilakukan yang berhasil memutuskan konsensus. Namun, selain menyelesaikan permasalahan luas laut yang diizinkan sebagai laut teritorial, Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) 1982 juga secara komprehensif telah mengkodifikasi hukum internasional yang

berkaitan dengan berbagai permasalahan lain, seperti hak-hak pelayaran, pengawasan polusi, riset ilmiah kelautan dan ketentuan perikanan. UNCLOS mulai berlaku efektif pada 1994 ketika jumlah ratifikasi yang disyaratkan (60) terpenuhi.

Rezim hukum UNCLOS untuk menentukan kepentingan hukum negara pantai dalam zona-zona kelautan akan dijelaskan secara lebih rinci dalam bagian berikutnya; tetapi disini penting untuk diperhatikan aspek intinya. Sebagaimana Konvensi-konvensi sebelumnya, cara alokasi yang diadopsi UNCLOS untuk memiliki wilayah laut tidak didasarkan pada kepemilikan atau kontrol, seperti pada kepemilikan tanah, tetapi melalui proses yuridikasi. Doktrin tersebut menyatakan bahwa alokasi tidak tergantung pada penggunaan fisik atau kepemilikan tetapi pada perkiraan geografis yang kemudian disebut doktrin *ab initio*, yang artinya jatah/bagian tersebut sudah dimiliki sejak awal – merupakan bagian yang sudah menyatu dan tidak perlu upaya tertentu bagi negara pantai untuk memperolehnya.

Keputusan untuk tidak mengintegrasikan okupasi fisik sebagai kriteria diambil dengan bulat. Misalnya Inggris, yang awalnya menginginkan agar rezim sebaiknya mengarahkan hak-hak didapat melalui okupasi terutama melalui eksploitasi landas kontinen yaitu dengan eksplorasi mineral di daerah tersebut. Tetapi para penyusun Konvensi 1958 mengenai Landas Kontinen dan UNCLOS, dan para akademisi sangat yakin

bahwa okupasi fisik tidak relevan dengan hak-hak atas landas kontinen. Alasan yang dikemukakan sangat menarik.

Alasan yang paling mengedepan adalah keinginan untuk mencegah perlombaan kepemilikan wilayah dengan mengorbankan negara-negara berkembang. Mahkamah Intenasional menyatakan: Doktrin '*ab initio*' ...yang diadopsi pada Konferensi Jenewa sebagai sarana untuk melindungi negara-negara pantai yang tidak membuat pernyataan atas hak-hak mereka terhadap landas kontinen dan tidak memiliki alat untuk mengeksplorasi atau mengeksploitasi sumber-sumber mereka... Semua negara pantai menerima doktrin tersebut tanpa keraguan terutama disebabkan oleh konsekuensi negatif yaitu mencegah terjadinya perlombaan kepemilikan wilayah dan pengambilan sumber-sumber di dasar laut oleh beberapa negara yang menganut dogma Grotius mengenai "kebebasan laut". Itulah alasan Konvensi 1958 tidak mendasarkan penggunaan hak-hak kedaulatan *ab initio* bagi upaya eksploitasi atau okupasi atau bahkan pernyataan hak-hak ini.

Dengan pertumbuhan penduduk yang cepat di seluruh dunia, dampak kehidupan manusia di bumi meningkat secara signifikan. Karena degradasi lingkungan terus terjadi, negara-negara tidak dapat lagi bertindak secara individu dan mengharapkan kualitas lingkungan membaik. Kedaulatan akan menjadi masalah kedua karena permasalahan utama adalah untuk menangani permasalahan lingkungan dan membentuk

traktat-traktat yang relevan. Bangsa-bangsa seharusnya menaruh perhatian pada lingkungan bukan hanya karena lingkungan yang rusak merupakan ancaman bagi kesehatan manusia dan ekosistem, tetapi juga karena lebih luas lagi akibatnya secara global. Namun demikian, bangsa-bangsa cenderung berlindung di balik permasalahan kedaulatan dan menutupi masalah lingkungannya dari dunia.

Sebelum 1972, hanya sedikit perjanjian internasional yang membahas mengenai sumber-sumber yang digunakan secara lintas batas seperti air atau kehidupan flora dan fauna liar; membentuk pertanggung jawaban atas kasus tumpahnya minyak ke laut; atau penangkapan ikan dan ikan paus khususnya. Perjanjian-perjanjian ini mempengaruhi kedaulatan negara-negara. Pada Juni 1972, sewaktu diadakan Konferensi Stockholm mengenai Lingkungan Manusia yang didukung oleh PBB (*The UN Conference on the Human Environment*), masyarakat global mengakui bahwa sifat permasalahan lingkungan global berbeda dengan sifat perdagangan dan hukum internasional tradisional. Masyarakat internasional menyimpulkan perlunya pendekatan baru.

Setelah itu, sejalan dengan diterimanya UNCLOS pada tahun 1982, Deklarasi Rio dan Agenda 21 pada tahun 1992, “*the Plan of Implementation*” pada tahun 2002 dan Keputusan ITLOS pada tahun 2003 atas sengketa reklamasi, semakin memperkuat pengakuan masyarakat internasional atas prinsip

bahwa kedaulatan negara atas sumber-sumber daya alamnya termasuk laut adalah kedaulatan yang luas namun tidak tanpa batas. Dalam kaitan ini, setiap negara terikat kepada kewajiban hukum internasional berdasarkan UNCLOS maupun hukum internasional umum untuk menjamin bahwa kebijakan yang dilakukan atau berada di bawah kontrolnya tidak membawa dampak negatif terhadap lingkungan laut negara lain. Untuk itu diperlukan adanya kerjasama yang memadai baik secara bilateral, trilateral, regional maupun internasional/multilateral.