

KEWENANGAN NEGARA PANTAI DALAM MENGELOLA WILAYAH LAUT¹

Arie Afriansyah²

Abstract

Paragraph 2 of Article 18A of the 1945 Constitution gives local governments the authority to manage, utilize and manage existing resources in the region. The authority is then supported by national policies contained in Law No. 23 Year 2014 on Regional Government (Law 23/2014). In addition to natural resources found on land, the local government has now also started to focus to be able to exploit the resources in the sea space. However, the actions of utilization of marine resources by local governments still need to pay attention to the rules of the existing national regulations and Indonesia's international obligations. Therefore, there is an urgency to disseminate national and international regulations related to the seas to local governments which have sea administrative area so they will not cause problems either within the country or to other countries. One thing that needs to be realized is the government regulation on further guidance on the authority of the provincial Government as referred to in Law 23/2014.

Keywords: sea utilization, regional government, UNCLOS

Abstrak

Pasal 18A Ayat 2 UUD 1945 memberikan kepada pemerintah daerah kewenangan untuk mengurus dan memanfaatkan serta mengelola sumber daya yang ada di daerahnya. Kewenangan ini kemudian didukung dengan kebijakan nasional yang termuat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain sumber daya alam yang terdapat di darat, Pemerintah Daerah kini juga mulai memfokuskan diri untuk dapat mengeksploitasi sumber daya yang ada di wilayah lautnya. Namun demikian, tindakan pemanfaatan laut wilayah oleh pemerintah daerah masih sangat perlu untuk memperhatikan aturan-aturan nasional yang ada serta kewajiban-kewajiban internasional yang diemban oleh Indonesia. Oleh karenanya, terdapat urgensi sosialisasi atas peraturan nasional dan internasional berkaitan dengan laut kepada seluruh pemerintah daerah yang memiliki laut wilayah adminstrasinya sehingga tidak menimbulkan masalah baik di dalam

¹ Artikel ini merupakan bahan yang disempurnakan dari versi sebelumnya yang disampaikan sebagai bahan diskusi pada Forum Diskusi Aktual (FDA) "Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut", Pusat Penelitian Dan Pengembangan Otonomi Daerah, Politik Dan Pemerintahan Umum, Badan Penelitian Dan Pengembangan, Kementerian Dalam Negeri. Jakarta, 24 Agustus 2015.

² Penulis adalah Staf Pengajar, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI). Alamat kontak: arieafriansyah@gmail.com.

negeri maupun terhadap negara lain. Satu hal yang perlu segera direalisasikan adalah Peraturan Pemerintah mengenai ketentuan lebih lanjut atas kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam UU 23/2014.

Kata kunci: pemanfaatan laut, pemerintah daerah, UNCLOS

I. Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kepulauan dengan 17.504 pulau dan total luas lautan mencapai 3.544.743,9 km².³ Luas lautan ini terbagi menjadi laut teritorial (284.210,90 km²), Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) (2.981.211 km²), dan laut 12 mil (279.922 km²).⁴ Wilayah perairan Indonesia yang sangat luas ini berbatasan langsung dengan 10 negara tetangga, yaitu Malaysia, Singapura, Thailand, India, Filipina, Vietnam, Papua Nugini, Australia, Palau, dan Timor Leste.⁵ Kondisi geografis ini menyebabkan Indonesia menjadi negara dengan potensi konflik batas maritim yang tinggi. Oleh karena itu, delimitasi batas maritim sangatlah diperlukan dalam rangka pengawasan, pengelolaan, serta pemanfaatan wilayah laut Indonesia secara maksimal.

Delimitasi batas maritim antar negara adalah penentuan batas wilayah atau kekuasaan antara satu negara dengan negara lain (tetangganya) di laut.⁶ Delimitasi batas maritim sangat penting untuk menjamin kejelasan dan kepastian yurisdiksi (*jurisdictional clarity and certainty*),⁷ Hal ini dapat memberikan keuntungan multi dimensi, misalnya dalam memfasilitasi pengelolaan lingkungan laut secara efektif dan berkesinambungan serta peningkatan keamanan maritim (*maritime security*). Kepastian hukum yang menyertai penetapan batas maritim ini sangat berpengaruh kepada kegiatan ekonomi kelautan seperti perikanan, wisata bahari, eksplorasi lepas pantai (*off shore*), transportasi laut, serta investasi bagi kegiatan usaha di bidang kelautan.⁸ Akan tetapi, alasan perlunya penerapan delimitasi maritim yang paling penting bagi negara berkembang seperti Indonesia adalah terjaminnya

³ Kelompok Kerja Penyelarasan Data Kelautan dan Perikanan, "Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011", (Jakarta: Pusat Data Statistik dan Informasi, 2011), hal. 1.

⁴ *Ibid.*

⁵ Direktorat Kelembagaan Internasional, "Batas-Batas Maritim Indonesia – Negara Tetangga", (Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2005), hal. iv.

⁶ I Made Andi Arsana, "Batas Maritim Antarnegara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis", (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007), hal.1.

⁷ *Ibid.*, hal. 2.

⁸ Direktorat Kelembagaan Internasional, *Op. Cit.*

hak Indonesia dalam mengakses dan mengelola sumber daya maritim hayati maupun non hayati.⁹

Pasal 18A Ayat 2 UUD 1945 memberikan kepada pemerintah daerah kewenangan untuk mengurus dan memanfaatkan serta mengelola sumber daya yang ada di daerahnya dengan menyatakan bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”. Kewenangan ini kemudian didukung kembali dengan kebijakan nasional akan desentralisasi dan otonomi daerah sejak era reformasi dimulai dengan aturan terakhir termuat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).

Selain sumber daya alam yang terdapat di darat, Pemerintah Daerah kini juga mulai memfokuskan diri untuk dapat mengeksploitasi sumber daya yang ada di wilayah lautnya. Namun demikian, tindakan pemanfaatan laut wilayah oleh pemerintah daerah masih sangat perlu untuk memperhatikan aturan-aturan nasional yang ada serta kewajiban-kewajiban internasional yang diemban oleh Indonesia. Oleh karenanya, terdapat urgensi sosialisasi atas peraturan nasional dan internasional berkaitan dengan laut kepada seluruh pemerintah daerah yang memiliki laut wilayah adminstrasinya sehingga tidak menimbulkan masalah baik di dalam negeri maupun terhadap negara lain. Satu hal yang perlu segera direalisasikan adalah Peraturan Pemerintah mengenai ketentuan lebih lanjut atas kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU 23/2014. Hal ini untuk memastikan pelaksanaan aturan Pasal 27-29 UU 23/2014 akan berjalan dengan baik dan tidak akan bertentangan dengan ketentuan nasional dan hukum internasional terkait.

Artikel ini akan memulai pembahasan dengan pengertian konsepsi atas garis pangkal (baselines) dan zona-zona maritim yang diakui secara internasional. Hal ini bertujuan agar pemahaman atas konsepsi ini dapat menjadi dasar pembahasan berikutnya atas Indonesia sebagai negara kepulauan beserta segala kewajibannya. Selanjutnya pembahasan atas laut wilayah dan pengelolaan negara pantai akan lebih khusus dibahas. Setelah mengetahui kewajiban-kewajiban internasional Indonesia, dibahas atas kewenangan Pemerintah Daerah di laut wilayah.

II. Garis Pangkal Sebagai Dasar Pengukuran Batas Zona Maritim

Sumber hukum internasional yang menjadi dasar delimitasi batas maritim adalah *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* (UNCLOS 1982) atau Konvensi PBB tentang Hukum Laut tahun 1982. Pasal 15 UNCLOS 1982 yang mengatur mengenai delimitasi batas maritim laut teritorial diantara

⁹ *Ibid.*, hal. 3.

negara dengan pantai yang berseberangan (*opposite*) atau berdampingan (*adjacent*) menyatakan sebagai berikut:

*Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith.*¹⁰

Dari pasal 15 tersebut dapat dilihat bahwa delimitasi batas maritim utamanya diselesaikan melalui perjanjian antara negara-negara terkait. Sejalan dengan UNCLOS 1982, Victor Prescott dan Clive H. Schofield menyatakan bahwa delimitasi batas maritim biasanya diselesaikan melalui perundingan (negosiasi) antara pihak-pihak yang terlibat atau dengan mengajukan kasus delimitasi kepada pihak ketiga yang dipercaya.¹¹ Pihak ketiga yang dibicarakan disini contohnya seperti *International Court of Justice (ICJ)* dan juga *International Tribunal for the Law of The Sea (ITLOS)*.

Garis pangkal adalah garis darimana batas terluar laut teritorial dan zona maritim lain negara pantai (zona tambahan, zona penangkapan ikan eksklusif, dan zona ekonomi eksklusif (ZEE)) diukur.¹² Garis pangkal merupakan hal yang sangat penting dalam delimitasi batas maritim karena garis inilah yang menjadi tolak ukur yurisdiksi maritim suatu negara. Secara teori terdapat bermacam-macam garis pangkal, pembahasannya adalah sebagai berikut.

1. Garis Pangkal Biasa (*Normal Baseline*)

Definisi umum dari garis pangkal biasa terdiri dari elemen-elemen yang ada dalam pasal 5,¹³ 6,¹⁴ 11,¹⁵ dan 13 UNCLOS 1982, yaitu garis air

¹⁰ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Pasal 15.

¹¹ Victor Prescott dan Clive H. Schofield, *"The Maritime Political Boundaries of the World"*, ed. 2, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), hal. 218.

¹² Churchill dan Lowe, *"The Law of the Sea"*, hal. 31.

¹³ "Kecuali ditentukan lain dalam Konvensi ini, garis pangkal biasa untuk mengukur lebar laut teritorial adalah garis air rendah sepanjang pantai sebagaimana yang ditandai pada peta skala besar yang secara resmi diakui oleh Negara pantai tersebut," *United Nations Convention on The Law of the Sea 1982*, Pasal 5.

¹⁴ "Dalam hal pulau yang terletak pada atol atau pulau yang mempunyai karang-karang di sekitarnya, maka garis pangkal untuk mengukur lebar laut teritorial adalah garis air rendah pada sisi karang ke arah laut sebagaimana ditunjukkan oleh tanda yang jelas untuk itu pada peta yang diakui resmi oleh Negara pantai yang bersangkutan," *Ibid.*, Pasal 6.

rendah sepanjang pantai benua dan sekitar pulau-pulau, termasuk batas terluar dari instalasi pelabuhan, garis air rendah di sekitar obyek elevasi surut (*low-tide elevation*), dan garis air rendah karang atol atau kumpulan karang di sekitar pulau.¹⁶ Garis air rendah dalam pengertian ini adalah yang sudah ditandai dalam peta berskala besar¹⁷ yang diakui oleh Negara pantai.¹⁸

Penentuan wilayah suatu negara merupakan klaim sepihak yang mana keabsahannya tunduk kepada ketentuan hukum internasional. Dalam penentuan garis pangkal tidaklah ditentukan hanya dengan klaim sepihak dari negara pantai. *The Anglo-Norwegian Fisheries Case* (1951) menentukan bahwa “[t]he delimitation of the sea areas has always an international aspect; it cannot be dependent merely upon the will of the coastal state as expressed in its municipal law.¹⁹ Karena inilah, penetapan garis pangkal suatu negara haruslah sesuai dengan ketentuan di dalam UNCLOS sebagai sumber hukum laut internasional.

1. Garis Pangkal Lurus (*Straight Baselines*)

Kondisi geografis negara-negara pantai di dunia yang sangat bervariasi membuat konsep garis pangkal biasa tidak dapat diterapkan secara universal. Untuk menanggulangi hal ini, dibuatlah konsep garis pangkal lurus, yang diatur dalam pasal 7 UNCLOS. Secara garis besar, ketentuan penetapan garis pangkal lurus adalah sebagai berikut:²⁰

- 1) Di tempat-tempat dimana garis pantai menjorok jauh ke dalam dan menikung ke dalam atau jika terdapat suatu deretan pulau sepanjang pantai di dekatnya, cara penarikan garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik yang tepat dapat digunakan

¹⁵ “Untuk maksud penetapan batas laut teritorial, instalasi pelabuhan permanen yang terluar yang merupakan bagian integral dari sistem pelabuhan dianggap sebagai bagian dari pada pantai. Instalasi lepas pantai dan pulau buatan tidak akan dianggap sebagai instalasi pelabuhan yang permanen,” *Ibid.*, Pasal 11.

¹⁶ International Hydrographic Bureau, *et al.*, “*A Manual on Technical Aspects of The United Nations Convention on the Law of The Sea (TALOS)*”, ed.4, (Monako: International Hydrographic Bureau, 2006), hal. 78

¹⁷ Peta berskala besar yang dimaksud adalah peta nautikal dengan rekomendasi skala antara 1:50.000 sampai 1:20.000. Office for Ocean Affairs and The Law of The Sea, “*Baselines: an Examination of The Relevant Provisions of The United Nations Convention on the Law of The Sea*”, (New York: United Nations, 1989), hal. 1-2.

¹⁸ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Pasal 5.

¹⁹ Louis B Sohn dan Kristen Gustafson, “*The Law of The Sea In A Nut Shell*”, (St. Paul: West Publishing Co.,1984), hal. 37.

²⁰ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Pasal 7.

dalam menarik garis pangkal dari mana lebar laut teritorial diukur.²¹

- 2) Dimana karena adanya suatu delta dan kondisi alam lainnya garis pantai sangat tidak tetap, maka titik-titik yang tepat 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 dirubah oleh Negara pantai sesuai dengan UNCLOS.²²

Walaupun kepentingan ekonomi dapat dijadikan alasan dalam penentuan penggunaan garis pangkal lurus, kepentingan ekonomi semata tidak dapat menjadi pembenaran untuk penggunaan garis pangkal lurus.²³ Konsep garis pangkal lurus berkembang dalam kasus ICJ yang terkenal dengan nama *the Anglo-Norwegian Fisheries Case* (1951).

3. Garis Pangkal Lurus Kepulauan (*Archipelagic Baselines*)

Menurut UNCLOS, garis pangkal lurus kepulauan adalah garis yang menghubungkan titik-titik terluar pulau-pulau dan karang kering terluar kepulauan itu, dengan ketentuan bahwa di dalam garis pangkal demikian termasuk pulau-pulau utama dan suatu daerah dimana perbandingan antara daerah perairan dan daerah daratan, termasuk atol, adalah antara satu berbanding satu dan sembilan berbanding satu.²⁴

Untuk menghitung perbandingan perairan dengan daratan berdasarkan ketentuan pasal 47(1) diatas, daerah daratan dapat mencakup di dalamnya perairan yang terletak di dalam tebaran karang, pulau-pulau dan atol, termasuk bagian *plateau oceanik* yang bertebing curam yang tertutup atau hampir tertutup oleh serangkaian pulau batu gamping dan karang kering di atas permukaan laut yang terletak di sekeliling *plateau* tersebut.²⁵ Indonesia, sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, merupakan contoh negara yang mempergunakan konsep garis pangkal kepulauan dalam penetapan garis pangkalnya.

²¹ *Ibid.*, Pasal 7 (1).

²² *Ibid.*, Pasal 7 (2).

²³ Fitzmaurice, "Some Results of The Geneva Conference on The Law of The Sea Part I The Territorial Sea and Contiguous Zone and Related Topics", hal. 77.

²⁴ *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982*, Pasal 47(1).

²⁵ *Ibid.*, Pasal 47 (7).

III. Zona-Zona Maritim dan Kewenangan Negara Pantai

1. Perairan Pedalaman (*Internal Waters*)

Di perairan pedalaman, kedaulatan negara pantai pada dasarnya adalah mutlak dan kapal-kapal asing pun tidak mempunyai hak lewat di wilayah ini tanpa izin dari negara pantai. UNCLOS 1982 menyatakan bahwa:

*Waters on the landward side of the baseline of the territorial sea form part of the internal waters of the State ... (and) ... (t)he sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters....*²⁶

2. Laut Wilayah (*Territorial Waters*)

Negara pantai berhak meng-klaim lebar wilayah laut teritorialnya selebar maksimal 12 mil dari garis-garis dasar.²⁷ Di Laut Wilayah ini, kapal-kapal asing juga mempunyai hak '*innocent passage*',²⁸ dan hak '*sea lanes passage*' di bagian-bagian Laut Wilayah tertentu yang merupakan kelanjutan dari *Archipelagic Sea Lanes*. Di bagian-bagian Laut Wilayah yang merupakan 'selat yang dipergunakan untuk pelayaran internasional', seperti Selat Malaka dan Selat Singapura, terdapat pula 'hak lewat transit' bagi kapal-kapal asing yang pada dasarnya lebih bebas dari hak *innocent passage* dan lebih mendekati hak '*sea lanes passage*'.

3. Zona Tambahan

Zona ini dapat diklaim negara pantai sampai ke batas 12 mil di luar Laut Wilayah atau 24 mil dari garis-garis pangkal. Dalam zona ini, negara pantai dapat melaksanakan kewenangan-kewenangan tertentu untuk mengontrol pelanggaran terhadap aturan-aturannya di bidang bea cukai/pabean, keuangan, karantina kesehatan, pengawasan imigrasi, dan menjamin pelaksanaan hukum di wilayahnya.

4. Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)

Di luar Laut Wilayah, negara pantai dapat meng-klaim Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) sampai sejauh 200 mil dari garis-garis pangkalnya. Di dalam zona ini negara pantai mempunyai hak-hak berdaulat atas kekayaan alam, terutama perikanan, serta mempunyai

²⁶ *Ibid.*, Pasal 2 & 8.

²⁷ *Ibid.*, Pasal 3.

²⁸ *Ibid.*, Pasal 17.

kewenangan-kewenangan untuk memelihara lingkungan laut, mengatur dan mengizinkan penelitian ilmiah kelautan, serta pemberian izin pembangunan pulau-pulau buatan, instalasi, dan bangunan-bangunan lainnya di laut.

Di dalam mengelola kekayaan alam/perikanan tersebut, negara pantai berwenang untuk menetapkan '*maximum sustainable yield*' (MSY) perikanan tersebut, dan kemudian menetapkan *Total Allowable Catch* (TAC) nya untuk menjamin kelestarian dan sustainability dari kekayaan alam hayati tersebut. Negara juga berwenang menetapkan kapasitasnya untuk mengambil kekayaan alam tersebut (*capacity to harvest*) untuk kepentingannya sendiri, dan jika masih ada sisa (*surplus*) antara TAC dengan kapasitasnya, maka 'surplus' perikanan tersebut dapatlah ditawarkan kepada negara-negara berkembang yang berdekatan untuk mengambilnya melalui suatu perjanjian/pengaturan, misalnya melalui Joint Venture atau membayar fee tertentu. Tidak ada hak negara lain untuk menangkap ikan di perairan Indonesia dan di ZEE Indonesia, kecuali melalui suatu pengaturan yang jelas dengan pemerintah.

5. Landas Kontinen

Di dasar laut di luar dasar Laut Wilayah terdapat Landas Kontinen sampai minimal sebatas 200 mil dari garis-garis pangkal/dasar. Daerah dasar laut Landas Kontinen ini, walaupun bukan merupakan wilayah kedaulatan nasional, namun negara pantai mempunyai hak-hak berdaulat atas kekayaan alam yang terdapat di dasar laut dan tanah di bawahnya yang tidak terkait dengan ketentuan 'surplus' seperti di bidang perikanan. Kekayaan alam di dasar laut dan tanah di bawahnya itu mencakup kekayaan migas dan mineral keras lainnya yang terdapat di dasar laut maupun di tanah di bawahnya.

6. Laut Bebas (*High Seas*)

Laut bebas adalah laut diluar kedaulatan dan hak berdaulat dari negara pantai atau wilayah laut setelah batas ZEE negara pantai. UNCLOS 1982 menetapkan dalam pasal 63 dan 64 adanya keterkaitan yang erat antara pengelolaan dan eksploitasi kekayaan alam hayati di ZEE dan di Laut Bebas di luarnya, khususnya yang menyangkut jenis-jenis perikanan yang 'mengembara' (*straddling stocks*) dan jenis-jenis perikanan yang bermigrasi secara jauh (*highly migratory species*) seperti tuna.

7. Kawasan (*The Area*)

Pada UNCLOS 1982, definisi dari daerah dasar laut internasional terdapat dalam Article 1 (1) yang mengartikan bahwa Kawasan (*The Area*) adalah "*the seabed and ocean floor and subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction*". Maka dapat diartikan bahwa kawasan

dasar laut internasional terdiri dari dasar laut dan tanah dibawahnya yang terletak di luar batas yurisdiksi nasional, yaitu di luar batas-batas zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen yang berada di bawah yurisdiksi negara pantai.²⁹ Dengan demikian, di kawasan dasar laut internasional ini tidak terdapat kedaulatan Negara maupun hak-hak berdaulat suatu Negara secara eksklusif. Kemudian pengaturan yang lebih mendalam mengenai area dasar laut internasional ini terdapat dalam Bab XI *LOS Convention 1982* dan di dalam dua *Annex*-nya, yaitu *Annex III* tentang syarat-syarat utama dari pemantauan, eksplorasi serta *Annex IV* tentang statuta dari Perusahaan, sebagai organ pertambangan bawah laut dari Otoritas. Melalui *LOS Convention*, area dasar laut internasional ini diatur dengan tegas sebagai *common heritage of mankind* atau warisan umum umat manusia.

IV. Indonesia Sebagai Negara Kepulauan dan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)

Konsep negara kepulauan (*archipelagic state*) mulai diterima UNCLOS 1982 sebagaimana dituangkan di dalam pengaturan Pasal 46 yang menyatakan:

*“Archipelagic State” means a State constituted wholly by one or more archipelagoes and may include other islands; “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.*³⁰

Dengan statusnya sebagai negara kepulauan, Indonesia berkewajiban untuk menyediakan jalur yang digunakan sebagai pelayaran internasional. Indonesia telah membentuk Alur Laut Kepulauan Indonesia yang ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan (PP 37/2002). Kapal dan pesawat udara dapat melakukan pelayaran internasional hanya di ketiga jalur ALKI yang mana memberikan hak lintas alur kepulauan.³¹

²⁹ Chairul Anwar, “Horizon Baru Hukum Laut Internasional”, ed. 1, cet. 1, (Jakarta: Karya Unipress, 1989), hlm. 92.

³⁰ United Nations, “United Nations on Convention on the Law of the Sea”, 10 December 1982, United Nations Treaty Series Vol. 1833, No. 31363, art. 46.

³¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas ALur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan*, PP No. 37 Tahun 2002, LN No. 71 Tahun 2002, TLN. No. 4210, Pasal 2.

Dengan dibentuknya berbagai peraturan tentang ALKI, Indonesia telah mengatur mengenai hak dan kewajibannya sebagai negara kepulauan yang memiliki alur laut kepulauan. Salah satu kewajiban yang dimiliki Indonesia adalah untuk menjamin hak lintas alur laut kepulauan yang bersifat tidak terhalang.³²

UNCLOS 1982 merupakan dasar hukum bagi pengaturan laut dan penggunaannya, baik itu yurisdiksi negara pantai di laut maupun hak dan kewajiban negara asing, termasuk hak dan kewajiban yang menyangkut selat yang digunakan untuk pelayaran internasional. Pasal 34 – 45 UNCLOS 1982 memuat pengaturan mengenai selat yang digunakan untuk pelayaran internasional³³ dan hak serta kewajiban negara yang berbatasan dengan selat tersebut. Pengaturan ini termasuk tersedianya *the right of transit passage* (hak lintas transit)³⁴ dan *the right of innocent passage* (hak lintas damai)³⁵ bagi kapal asing yang melintas di selat tersebut. Persamaan antara kedua hak lintas tersebut adalah di antaranya:

1. baik hak lintas transit maupun hak lintas damai harus dijamin keberlakuannya oleh negara pantai dan tidak dapat ditangguhkan.
2. negara pantai dapat membuat alur laut dan skema pemisah lalu lintas laut di selat yang digunakan dalam pelayaran internasional.³⁶

Pengaturan alur laut dan *traffic separation scheme* (TSS) dalam wilayah yang dikenakan hal lintas damai harus memperhatikan rekomendasi dari organisasi internasional yang berkaitan, dalam hal ini *International Maritime Organisation* (IMO). Sedangkan dalam hak lintas transit, alur laut dan TSS harus mendapatkan persetujuan dari IMO. Berikut ini adalah tabel yang menjelaskan mengenai perbedaan antara hak lintas damai dan hak lintas transit sebagaimana yang telah diatur di dalam UNCLOS 1982.

Tabel 1
Perbandingan Hak Lintas Damai dan Hak Lintas Transit

³² “United Nations on the Law of The Sea”, art. 53 paragraph 3.

³³ Selat yang digunakan untuk pelayaran internasional diartikan sebagai berikut:

1. Selat yang berada di antara satu pulau dan daratan utama negara yang berbatasan dengan selat, yang menghubungkan bagian dari laut lepas atau suatu zone ekonomi eksklusif (ZEE) dengan bagian lain dari laut lepas atau ZEE [United Nations on Convention on the Law Of the Sea (UNCLOS 1982), *United Nations, Treaty Series*, vol. 1833, Pasal 38 ayat 1]; dan
2. Selat yang menghubungkan bagian laut lepas atau suatu ZEE dengan laut territorial negara asing [UNCLOS 1982, *United Nations* ..., Pasal 45]

³⁴ United Nations, “United Nations on Convention on the Law of the Sea Art. 38.

³⁵ *Ibid*, Art. 45.

³⁶ *Ibid* Art. 41.

Hak Lintas Damai	Hak Lintas Transit
Merupakan pengecualian yang beranjak dari hak berdaulat negara di laut teritorialnya.	hak dari negara bendera kapal atau pesawat (<i>flag state</i>) yang hanya tunduk kepada beberapa kewajiban yang terbatas dan ditetapkan dengan jelas oleh negara pantai. ³⁷
Hanya berlaku untuk kapal laut (Pasal 17)	Berlaku untuk kapal laut dan pesawat udara (Pasal 38 ayat 1)
Kapal selam harus bernavigasi di permukaan dan menunjukkan benderanya (Pasal 20)	Navigasi dengan <i>normal mode</i> dan memungkinkan kapal selam untuk tetap menyelam (<i>submerged</i>) di bawah laut (Pasal 39 ayat 1)
Kapal <i>innocent</i> kecuali jika merugikan kedamaian, ketertiban dan keamanan negara pantai (Pasal 19) Negara pantai boleh mengambil tindakan untuk mencegah kapal yang melanggar cara melintas sesuai dengan hak lintas damai. (Pasal 25)	Kapal melaksanakan hak lintas transit kecuali jika tidak berlayar secara langsung, terus-menerus dan secepat mungkin. Kapal tersebut harus masuk ke selat dari laut bebas/ZEE atau melewati selat untuk keluar ke laut bebas/ZEE. (Pasal 38 ayat 2) Kapal yang keluar dari hak lintas transit akan masuk ke rezim hak lintas damai (Pasal 38 ayat 3).
Negara pantai boleh membuat peraturan mengenai hal-hal sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 21 ayat 1 di bawah ini: <ul style="list-style-type: none"> • keselamatan navigasi dan pengaturan lalu lintas; • perlindungan sarana navigasi; • perlindungan kabel dan pipa laut; • konservasi kekayaan hayati laut; • perikanan; • pelestarian lingkungan; • penelitian; • pencegahan pelanggaran UU tentang bea cukai, sanitasi, fiskal dan imigrasi. Negara bisa mengambil langkah-langkah dalam hal terjadi pelanggaran berkaitan dengan yurisdiksi pembuatan pidana nasional (Pasal 27), yurisdiksi perdata nasional (Pasal 28), dan	Negara pantai boleh mengadopsi regulasi tentang (Pasal 42 ayat 1): <ul style="list-style-type: none"> • keselamatan navigasi sesuai dengan skema yang ditetapkan oleh organisasi internasional; • polusi dengan melaksanakan standar internasional; • penangkapan ikan; • pengangkutan orang, barang dan mata uang yang berhubungan dengan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan sanitasi. • Negara tidak memiliki <i>enforcement jurisdiction</i> dalam hal terjadi pelanggaran kecuali yang tertera dalam Pasal 233 tentang polusi berat.

³⁷ Said Mahmoudi, *Transit Passage*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, hal. 4. <www.mpepil.com>, diakses 12 Juli 2015.

Hak Lintas Damai	Hak Lintas Transit
perbuatan yang menyebabkan polusi dan yang melanggar ketentuan lainnya di dalam UNCLOS 1982 (Pasal 220).	
Mungkin bagi kapal perang untuk diberi kewajiban <i>prior notification and prior authorization</i> oleh negara pantai.	Tidak perlu <i>prior notification and prior authorization</i> bagi kapal perang.

Dalam melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan, kapal asing harus menghormati dan memperhatikan peraturan perundang-undangan negara kepulauan termasuk juga hukum internasional. Hal dan kewajiban kapal ketika melaksanakan hak alur laut kepulauan dinyatakan dalam Pasal 53 dan 54 UNCLOS 1982. Pasal 54 menyebutkan bahwa pelaksanaan hak dimaksud menunjuk kepada ketentuan di Pasal 39 UNCLOS 1982.³⁸ Ketentuan yang ditunjuk itu sebenarnya merupakan ketentuan tentang lintas transit melalui selat untuk pelayaran internasional yang diterapkan secara *mutatis mutandis* terhadap pelayaran di alur laut kepulauan.

Pasal 53 UNCLOS 1982 mengatur hak dan kewajiban kapal dan ketika melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan. Pasal ini merupakan jaminan pelaksanaan hak lintas alur laut kepulauan bagi kapal dan pesawat udara. Selain itu, Pasal 53 (11) menyatakan bahwa kapal di alur laut kepulauan harus menghormati alur laut dan *traffic separation schemes* yang telah ada. Pasal 54 UNCLOS 1982 mengatur tentang kewajiban kapal dan pesawat udara melintas, kegiatan riset dan survei, kewajiban dari negara kepulauan dan peraturan perundang-undangan dari negara kepulauan dan peraturan perundangan-undangan dari negara kepulauan terkait dengan lintas alur laut kepulauan.

Pasal ini menunjuk juga empat pasal terkait dengan lintas transit. Oleh karena itu, untuk memahami dan mengerti tentang kewajiban ini, Pasal 54 harus dibaca bersamaan dengan Pasal 39, 40, 42, dan 44 UNCLOS 1982. Kapal dan pesawat udara ketika melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan diisyaratkan untuk:

1. Melintas tanpa menunda memulai alur laut kepulauan;
2. Tidak melakukan semua kegiatan yang mengancam atau menggunakan kekuatan bersenjata yang melawan kedaulatan, kesatuan wilayah atau kebebasan politik dari negara kepulauan, artau melakukan kegiatan lain yang melanggar prinsip-prinsip hukum internasional dalam piagam PBB;
3. Tidak melakukan semua kegiatan yang tidak terkait dengan kegiatan melintas yang normal secara cepat dan terus menerus kecuali dalam keadaan *force majeure* atau berhalangan;
4. Memenuhi semua ketentuan Bab II UNCLOS 1982 yang relevan terkait dengan selat untuk pelayaran internasional.

³⁸ Pasal 54 UNCLOS 1982, juga merujuk pada Pasal 42 dan 44 UNCLOS 1982. Apabila dicermati maka pasal-pasal itu terkait dengan hak dan kewajiban negara kepulauan dan negara pengguna.

UNCLOS 1982 menyebutkan, negara kepulauan/pantai mempunyai kedaulatan di perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorialnya.³⁹ Indonesia menggabungkan zona-zona maritim ini secara bersamaan dalam satu istilah yang disebut sebagai Perairan Indonesia.⁴⁰ Penerimaan konsep negara kepulauan dalam UNCLOS 1982 membawa konsekuensi bahwa negara kepulauan seperti Indonesia harus mengakomodasikan kepentingan internasional khususnya pelayaran dan penerbangan melalui perairan kepulauan dan laut teritorialnya. Jenis lintas yang diatur dalam UNCLOS 1982 setidaknya ada 3 yaitu; (1) lintas damai, (2) lintas transit, dan lintas alur laut kepulauan.

Lintas di alur laut kepulauan merupakan lintas yang terbuka bagi semua kapal ataupun pesawat udara asing dengan tujuan untuk melintasi perairan kepulauan secara langsung dan terus menerus berdasarkan UNCLOS 1982 dari suatu bagian ZEE atau laut bebas ke bagian ZEE atau laut bebas lainnya.⁴¹ Pelaksanaan lintas alur laut kepulauan harus mematuhi peraturan perundang-undangan dari negara kepulauan itu. Khusus di Indonesia, lintas alur laut kepulauan Indonesia dapat dilaksanakan di alur laut yang telah ditetapkan.⁴² Apabila dicermati penetapan alur laut kepulauan Indonesia merupakan garis perhubungan laut yang memang sudah ada sejak jaman dulu sebagai urat nadi perekonomian dunia.

Penetapan alur laut suatu negara kepulauan tidak mempengaruhi status perairan yang dilalui oleh alur laut kepulauan. Wilayah yang ada di sepanjang alur laut kepulauan tidak berubah menjadi wilayah yang bebas dari kedaulatan hukum negara kepulauan. Oleh karena itu, penetapan alur laut kepulauan tidak berarti mengurangi kedaulatan Indonesia di atas wilayah perairannya. Alur laut kepulauan yang ditetapkan itu hanyalah berupa garis sumbu yang dapat dijadikan pedoman oleh kapal atau pesawat udara asing dalam berlayar atau terbang menggunakan hak lintas alur laut kepulauan. Oleh sebab itu, kapal dan pesawat udara asing yang melintas tidak dapat secara bebas dalam berlayar ataupun terbang diatas alur laut kepulauan.

Bab IV UNCLOS 1982 menunjuk kepada hak pelayaran dan penerbangan, sementara itu Bab II UNCLOS 1982 mengandung kebebasan pelayaran dan penerbangan. Hal ini dapat diasumsikan bahwa hak lintas alur laut kepulauan merupakan “hadiah” dari negara kepulauan.⁴³ Oleh karena itu,

³⁹ Nugroho Wisnumurti, *Indonesian and the Law of The Sea* dalam Choon-ho Park and Jae Kyu Park (eds), *The Law of The Sea: Problems from the East Asian Perspective*, (1987), hal. 395-96.

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perairan*, UU N. 6 Tahun 1996. Pasal 1 angka 4.

⁴¹ United Nations, “UNCLOS”, Pasal 53 (3).

⁴² Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas ALur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan Indonesia*, PP Nomor 37 Tahun 2002 N No. 71 Tahun 2002, TLN No 4210, .Pasal 3 (2).

⁴³ *Ibid.*, hal. 123.

modalitas dari pelaksanaan hak lintas alur laut kepulauan ini harus didasarkan pada kompetensi eksklusif dari negara kepulauan itu, sehingga persyaratan minimum dalam memenuhi aturan lintas akan terjaga. Lintas alur laut kepulauan dapat menjadi hak pelayaran dan penerbangan yang mengandung arti bahwa kebebasan bagi kapal dan pesawat udara yang agak terbatas daripada hak kebebasan pelayaran yang umumnya dinikmati bagi kapal dan pesawat udara.⁴⁴ Oleh karena itu, hak pelayaran didasarkan pada sesuatu hal yang lebih terbatas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan negara kepulauan daripada kebebasan pelayaran sebagaimana diatur dalam lintas transit.

Lintas alur laut kepulauan adalah hak dari negara kepulauan untuk menentukan alur dimaksud.⁴⁵ Oleh karena itu, penetapan alur laut kepulauan tergantung kepada negara kepulauan apakah akan menetapkan alur laut kepulauan dan memberikan hak tersebut atau tidak, walaupun jika negara kepulauan tidak menetapkan alur laut kepulauan, maka hak lintas alur laut kepulauan akan dilaksanakan di rute-rute yang biasa digunakan untuk pelayaran internasional.⁴⁶ Selanjutnya negara kepulauan mempunyai kewajiban untuk menentukan alur laut kepulauan yang terdiri dari serial garis sumbu yang bersambungan dari titik masuk dari rute lintas ke titik keluar. Titik masuk dan keluar ini merupakan garis yang ada di sepanjang perairan kepulauan dan berhenti di batas terluar laut teritorial di hadapannya.⁴⁷ Garis sumbu harus digambarkan secara jelas di peta laut sebagai bagian dari publikasi penetapan alur laut kepulauan ini.⁴⁸

Saat ini di Indonesia telah menetapkan tiga alur laut kepulauan Indonesia yang utama dan beberapa cabangnya sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2002. Alur laut kepulauan (untuk selanjutnya disebut dengan ALK) tersebut, yaitu:

1. ALK I, yaitu alur laut yang garis sumbunya menghubungkan titik-titik penghubung 1-1 sampai dengan 1-15 dalam Daftar Koordinat. Untuk pelayaran dari Laut Cina Selatan ke Samudera Hindia atau sebaliknya melintasi Laut Natuna, Selat Karimata, Laut Jawa, dan Selat Sunda. ALK I memiliki satu cabang yaitu ALK Cabang I A untuk pelayaran dari Selat Singapura melalui Laut Natuna, atau sebaliknya;
2. ALK II, yaitu alur laut yang garis sumbunya menghubungkan titik-titik penghubung II-1 sampai II-8 tercantum dalam Daftar Koordinat.

⁴⁴ Hasim Djalal, *Commentary, Panel II: Navigation* dalam Alfred H. Soons (ed), *Implementation of The Law of The Sea Convention Through International Institution*, (1990) hal. 267.

⁴⁵ United Nations, "UNCLOS", Pasal 53(1)

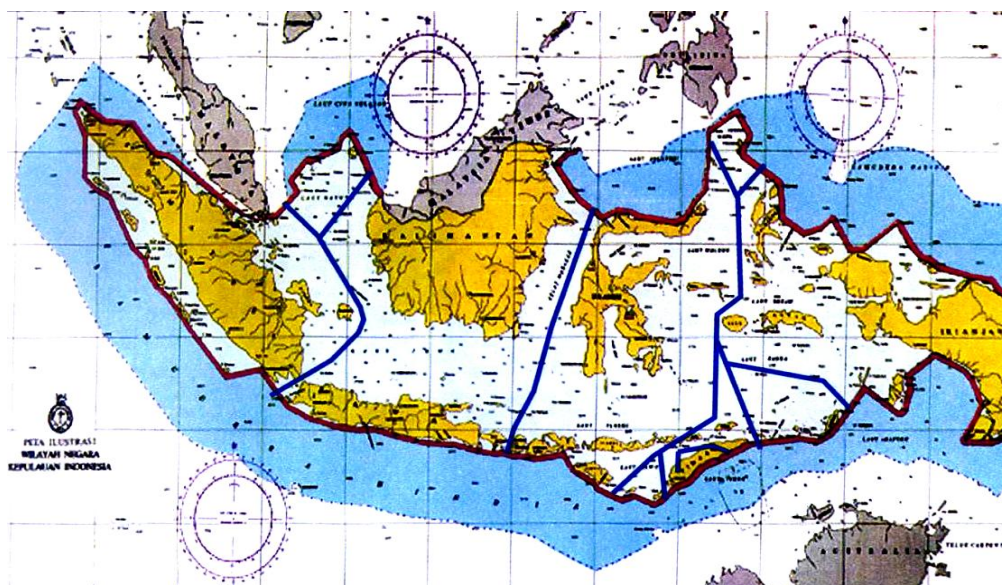
⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 53 (12).

⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 53 (4 dan 5).

⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 53 (10).

- Untuk pelayaran dari Laut Sulawesi ke Samudera Hindia atau sebaliknya, melintasi Selat Makassar, Laut Flores, dan Selat Lombok;
3. ALK IIIA, yaitu alur laut yang garis sumbuannya menghubungkan titik-titik penghubung III A-1 sampai dengan III A-13 tercantum dalam Daftar Koordinat. Untuk pelayaran dari Samudera Pasifik ke Samudera Hindia atau sebaliknya, melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, dan Laut Sawu. ALK III A memiliki empat cabang yaitu:
- a) ALK Cabang III B untuk pelayaran dari Samudera Pasifik ke Samudera Hindia atau sebaliknya melintasi Laut Maluku, Laut Seram, dan Laut Banda, serta Selat Leti;
 - b) ALK Cabang III C untuk pelayaran dari Samudera Pasifik ke Laut Arafura, atau sebaliknya, melintasi Laut Maluku, Laut Seram, dan Laut Banda.
 - c) ALK Cabang III D untuk pelayaran dari Samudera Pasifik ke Samudera Hindia atau sebaliknya, melintasi Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai dan Laut Sawu;
 - d) ALK III E untuk pelayaran, yaitu:
 - Pelayaran dari Samudera Hindia ke Laut Sulawesi atau sebaliknya, melintasi Laut Sawu, Selat Ombai, Laut Banda, Laut Seram, dan Laut Maluku; atau
 - Pelayaran dari Laut Timor ke Laut Sulawesi atau sebaliknya, melintasi Selat Leti, Laut Banda, Laut Seram, dan Laut Maluku; atau
 - Pelayaran dari Laut Arafura ke Laut Sulawesi atau sebaliknya, melintasi Laut Banda, Laut Seram, dan Laut Maluku.

Gambar 1
Peta Alur Laut Kepulauan Indonesia



V. Laut Wilayah dan pengelolaan negara pantai

Kedaulatan negara pantai atas wilayah teritorialnya adalah kedaulatan mutlak (yang mana pada kedaulatan mutlak tersebut terdapat juga hak kapal asing yaitu Hak Lintas Damai – yang mana hak tersebut akan dielaborasi pada bagian dibawah).⁴⁹

Dapat dilihat selama 3 dekade terakhir, status kedaulatan negara atas laut teritorial dan hak lintas damai di atasnya mulai mendapatkan persetujuan dari negara-negara. Di saat yang sama klaim akan kedaulatan wilayah udara di atas laut teritorial dan klaim akan dasar laut yang terletak di bawah laut teritorial juga disetujui oleh negara-negara, namun dalam hal ini penggunaannya terpisah dan tidak dikaitkan dengan laut teritorial namun berdiri sendiri-sendiri. Dimana negara-negara yang mengklaim kedaulatannya atas wilayah laut teritorialnya belum mengklaim ruang udara di atas dan ruang air di bawah laut teritorial sebagai kedaulatannya juga.

Pada tahun 1919 tercapai kesepakatan internasional melalui *Paris Conference on a Convention for the Regulation of Aerial Navigation*, dimana dalam Pasal 1 konvensi tersebut dikemukakan bahwa setiap Negara memiliki kedaulatan penuh atas ruang udara di atas wilayahnya. Konvensi ini merupakan langkah besar dari pengakuan akan kedaulatan terhadap laut teritorial, dimana sejak tahun 1919 kedaulatan akan ruang udara di atasnya menjadi prinsip dari hukum internasional dan tercantum pula Pasal 2 *Chicago Convention on International Civil Aviation* Tahun 1944, Pasal 2 *Territorial Sea Convention*, dan Pasal 2 ayat (2) *Law of the Sea Convention*.⁵⁰

⁴⁹ Robert Beckman dan Dagmar Butte, *Introduction to International Law*, diakses pada <<http://www.ilsa.org/jessup/intlawintro.pdf>>, 19 Oktober 2014 11:48, hal. 3, dan hal. 8.

⁵⁰ *Ibid*, hal. 76.

Dalam Pasal 1 UNCLOS 1982 mengenai laut teritorial menyatakan, laut teritorial merupakan satu jalur yang terletak disepanjang pantai suatu negara berada di bawah kedaulatan negara pantai tersebut. Di laut teritorial semua kapal dari semua negara, baik negara berpantai ataupun tidak berpantai, dapat menikmati hak lintas damai melalui laut teritorial, demikian dinyatakan dalam Pasal 17 UNCLOS 1982. Hal ini berarti, meskipun laut teritorial berada di bawah kedaulatan negara pantai, kedaulatannya itu dibatasi oleh ketentuan hukum internasional, yaitu adanya hak lintas damai bagi kapal asing di perairan laut teritorial tersebut, seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UNCLOS 1982. Namun, hal ini tidak membatasi kewenangan dari negara pantai untuk melakukan hal-hal yang dianggap perlu (*to deny* atau *to suspend passage*) untuk lintas yang dianggap tidak dilakukan dengan damai seperti yang diatur dalam Pasal 25 UNCLOS 1982.⁵¹

Di Indonesia, pengaturan mengenai hak lintas damai diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 4/Prp/1960 tentang Perairan Indonesia dengan peraturan pelaksana Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1962 tentang Hak Lintas Damai Bagi Kapal Asing. Setelah Indonesia meratifikasi Kovensi Hukum Laut 1982 melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 1985, maka Indonesia mencabut Undang-Undang No. 4/Prp/1960 diganti dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Sedangkan peraturan pelaksana mengenai hak lintas damai sebelum diganti yang baru masih tetap berlaku peraturan yang lama, yaitu Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1962, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 1996. Dengan diterimanya konsepsi Negara Kepulauan dalam UNCLOS 1982, maka hak lintas damai tidak saja di laut teritorial suatu negara pantai, tetap juga diperairan kepulauan suatu Negara Kepulauan, maka Indonesia mendapat pengakuan secara internasional.

Pada Negara Kepulauan, perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan Negara Kepulauan tersebut, terdiri dari laut teritorial, perairan kepulauan dan perairan pedalaman. Laut teritorial pada Negara Kepulauan, yaitu jarak tertentu sebelah luar dari garis pangkal lurus yang menghubungkan titik terluar pulau-pulau dan karang terluar kepulauan itu. Sedangkan perairan kepulauan adalah sisi dalam garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik terluar pulau-pulau dan karang terluar kepulauan itu, di mana di dalam perairan kepulauan itu dapat ditarik garis-garis penutup untuk keperluan penetapan batas perairan pedalaman. Pada Negara Kepulauan hak lintas damai bagi kapal asing ada pada perairan kepulauan dan laut teritorial.

⁵¹ Hak yang dimiliki negara pantai, untuk melakukan hal-hal yang dianggap perlu apabila menganggap lintas tersebut tidak dilakukan dengan damai, ini tidak berlaku apabila dilakukan di *straits* (selat) yang berada di laut teritorial suatu negara, dimana *straits* tersebut merupakan bagian dari lalu lintas internasional (Pasal 38 UNCLOS 1982).

1. Hak dan Kewajiban Negara Pantai

a. Kewenangan Negara Pantai untuk Membuat Peraturan terkait Laut Teritorial

Kewenangan negara pantai untuk membuat peraturan terkait laut teritorial berdasarkan UNCLOS adalah:

- 1) Negara pantai tidak boleh membuat peraturan untuk menghalangi kapal asing dengan hak lintas damai. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 24 ayat (1) UNCLOS;
- 2) Negara tidak dapat memungut bayaran dari kapal dengan hak lintas damai. Hal ini diatur dalam Pasal 26 UNCLOS;
- 3) Peraturan yang dibuat oleh negara pantai ini tidak boleh mengandung unsur diskriminasi terhadap kapal negara manapun yang membawa muatan ke, dari atau atas nama negara manapun. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 24 ayat (1) UNCLOS;
- 4) Negara pantai boleh membuat peraturan terkait pelayaran, pencemaran, perikanan, dan sebagainya sesuai dengan ketentuan yang ada pada Pasal 21 UNCLOS;
- 5) Semua kapal, baik itu kapal dengan hak lintas damai ataupun bukan, wajib mematuhi hukum yang berlaku di laut teritorial dari negara pantai yang bersangkutan.

Kewenangan negara pantai Kewenangan negara pantai terkait dengan hak lintas damai, dapat dibagi menjadi 3, yaitu:

- 1) Negara pantai dapat membuat peraturan terkait dengan hak lintas damai yang melewati laut teritorialnya berdasarkan UNCLOS ataupun peraturan internasional lainnya. Hal ini seperti yang sudah diatur dalam Pasal 21 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

1. The coastal State may adopt laws and regulations, in conformity with the provisions of this Convention and other rules of international law, relating to innocent passage through the territorial sea, in respect of all or any of the following:

- a) the safety of navigation and the regulation of maritime traffic;*
- b) the protection of navigational aids and facilities and other facilities or installations;*
- c) the protection of cables and pipelines;*
- d) the conservation of the living resources of the sea;*
- e) the prevention of infringement of the fisheries laws and regulations of the coastal State;*
- f) the preservation of the environment of the coastal State and the prevention, reduction and control of pollution thereof;*

g) marine scientific research and hydrographic surveys;

h) the prevention of infringement of the customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations of the coastal State.

Dalam pasal tersebut disebutkan dengan jelas bahwa negara pantai memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang terkait dengan keselamatan, dan lalu lintas pelayaran maritime; perlindungan alat-alat navigasi atau pelayaran; perlindungan kabel dan pipa laut; perlindungan kekayaan hayati laut; pencegahan pelanggaran terhadap peraturan negara pantai terkait dengan perikanan; pelestarian lingkungan negara pantai; penelitian ilmiah yang berkaitan dengan kelautan; dan pencegahan pelanggaran dari peraturan negara pantai terkait dengan bea cukai, fiskal, imigrasi atau saniter negara pantai. Sehubungan dengan kewenangan negara pantai untuk membuat peraturan terkait dengan hak lintas damai untuk kapal yang melintasi laut teritorialnya, negara wajib mempublikasikan peraturan tersebut sehingga semua negara dapat mengetahuinya. Hal ini diatur lebih lanjut di dalam Pasal 22 ayat (3) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

3. The coastal State shall give due publicity to all such laws and regulations.

- 2) Negara pantai berhak untuk mengatur kapal asing dengan hak lintas damai yang melewati laut teritorialnya. Hal dilakukan dengan tujuan keselamatan pelayaran, dengan cara meminta kapal asing untuk mempergunakan alur pelayaran dan skema lalu lintas pelayaran yang telah ditentukan oleh negara pantai. Hal ini diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

1. The coastal State may, where necessary having regard to the safety of navigation, require foreign ships exercising the right of innocent passage through its territorial sea to use such sea lanes and traffic separation schemes as it may designate or prescribe for the regulation of the passage of ships."

Dalam ayat (4) pasal yang sama diatur bahwa negara pantai harus mencantumkan secara jelas terkait dengan alur pelayaran dan skema lalu lintas pelayaran dan mempublikasikannya. Sehingga kapal-kapal asing yang akan melintasi laut teritorial negara pantai tersebut dapat mengetahui dan melakukan pelayaran sesuai dengan jalur yang sudah ditentukan oleh negara

pantai yang bersangkutan. Bunyi dari Pasal 22 ayat (4) adalah sebagai berikut:

4. *The coastal State shall clearly indicate such sea lanes and traffic separation schemes on charts to which due publicity shall be given.*

- 3) Negara pantai berhak untuk melakukan tindakan di laut teritorialnya untuk mencegah hak lintas yang tidak damai. Hal ini diatur lebih lanjut di dalam pasal 25 ayat (1) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

1. *The coastal State may take the necessary steps in its territorial sea to prevent passage which is not innocent.*

b. Kewajiban Negara Pantai

Selain memiliki hak-hak yang sudah dijelaskan sebelumnya terkait dengan laut teritorial, negara-negara pantai juga memiliki kewajiban. Kewajiban-kewajiban tersebut diantaranya adalah:

- 1) Negara pantai wajib mempublikasikan secara jelas tentang bahaya-bahaya yang terkait dengan navigasi. Hal ini juga seperti yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

2. *The coastal State shall give appropriate publicity to any danger to navigation, of which it has knowledge, within its territorial sea.*⁵²

- 2) Negara pantai wajib menyediakan kebutuhan dasar terkait dengan pelayaran seperti misalnya mercusuar dan juga fasilitas penyelamatan bagi kapal yang membutuhkan pertolongan;
- 3) Negara pantai tidak boleh menghalangi kapal asing dengan hak lintas damai. Pengaturan mengenai larangan bagi negara pantai untuk menghalangi kapal asing dengan hak lintas damai yang melintasi laut teritorialnya diatur dalam Pasal 24 ayat (1) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

1. *The coastal State shall not hamper the innocent passage of foreign ships through the territorial sea except in accordance with this Convention. In particular, in the application of this Convention or of any laws or regulations adopted in conformity with this Convention, the coastal State shall not:*

⁵² United Nations, *Official Text of the United Nations Convention on the Law of the Sea with Annexes and Index*, (New York: United Nations, 1983), Pasal 24 ayat (2).

- (a) *impose requirements on foreign ships which have the practical effect of denying or impairing the right of innocent passage; or*
- (b) *discriminate in form or in fact against the ships of any State or against ships carrying cargoes to, from or on behalf of any State.*⁵³

Dari rumusan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa UNCLOS mengatur lebih lanjut tentang larangan negara pantai untuk memberikan persyaratan atas kapal asing yang melintasi wilayah teritorialnya, yang akan berdampak pada penolakan atau pengurangan hak lintas damai yang dimiliki oleh kapal yang bersangkutan. Dalam UNCLOS juga diatur mengenai larangan negara pantai untuk mengadakan diskriminasi terhadap kapal negara asing manapun atau terhadap kapal yang mengangkut muatan ke, dari atau atas nama negara manapun.

- 4) Negara pantai tidak boleh memungut biaya dari kapal asing yang melewati laut teritorialnya. Kapal asing yang melintasi laut teritorial dari suatu negara pantai tidak boleh dipungut biaya karena telah melewati laut teritorialnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam pasal 26 ayat (1) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

1. No charge may be levied upon foreign ships by reason only of their passage through the territorial sea.

Namun, dalam Pasal 26 ayat (2) UNCLOS juga diatur lebih lanjut mengenai pengecualian terhadap larangan negara pantai untuk memungut biaya dari kapal asing. Pengecualian ini adalah jika kapal asing yang melintasi wilayah negara pantai yang bersangkutan meminta pelayanan tertentu dari negara pantai, maka negara pantai berhak untuk memungut biaya dari kapal asing yang bersangkutan, namun pemungutan biaya tersebut harus dilakukan tanpa diskriminasi. Hal ini sesuai dengan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 26 ayat (2) UNCLOS yang berbunyi sebagai berikut:

2. Charges may be levied upon a foreign ship passing through the territorial sea as payment only for specific services rendered to the ship. These charges shall be levied without discrimination.

VI. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Laut Wilayah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika UU Nomor 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 (UU

⁵³ *Ibid*, Pasal 24 ayat (1).

23/2014). Dalam UU yang terakhir ini, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Dalam Pasal 9(1), Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah; (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Khusus mengenai kewenangan pemerintah daerah di laut, UU 23/2014 mengaturnya dalam Pasal 27 dimana Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya yang meliputi kewenangan untuk:

1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan;
2. kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
3. pengaturan administratif;
4. pengaturan tata ruang;
5. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
6. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

Luasnya wilayah laut yang bisa dikelola berdasarkan Pasal 27 oleh pemerintah daerah menurut UU 23/2014 adalah maksimal 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Namun, apabila wilayah laut antar dua Daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, maka kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah provinsi tersebut. Perlu digarisbawahi bahwa keenangan daerah ini tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Selain itu, sebagai Negara yang bercirikan kepulauan, UU 23/2014 juga mengakomodasi daerah yang bercirikan kepulauan dan diatur dalam Pasal 28 dan 29. Realitas daerah yang memiliki ciri khas kepulauan adalah tidak meratanya sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan sehingga pembangunan dan penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat yang hidup di daerah kepulauan masih jauh dari harapan. Maka dari itu, pemerintah daerah yang bercirikan kepulauan haruslah memiliki model pembangunan yang berbeda dengan pada umumnya, model pelayanan administrasi/pelayanan publik yang berbasis kepulauan, dan meningkatkan intensitas pembangunan sarana-prasarana yang mengedepankan pendekatan *prosperity* dan *security* secara linier.

Ketentuan-ketentuan ini tentunya sangat disambut gembira oleh pemerintah daerah di seluruh Indonesia terutama daerah yang memiliki wilayah yang berbatasan dengan laut. Namun demikian, perlu dicatat bahwa

pelaksanaan kewenangan daerah di wilayah laut ini sudah sangat tentu akan harus memperhatikan paling tidak dua hal, kewajiban-kewajiban internasional Indonesia di bidang hukum laut khususnya laut wilayah dan peraturan nasional untuk teknis pelaksanaannya.

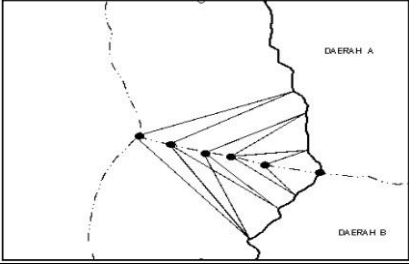
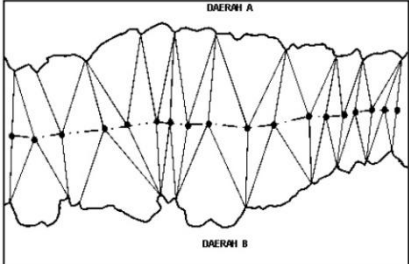
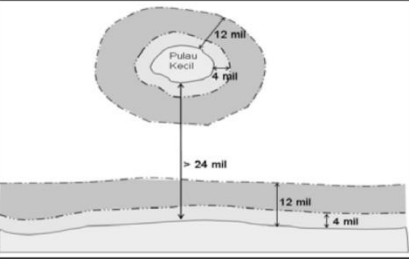
Seperti yang telah dibahas sebelumnya, hak dan kewajiban negara pantai dalam laut wilayahnya sudah sangat jelas tercantum dalam beberapa ketentuan dalam UNCLOS 1982. Oleh karenanya, sudah seharusnya Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah secara bersama-sama memastikan pelaksanaan UU 23/2014 khususnya dalam kewenangan daerah di laut, tidak bertentangan dengan konvensi-konvensi internasional yang mana Indonesia terikat didalamnya.

Terakhir, perlu diperhatikan bahwa khusus mengenai ketentuan lebih lanjut atas kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU 23/2014 ini akan diatur dengan peraturan pemerintah sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 UU 23/2014. Hal ini tentunya akan menjadi pekerjaan rumah Pemerintah pusat untuk memastikan pelaksanaan aturan Pasal 27-29 UU 23/2014 akan berjalan dengan baik dan tidak akan bertentangan dengan ketentuan nasional dan hukum internasional terkait.

Sebelum Peraturan Pemerintah ini dibuat dan diberlakukan, paling tidak ada dua peraturan Menteri Dalam Negeri yang perlu di perhatikan mengenai kewenangan pemerintah daerah di wilayah laut. Bagian-bagian penting dari peraturan tersebut sebagaimana dimuat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006
tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah

No	Perihal	Ketentuan	Pasal
1	Definisi batas daerah di laut	Pemisah antara daerah yang berbatasan berupa garis khayal (imajiner) di laut dan daftar koordinat dipeta yang dalam implementasinya merupakan batas kewenangan pengelolaan sumber daya di wilayah laut	Pasal 1 (6)
2	Definisi titik awal	Titik koordinat yang terletak pada garis pantai dan ditetapkan sebagai titik awal	Pasal 1 (12)
3	Definisi garis pantai	Garis yang dibentuk oleh perpotongan garis air rendah dengan daratan	Pasal 1 (13)
4	Tahapan penegasan batas daerah	Penelitian dokumen; Pelacakan batas; Pemasangan pilar di titik acuan; Penentuan titik awal dan garis dasar;	Pasal 10 (1)

No	Perihal	Ketentuan	Pasal
		Pengukuran dan penentuan batas; dan Pembuatan peta batas.	
5	Pengukuran dan penentuan batas daerah di wilayah laut	<p>Batas antara 2 Provinsi, Kabupaten, dan Kota yang berdampingan, diukur mulai dari titik batas sekutu pada garis pantai antara kedua Provinsi, Kabupaten dan Kota ke arah laut, berdasarkan prinsip sama jarak.</p>  <p>Batas antara 2 Provinsi yang saling berhadapan dengan jarak < 24 mil laut, diukur berdasarkan prinsip garis tengah.</p>  <p>Batas antara 2 Kabupaten dan Kota dalam 1 provinsi yang saling berhadapan dengan jarak < 8 mil laut, diukur berdasarkan prinsip garis tengah</p> <p>Batas wilayah laut pulau kecil yang berada dalam 1 provinsi dan jaraknya > 24 mil laut, diukur secara melingkar dengan lebar 12 mil laut.</p> 	<p>Pasal 15 (2) huruf a</p> <p>Pasal 15 (2) huruf b</p> <p>Pasal 15 (2) huruf c</p> <p>Pasal 15 (2) huruf d</p>
6	Keputusan	Ditetapkan oleh Menteri Dalam	Pasal 19

No	Perihal	Ketentuan	Pasal
	Penegasan Batas Daerah	Negeri dalam peta batas daerah, berdasarkan hasil verifikasi Tim Penegasan Batas Daerah Tingkat Pusat.	ayat (1), (2), dan (3)
7	Perselisihan Batas Daerah	Antardaerah Kabupaten/Kota dalam 1 Provinsi, difasilitasi oleh Gubernur.	Pasal 20 (1)
		Antarprovinsi dan antarkabupaten/kota berbeda Provinsi, difasilitasi oleh Menteri Dalam Negeri	Pasal 20 (2)

Tabel 3
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2010
tentang Pedoman Pengelolaan Sumber Daya di Wilayah Laut

No	Perihal	Ketentuan	Pasal
1	Definisi nelayan tradisional	Masyarakat yang mata pencaharian sehari-hari mengeksploitasi sumber daya laut yang dilakukan secara turun temurun dengan menggunakan bahan dan peralatan tradisional.	Pasal 1 angka 8
2	Kewenangan pengelolaan	Daerah berwenang mengelola sumber daya di wilayah laut sesuai kewenangannya	Pasal 2 (1)
3	Perencanaan pengelolaan sumber daya di laut	Pemerintah daerah menyusun perencanaan yang terdiri atas: a. Rencana strategis; b. Rencana zonasi; c. Rencana pengelolaan; dan d. Rencana aksi.	Pasal 4 (1)
		Perencanaan oleh Provinsi harus memperhatikan perencanaan di Kabupaten/Kota yang berada dalam wilayahnya	Pasal 4 (2)
		Perencanaan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota harus memperhatikan perencanaan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berbatasan	Pasal 4 (3)
		Perencanaan yang menjadi kewenangan Pemerintah untuk kepentingan nasional, mengikutsertakan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota	Pasal 4 (4)
4	Rencana zonasi	Dapat memuat kawasan: a. Pemanfaatan umum; b. Konservasi; c. Strategis nasional tertentu; dan d. Alur laut.	Pasal 5 (3)
5	Eksplorasi dan/atau	Setiap orang dan badan hukum dapat melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi	Pasal 12 (2) dan

No	Perihal	Ketentuan	Pasal
	Eksplorasi Sumber Daya di Laut	setelah memperoleh izin dari Kepala Daerah Setiap orang dan badan hukum yang akan melakukan eksplorasi dan/atau eksploitasi di wilayah laut yang menjadi kewenangan pemerintah, yang berada di wilayah laut kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, harus memperoleh izin dari Pemerintah dan kemudian melapor kepada Gubernur atau Bupati/Walikota. Dalam hal ini, Gubernur dan Bupati/Walikota melakukan pemantauan atas kegiatan tersebut.	Pasal 14 (2) Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3)
6	Konservasi	Gubernur dan Bupati/Walikota dapat menetapkan bagian tertentu dari wilayah lautnya sebagai kawasan konservasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Pasal 16 ayat (1) dan (2).
7	Adaptasi dan Mitigasi Perubahan Iklim	Dalam menyusun perencanaan pengelolaan sumber daya di wilayah laut, Pemerintah Daerah wajib memasukkan materi yang memuat upaya adaptasi dan mitigasi dampak perubahan iklim	Pasal 18
8	Kawasan Pengelolaan Kekayaan Laut	Pengelolaan kekayaan laut oleh Pemerintah Daerah hanya dapat dilakukan di kawasan: a. Pemanfaatan umum; b. Konservasi; dan c. Alur laut	Pasal 21 (2)
9	Izin pengelolaan kekayaan laut	Setiap orang dan badan hukum wajib memperoleh izin dari Kepala Daerah untuk dapat melakukan pengelolaan kekayaan laut, kecuali nelayan tradisional.	Pasal 22 (1) dan Pasal 24

VII. Penutup

Pengelolaan wilayah laut oleh Pemerintah Daerah dapat didukung sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan nasional dan hukum internasional yang berlaku. Untuk lingkup nasional, UU 23/2014 tetap menjadi acuan utama daerah dalam melaksanakan kewenangannya. Namun demikian, secara khusus pemerintah Indonesia belum membuat Peraturan Pemerintah tentang ketentuan lebih lanjut atas kewenangan Daerah provinsi di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Daerah Provinsi yang Berciri Kepulauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Selain itu, terdapat dua Peraturan Menteri Dalam Negeri yang sangat relevan dalam hal pengelolaan wilayah laut oleh Pemerintah Daerah.

Secara internasional, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di Indonesia perlu untuk memperhatikan kewajiban-kewajiban internasional khususnya dalam hukum laut internasional. Hal ini dimaksudkan agar segala

tindakan atau kebijakan yang dibuat baik pemerintah pusat maupun khususnya pemerintah daerah tidak akan mengundang kontroversi internasional yang mungkin bisa berujung pada sengketa dihadapan mahkamah internasional.

Daftar Pustaka

Buku

- Anwar, Chairul. *Horizon Baru Hukum Laut Internasional*, ed. 1, cet. 1, Jakarta: Karya Unipress, 1989.
- Arsana, I Made Andi. *Batas Maritim Antarnegara: Sebuah Tinjauan Teknis dan Yuridis*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2007.
- Direktorat Kelembagaan Internasional. *Batas-Batas Maritim Indonesia – Negara Tetangga*, Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2005.
- Djalal, Hasim. *Commentary, Panel II: Navigation* dalam Alfred H. Soons (ed), *Implementation of The Law of The Sea Convention Through International Institution*, 1990.
- Fitzmaurice. *Some Results of The Geneva Conference on The Law of The Sea Part I The Territorial Sea and Contiguous Zone and Related Topics*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 8(1), 1959.
- International Hydrographic Bureau, *et al. A Manual on Technical Aspects of The United Nations Convention on the Law of The Sea (TALOS)*, ed.4, Monaco: International Hydrographic Bureau, 2006.
- Kelompok Kerja Penyelarasan Data Kelautan dan Perikanan. *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011*, Jakarta: Pusat Data Statistik dan Informasi, 2011.
- Office for Ocean Affairs and The Law of The Sea. *Baselines: an Examination of The Relevant Provisions of The United Nations Convention on the Law of The Sea*, New York: United Nations, 1989.
- Prescott, Victor dan Clive H. Schofield. *The Maritime Political Boundaries of the World*, ed. 2, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- Sohn, Louis B. dan Kristen Gustafson. *The Law of The Sea In A Nut Shell*, St. Paul: West Publishing Co., 1984.
- United Nations. *United Nations on Convention on the Law of the Sea*, 10 December 1982, United Nations Treaty Series Vol. 1833, No. 31363.
- Wisnumurti, Nugroho. *Indonesian and the Law of The Sea* dalam Choon-ho Park and Jae Kyu Park (eds.), *The Law of The Sea: Problems from the East Asian Perspective*, 1987.

Internet

- Mahmoudi, Said. *“Transit Passage”*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <www.mpepil.com>, diakses 12 Juli 2015.

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, Undang-Undang tentang Perairan, UU N. 6 Tahun 1996.

Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintar ALur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan, PP No. 37 Tahun 2002, LN No. 71 Tahun 2002, TLN. No. 4210.

Indonesia, “Peraturan Pemerintah tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Hak Lintas ALur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan Indonesia, PP Nomor 37 Tahun 2002 N No. 71 Tahun 2002, TLN No 4210.