

PEMBENTUKAN UNDANG UNDANG TENTANG ZONA TAMBAHAN SEBAGAI LANGKAH PERLINDUNGAN WILAYAH LAUT INDONESIA

Oleh :

Gerald Alditya Bunga¹

Abstract

1982 UNCLOS stipulates that Indonesia as the archipelago state only has the enforcement jurisdiction in its contiguous zone to exercise control to prevent infringement and to punish infringement of its customs, fiscal, immigration and sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea. This is detrimental to Indonesia because it can not reach the violation of customs, fiscal, immigration, and sanitary laws and regulations within the contiguous zone itself. Therefore, Indonesia should establish Law on The Contiguous Zone to claim legislative jurisdiction in it a long with the enforcement jurisdiction. Then it could also regulate as to the violation of customs, fiscal, immigration, and sanitary laws and regulations within its contiguous zone, not only those conducted within its territory and territorial sea.

Key words: *Contiguous Zone, Jurisdiction, Maritime Zone*

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan luas lautannya mencapai 2/3 dari total luas seluruh wilayahnya.² Dengan kondisi wilayah yang seperti itu maka wajar jika pembangunan Indonesia ke depan diarahkan untuk berorientasi ke sektor kemaritiman/kelautan. Salah satu langkah penting dalam pembangunan kemaritiman yang harus dilakukan adalah pembentukan peraturan-peraturan hukum yang berkaitan dengan zona-zona laut yang diatur dalam 1982 *United Nation Convention on The Law of The Sea* (UNCLOS/Konvensi Hukum Laut Tahun 1982) yang mana telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 Tentang Ratifikasi Konvensi Hukum Laut Tahun 1982. Berkaitan dengan hal itu maka melalui Deklarasi Juanda 13 Desember 1957 Indonesia telah memulai untuk mengklaim zona laut yang tunduk kepada yakni perairan kepulauan (sebagai konse-kuensi dari lahirnya wawasan nusantara) dan laut teritorial.³ Deklarasi ini kemudian diikuti dengan penetapan Undang-Undang Nomor 4/prp Tahun 1960 Tentang

Perairan Indonesia. Undang-undang ini kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 yang dimaksud dengan perairan Indonesia adalah laut territorial, perairan kepulauan, dan perairan pedalaman.⁴ Selain peraturan-peraturan di atas, Indonesia juga mempunyai peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai zona-zona laut dalam UNCLOS yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 Tentang Landasan Kontinen Indonesia yang mana merupakan penegasan dari Pengumuman Pemerintah Indonesia Tanggal 17 Februari Tahun 1969 Tentang Landasan Kontinen Indonesia yang mana bertujuan untuk mengeksplorasi kekayaan alam di dasar laut yang terletak di luar dari perairan Indonesia.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa sehubungan dengan zona-zona wilayah laut yang diatur dalam UNCLOS 1982, Indonesia telah mempunyai aturan mengenai perairan pedalaman, perairan kepulauan,

¹ Dosen Fakultas Hukum, Bagian Hukum Internasional, Universitas Nusa Cendana, Kupang

² Sobar Sutsna, *Kemungkinan Luas Laut Sebagai Bagian Dari Luas Wilayah Dalam Perhitungan DAU*, Makalah disampaikan pada Workshop Nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 5-6 April 2006.

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm.187-189.

laut territorial, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), dan landasan kontinen, namun hingga saat ini Indonesia belum memiliki aturan yang khusus mengatur mengenai zona tambahan Indonesia. Sebelum adanya UNCLOS 1982, Indonesia telah terlebih dahulu mengklaim adanya perairan kepulauan dan laut territorial dengan Deklarasi Juanda Tahun 1957 dan Undang-Undang Nomor 4/prp Tahun 1960 Tentang Perairan Indonesia, Indonesia juga telah mengklaim landasan kontinen Indonesia jauh sebelum ditetapkannya UNCLOS 1982 melalui Pengumuman Pemerintah Indonesia Tanggal 17 Februari Tahun 1969 Tentang Landasan Kontinen Indonesia, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 Tentang Landasan Kontinen Indonesia, dan setahun setelah ditetapkannya UNCLOS 1982, Indonesia mengklaim ZEE-nya melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, namun 33 tahun setelah UNCLOS 1982 ditetapkan dan 31 tahun setelah Indonesia meratifikasi UNCLOS 1982 Indonesia masih belum memiliki aturan yang khusus mengatur mengenai Zona Tambahan Indonesia. Dalam aturan hukum Indonesia pengaturan mengenai Zona Tambahan Indonesia hanya ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan yang mana ketentuan tersebut sama persis dengan formulasi yang terkandung dalam UNCLOS 1982. Penetapan seperti ini tidaklah cukup karena hanya membatasi Indonesia dalam melakukan pengawasan untuk mencegah pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang terjadi di wilayah dan laut territorialnya saja tidak untuk tindakan yang dilakukan di zona tambahan itu sendiri.

Entah apa alasannya hingga saat ini aturan tersebut belum dibentuk, padahal pengaturan mengenai zona tambahan ini penting karena dalam zona tersebut suatu negara pantai memiliki yurisdiksi untuk melakukan kontrol demi mencegah terjadinya pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter di wilayah atau laut territorialnya dan melakukan penindakan hukum ketika pelanggaran peraturan-peraturan tersebut terjadi,⁵ serta negara pantai juga memiliki yurisdiksi mengenai hal-hal yang

berkaitan dengan pengangkatan benda-benda purbakala dan bersejarah dari dasar laut.⁶ Berdasarkan kenyataan tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk mengkaji mengenai pentingnya pembentukan undang-undang tentang zona tambahan dalam perlindungan wilayah laut Indonesia.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif yang mengkaji azas dan peraturan-peraturan hukum baik nasional dan internasional yang berkaitan dengan penelitian ini yakni mengenai hukum laut dan juga menggunakan bahan-bahan sekunder lainnya seperti tulisan para ahli dan sarjana yang dimuat dalam buku, jurnal, dan laporan-laporan ilmiah lainnya, atau laporan dari suatu badan tertentu yang berkaitan dengan penelitian ini. Penelitian ini bersifat deskriptif-eksplanatoris yakni untuk memaparkan secara terperinci permasalahan yang ada guna mendapatkan solusi permasalahan tersebut.⁷

C. Pembahasan

I. Wilayah Laut Indonesia dan Yurisdiksinya

Berdasarkan UNCLOS 1982 zona laut suatu negara dapat dibagi menjadi zona yang di mana negara memiliki kedaulatan penuh di dalamnya dan zona di mana negara hanya memiliki yurisdiksi yang terbatas dan hak berdaulat saja. Zona maritim di mana negara pantai mempunyai kedaulatan penuh adalah perairan pedalaman (*internal waters*), perairan kepulauan (*archipelagic waters*), dan laut territorial (*territorial sea*). Dengan demikian batas terluar dari zona laut di mana suatu negara mempunyai kedaulatan penuh adalah batas terluar dari laut territorialnya yakni berdasarkan UNCLOS 1982 tidak boleh melebihi 12 mil laut diukur dari garis pangkalnya.⁸ Sedangkan zona maritim di mana negara pantai mempunyai yurisdiksi yang terbatas adalah zona tambahan (*contiguous zone*), zona ekonomi eksklusif (*ZEE/ exclusive economic zone*) dan landasan kontinen (*continental shelf*). Di luar dari zona-zona ini, yakni di laut lepas (*high seas*) dan kawasan dasar laut internasional (*international sea bed area*) tidak ada satu negara pun yang dapat mengklaim kedaulatan ataupun yurisdiksi di atasnya.

⁴ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1942)

⁵ Pasal 24 UNCLOS 1982

⁶ Pasal 303 ayat (2) UNCLOS 1982

⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2008. hlm. 10 & 51.

⁸ Pasal 3 UNCLOS 1982

Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan, zona-zona maritim tersebut dibagi menjadi wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi. Wilayah perairan meliputi perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial,⁹ sedangkan wilayah yurisdiksi meliputi zona tambahan, ZEE, dan landasan kontinen.¹⁰ Negara mempunyai kedaulatan penuh pada perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, sedang pada zona tambahan negara hanya mempunyai yurisdiksi tertentu, dan pada ZEE dan landasan kontinen hanya terdapat hak berdaulat.¹¹ Dalam zona di mana negara pantai mempunyai kedaulatan penuh negara dapat menerapkan aturan hukum nasionalnya sama seperti yang diterapkan di wilayah daratnya kepada orang, benda, ataupun peristiwa yang terjadi di zona tersebut.

Negara lain memang masih bisa menikmati hak lintas damai melalui laut teritorial, perairan pedalaman, ataupun perairan kepulauan dari suatu negara namun itu harus dilakukan dengan seizin dari negara pantai dan tunduk pada aturan hukum nasional negara pantai tersebut dan UNCLOS 1982.¹² Hal yang berbeda terjadi di ZEE dan Zona tambahan di mana yurisdiksi suatu negara terbatas karena dalam UNCLOS 1982, negara pantai hanya diakui memiliki hak berdaulat dan yurisdiksi terbatas sesuai yang telah ditetapkan dalam UNCLOS 1982. Dalam ZEE negara mempunyai hak berdaulat dan yurisdiksi mengenai eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati, atau kegiatan lain yang berkaitan dengan eksploitasi ZEE seperti pemanfaatan arus air dan angin untuk menghasilkan energi, serta mencakup kegiatan pemakaian dan pembuatan pula buatan, instalasi dan bangunan, atau kegiatan riset ilmiah kelautan, dan perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.¹³

Dalam zona tambahan negara pantai dapat mengklaim melalui peraturan perundang-undangannya yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) dan yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) di wilayah tersebut.¹⁴ yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) merupakan yurisdiksi suatu negara untuk membuat atau menetapkan suatu peraturan perundang-undangan mengenai suatu obyek atau permasalahan yang belum terdapat aturan yang mengatur

mengenainya dalam hukum nasionalnya.¹⁵ Sehubungan dengan zona tambahan maka negara pantai dapat menetapkan atau membentuk aturan-aturan yang sesuai dengan bidang yang berkaitan dengan yurisdiksi yang dimiliki di zona tersebut yakni yang berkaitan dengan bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter, yang khusus diberlakukan di zona tersebut saja. Sedangkan yurisdiksi penegakan hukum berkaitan dengan tindakan negara pantai untuk menegakan aturan-aturan hukum yang telah dibuat tersebut, termasuk tindakan pencegahan pelanggaran terhadap aturan-aturan tersebut.

Pasal 33 UNCLOS 1982 menyatakan dengan jelas bahwa negara pantai dalam zona tambahannya dapat melaksanakan pengawasan yang diperlukan untuk:

1. Mencegah pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi atau saniter di dalam wilayah atau laut teritorialnya;
2. Menghukum pelanggaran peraturan perundang-undangan tersebut di atas yang terjadi di dalam wilayah atau laut teritorialnya.

Rumusan yang sama juga dimuat oleh Indonesia dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan yang menyatakan bahwa:

Di Zona Tambahan Indonesia berhak untuk:

- a. Mencegah pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan tentang bea cukai, fiskal, imigrasi, atau saniter di dalam wilayah atau laut teritorialnya; dan
- b. Menghukum pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada huruf a yang dilakukan di dalam wilayah atau laut teritorialnya.

Jika melihat dari rumusan yurisdiksi negara pantai atas zona tambahannya yang ditetapkan oleh Pasal 33 UNCLOS 1982 dan Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan maka terdapat dua kelemahan yakni:

1. Indonesia hanya memiliki yurisdiksi penindakan hukum (*enforcement jurisdiction*) di dalam zona tambahannya. Rumusan kedua aturan tersebut hanya memberikan negara pantai kewenangan

⁹ Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan

¹⁰ Pasal 7 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan

¹¹ Pasal 7 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan

¹² Bagian 3 UNCLOS 1982

¹³ Pasal 56 ayat (1) UNCLOS 1982

¹⁴ R. R. Churchill dan A. V. Lowe, *The Law of The Sea, Third Edition*, Manchester University Press, Manchester, 1999, hlm.137.

¹⁵ I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, Bandung., 2003, hlm.349-350.

untuk melakukan tindakan pencegahan dan penindakan saja;

2. *Locus delicti*-nya pun terbatas hanya kepada pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi atau saniter di dalam wilayah atau laut teritorialnya, jadi tidak menjangkau tindakan pelanggaran peraturan perundang-undangan tersebut yang terjadi di zona tambahan itu sendiri. Harus dipahami juga bahwa peraturan perundang-undangan Indonesia dalam bidang bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter hanya berlaku dalam wilayah yang tunduk pada kedaulatan penuhnya saja yakni batas terluarnya tidak lebih dari 12 mil laut. Oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan yang juga mencakup dengan penindakan pelanggaran peraturan perundang-undangan dalam bidang bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter di zona tambahan juga.

Kelemahan dari rumusan pasal yang demikian adalah akan mengakibatkan celah hukum yang bisa dimanfaatkan oleh pihak lain untuk lolos dari aturan hukum nasional kita ketika melakukan pelanggaran dalam bidang bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter di zona tambahan, bukan di wilayah atau laut teritorial kita. Pihak yang melakukan pelanggaran akan lebih memilih untuk masuk ke perairan pedalaman atau laut teritorial kita setelah melakukan pelanggaran berkaitan dengan bidang-bidang yang disebutkan di atas ketimbang melarikan diri ke ZEE atau laut lepas, karena jika mereka melarikan diri ke sana maka Indonesia dapat menggunakan hak pengejaran seketika (*right of hot pursuit*) untuk mengejar pelaku pelanggaran tersebut, namun jika mereka melarikan diri melalui laut teritorial kita, tanpa memasuki perairan pedalaman atau perairan kepulauan kita maka mereka akan menikmati imunitas akibat ketetapan dalam Pasal 27 Ayat (5) UNCLOS 1982 yang melarang suatu negara pantai untuk melaksanakan yurisdiksi kriminalnya atas suatu pelanggaran yang dilakukan suatu kapal sebelum dia memasuki laut teritorial negara tersebut. Ketentuan pasal ini menyatakan bahwa:

“Kecuali dalam hal sebagaimana ditentukan dalam Bab XII atau yang bertalian dengan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan sesuai dengan Bab V, Negara pantai tidak dibenarkan untuk mengambil langkah apapun di atas kapal asing

yang melintasi laut teritorial untuk melakukan penangkapan seseorang atau melakukan penyidikan apapun yang bertalian dengan kejahatan apapun yang dilakukan sebelum kapal itu memasuki laut teritorial, apabila kapal tersebut dalam perjalanannya dari suatu pelabuhan asing, hanya melintasi laut teritorial tanpa memasuki perairan pedalaman.”

Dari ketentuan pasal tersebut dapat dilihat bahwa yurisdiksi kriminal ini masih dapat diberlakukan untuk ketentuan yang dimuat dalam Bab XII UNCLOS 1982 tentang perlindungan dan pelestarian lingkungan laut dan dan Bab V UNCLOS 1982 tentang ZEE. Dengan kata lain imunitas atas yurisdiksi kriminal dari suatu negara pantai hanya berlaku untuk pelanggaran yang dilakukan di wilayah zona tambahan saja.

Selain yurisdiksi yang berkaitan dengan pencegahan dan penindakan pelanggaran peraturan perundang-undangan dalam bidang bea cukai, fiskal, imigrasi dan saniter di wilayah dan laut teritorialnya, Pasal 303 UNCLOS 1982 juga memberikan kewenangan bagi negara pantai yang berkaitan dengan pengangkatan benda-benda bersejarah dan purbakala yang terdapat di dasar laut zona tambahannya. Pengangkatan benda-benda yang dimaksud hanya dapat dilakukan oleh pihak asing dengan izin dari negara pantai yang bersangkutan. Pengangkatan benda-benda yang dimaksud oleh pihak asing tanpa adanya izin dari negara pantai yang bersangkutan dianggap sebagai pelanggaran akan dianggap sama dengan pelanggaran yang dilakukan di wilayah atau laut teritorial dari negara pantai tersebut atas peraturan perundang-undangan yang mengatur hak tersebut.

Dengan demikian dapat dilihat bahwa penanganan permasalahan di zona tambahan membutuhkan penanganan yang lintas sektoral, karena melibatkan banyak institusi pemerintah dan berpotensi terjadi tumpang tindih kewenangan. Misalnya saja untuk masalah keimigrasian yang terjadi di zona tambahan Indonesia, institusi yang mempunyai kewenangan terhadap hal tersebut adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Imigrasi, Kepolisian Republik Indonesia, dan Badan Keamanan Laut (BAKAMLA), atau untuk permasalahan kepabeanan di zona tambahan Indonesia terdapat dua institusi pemerintah yang mempunyai kewenangan untuk mengatasi masalah tersebut yaitu PPNS Dinas Kesehatan dan BAKAMLA.

Matriks 1. Kewenangan Institusi Dalam Penindakan Berbagai Pelanggaran Menurut Rejim Laut

NO.	JENIS TINDAK PIDANA	REJIM PERAIRAN				
		PERAIRAN PEDALAMAN	PERAIRAN KEPULAUAN/ LAUT TERITORIAL	PERAIRAN LAUT BEBAS		
				ZONA TAMBAHAN	ZEEI	>200 MIL
1.	PEMBAJAKAN	TNI AL / POLRI/BAKAMLA	TNI AL / POLRI/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	TNI AL
2.	PERIKANAN	PPNS KKP/ TNI AL/BAKAMLA	PPNS KKP/ TNI AL/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	-
3.	CAGAR BUDAYA	PPNS DIKNAS/BAKAMLA	PPNS DIKNAS/BAKAMLA	BAKAMLA	-	-
4.	KONSERVASI SUMBERDAYA ALAM	PPNS KEHUTANAN/ TNI AL /POLRI/BAKAMLA	PPNS KEHUTANAN/ TNI AL /POLRI/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	-
5.	LINGKUNGAN HIDUP	PPNS LH / TNI AL / POLRI/BAKAMLA	PPNS LH / TNI AL / POLRI/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	TNI AL/BAKAMLA	-
6.	KEHUTANAN	PPNS KEHUTANAN /POLRI/BAKAMLA	PPNS KEHUTANAN /POLRI/BAKAMLA	-	-	-
7.	PELAYARAN	PPNS HUBLA / TNI AL / POLRI/BAKAMLA	PPNS HUBLA / TNI AL/POLRI/BAKAMLA	-	-	-
8.	BAHAN BAKAR MINYAK	POLRI/BAKAMLA	POLRI/BAKAMLA	-	-	-
9.	KEPABEANAN	PPNS BEA CUKAI/BAKAMLA	PPNS BEA CUKAI/BAKAMLA	PPNS BEA CUKAI/BAKAMLA	-	-
10.	IMIGRASI	PPNS IMIGRASI/ POLRI/BAKAMLA	PPNS IMIGRASI/ POLRI/BAKAMLA	PPNS IMIGRASI/ POLRI/BAKAMLA	-	-
11.	NARKOTIKA DAN PSIKOTROPIKA	PPNS KESEHATAN / POLRI/BAKAMLA	PPNS KESEHATAN / POLRI/BAKAMLA	PPNS KESEHATAN / POLRI/BAKAMLA	-	-
12.	SENPI / AMONISI / HANDAK	POLRI/BAKAMLA	POLRI/BAKAMLA	-	-	-

(Sumber: Naskah Akademik RUU Tentang Zona Tambahan)

II. Perkembangan Pengaturan Zona Tambahan Di Indonesia Hingga Saat Ini

Rencana pembentukan aturan mengenai zona tambahan Indonesia telah dimulai sejak Tahun 1990/1991. Pada saat itu Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) telah melakukan pengkajian terhadap masalah zona tambahan ini, bahkan telah menyusun suatu Rancangan Undang Undang (RUU) mengenai hal itu. Kemudian pada Tahun 2005 Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM mensosialisasikan RUU tentang Pemanfaatan Perairan Indonesia dan Zona Tambahan serta

Penegakan Hukum di Perairan Indonesia dan di Zona tambahan, namun sayangnya RUU tersebut tidak pernah sampai diundangkan. Pada Tahun 2008 BPHN menyusun naskah akademik dengan judul Pemanfaatan Perairan Indonesia dan Zona Tambahan Serta Penegakan Hukum di Perairan Indonesia dan Zona Tambahan.¹⁶ Naskah akademik ini kemudian disempurnakan pada tahun 2014 dengan Naskah Akademik RUU Tentang Zona Tambahan. Naskah akademik ini sebagai persiapan untuk pembentukan Undang-Undang Tentang Zona Tambahan Indonesia. Naskah Akademik ini pada Tanggal 25 November 2014 telah

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Zona Tambahan*, 2014. hlm. i

di-diskusikan dalam Diskusi Publik Tentang Naskah Akademik RUU Tentang Zona Tambahan yang dilakukan oleh BPHN di Jakarta.¹⁷

Dalam Naskah Akademik RUU Tentang Zona Tambahan yang disusun oleh BPHN, pengaturan zona tambahan diarahkan untuk tidak hanya memuat tentang yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*), tetapi juga memuat tentang yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) yang memberikan kewenangan bagi Indonesia untuk mengatur mengenai pencegahan dan penindakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan nasional mengenai bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang terjadi di zona tambahan Indonesia, tidak cuma kepada tindakan yang terjadi di wilayah atau laut teritorialnya. Namun harus diingat bahwa yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) yang digunakan tidak boleh melampaui dari bidang-bidang yang diatur dalam UNCLOS 1982, yakni mengenai bea cukai, fiskal, imigrasi, saniter, dan pengangkatan benda-benda bersejarah atau purbakala yang terdapat di dasar laut zona tambahan Indonesia.

Pembentukan Undang-Undang mengenai Zona Tambahan juga pernah dibahas dalam Pertemuan Antar Departemen (PAD) yang diselenggarakan di ruang rapat Kerapu, gedung Mina Bahari I lantai 3 Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Jln. Medan Merdeka Timur No.16 Jakarta Pusat, pada Tanggal 31 Maret 2010. Pertemuan ini dihadiri oleh wakil dari Dirjen Bea dan Cukai, Imigrasi, Pajak, BPHN, Markas Besar TNI AL, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, KKP, Kementerian Riset Dan Teknologi, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian kebudayaan dan Pariwisata, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta instansi terkait lainnya. Berdasarkan PAD ini dihasilkan dua usulan mendasar yakni menyempurnakan RUU Tentang Kelautan (waktu itu masih sementara dibahas di DPR) dan merevisi Undang-Undang Nomor.6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.¹⁸ Untuk alternatif usulan yang pertama telah terwujud dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan, yang mana dalam Pasal 8 mengatur tentang Zona Tambahan Indonesia.

Dengan begitu terhitung sejak tanggal diundangkannya aturan tersebut Indonesia telah mengklaim zona tambahannya. Masalah yang ada sekarang adalah formulasi Pasal 8 Undang-Undang Kelautan sama persis dengan ketentuan Pasal 33 UNCLOS 1982, artinya hanya ada pengaturan tentang yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) di Zona Tambahan Indonesia dan penindakan hukum yang bisa dilakukan juga terbatas kepada pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang terjadi wilayah atau laut teritorialnya tidak kepada pelanggaran yang terjadi di zona tambahannya. Hal ini tentu sangat merugikan kepentingan Indonesia dalam perlindungan wilayahnya yang berkaitan dengan bidang-bidang permasalahan tersebut.

Selain berkaitan dengan bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter, Indonesia juga mempunyai kewenangan atas pengangkatan benda-benda bersejarah dan purbakala yang terdapat di dasar laut zona tambahannya. Berkaitan dengan hal ini maka yang menjadi rujukan dalam peraturan perundang-undangan nasional Indonesia adalah Undang-Undang.

III. Pentingnya Pengaturan Zona Tambahan Indonesia

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat dilihat bahwa pengaturan khusus tentang zona tambahan sangat dibutuhkan Indonesia saat ini. Alasan utamanya adalah untuk menetapkan yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) bagi Indonesia di zona tambahan. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan, Indonesia telah mengklaim wilayah zona tambahan sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UNCLOS 1982, namun dalam zona tersebut, berdasarkan kedua ketentuan yang ada itu, Indonesia hanya diberikan yurisdiksi penegakan hukum saja (*enforcement jurisdiction*). Oleh karena itu dalam RRU Zona Tambahan yang sekarang masuk dalam Program Legislasi Nasional (PROGLEGNAS) tahun 2015-2019¹⁹ diharapkan Indonesia dapat memasukan ketentuan yang memberikan dasar untuk diberlakukannya yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) sehingga Indonesia dapat membuat aturan yang

¹⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2014, "Diskusi Publik Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Zona Tambahan", [online] http://bphn.go.id/?dept_id=200803291256459&page=news&act=news_prolegnas§ion=news&id=201411261411163

¹⁸ Kementerian Riset dan Teknologi, 1 April 2010, "Pengaturan Hukum Zona Tambahan Indonesia", [online] <http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=5648>.

¹⁹ Badan Legislasi DPR RI, "Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 Dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015", 2015, Hlm.7

dianggapnya penting untuk melindungi kepentingannya di zona tambahan. Dengan adanya yurisdiksi ini maka Indonesia dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang memberikan Indonesia kewenangan untuk menindak pelanggaran peraturan perundang-undangan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter dilakukan di zona tambahannya, sehingga menutup celah hukum yang ada akibat ketentuan Pasal 27 UNCLOS 1982 sebagaimana yang dijelaskan di atas. Dalam aturan yang sama juga mengatur tentang permasalahan pengangkutan benda-benda purbakala dan bersejarah yang terdapat di dasar laut zona tambahannya.

Klaim terhadap yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) dan yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) dalam suatu aturan hukum nasional bukan baru pertama kali terjadi. India misalnya melalui *The Territorial Waters, Continental Shelf, Exclusive Economic Zone and other Maritime Zones Act, 1976, Act No. 80 of 28 May 1976* mengklaim yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) dalam zona tambahannya melalui Pasal 5 Ayat (4) dan Ayat (5) yang menyatakan bahwa:

- (4) *The Central Government may exercise such powers and take such measures in or in relation to the contiguous zone as it may consider necessary with respect to:*
 - a) *The security of India, and*
 - b) *Immigration, sanitation, customs and other fiscal matters.*
- (5) *The Central Government may, by notification in the Official Gazette:*
 - a) *Extend with such restrictions and modifications as it thinks fit, any enactment, relating to any matter referred to in clause (a) or clause (b) of subsection (4), for the time being in force in India or any part thereof, to the contiguous zone, and*
 - b) *Make such provisions as it may consider necessary in such notification for facilitating the enforcement of such enactment, and any enactment so extended shall have effect as if the contiguous zone is a part of the territory of India.*

Dari ketentuan di atas dapat dilihat bahwa rumusan aturan mengenai zona tambahan yang ditetapkan oleh

India tidak sepenuhnya sama dengan rumusan Pasal 33 UNCLOS 1982 yang hanya memberikan yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) kepada negara pantai, sebaliknya India juga mengklaim yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) sebagaimana tercermin dalam ketentuan di atas terutama dengan memberikan kepada India dasar hukum untuk melakukan penindakan terhadap pelanggaran peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang dilakukan di wilayah zona tambahannya tidak hanya yang terjadi di wilayah atau laut teritorialnya. Dalam Pasal 5 Ayat (5) dengan jelas dinyatakan bahwa India berhak untuk menetapkan aturan-aturan yang diperlukan untuk melakukan penindakan hukum yang terjadi di zona tambahannya dengan menganggap seolah-olah zona tambahannya tersebut adalah bagian dari wilayahnya. Namun meskipun menganggap demikian, tindakan itu tetap hanya berkaitan permasalahan bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter, serta diperluas untuk urusan keamanan (*security*).

Klaim terhadap yurisdiksi keamanan di zona tambahan tidak hanya dilakukan oleh India saja tapi juga dilakukan oleh Republik Rakyat Tiongkok (RRT). Melalui *Law On The Territorial Sea And The Contiguous Zone Of The People's Republic Of China*, RRT mengklaim yurisdiksi keamanan untuk mengamankan wilayahnya dari keluar masuk orang atau barang dari atau ke darat, perairan pedalaman, dan laut teritorialnya. Mengenai klaim terhadap yurisdiksi keamanan inilah yang diprotes oleh Amerika Serikat, meskipun AS tidak mempermasalahkan klaim negara pantai atas yurisdiksi legislatif.²⁰

Harus diingat bahwa yurisdiksi legislatif yang hendak diatur dalam RUU Tentang Zona Tambahan sebaiknya digunakan hanya berkaitan dengan bidang-bidang permasalahan yang ditetapkan dalam Pasal 33 dan Pasal 303 UNCLOS 1982 yakni yang berkaitan dengan bea cukai, fiskal, imigrasi, saniter, dan pengangkutan benda-benda purbakala dan bersejarah. Indonesia bisa saja mengikuti India dan RRT yang mengklaim adanya yurisdiksi keamanan di zona tambahan mereka masing-masing, tapi pelaksanaan yurisdiksi keamanan di zona tersebut harus dilaksanakan dengan hati-hati dan mempertimbangkan hak berlayar dari negara lain di zona tersebut, dan tidak membahayakan navigasi kapal yang berlayar di zona tersebut.²¹

²⁰ R R. Churchill dan A V. Lowe, *Op., Cit.* hlm. 138

²¹ *Loc., Cit*

D. Kesimpulan

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa yurisdiksi Indonesia atas zona tambahannya saat ini, berdasarkan aturan hukum internasional dan hukum nasional hanya terbatas pada yurisdiksi penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) yakni yang berkaitan dengan pengawasan dan penindakan pelanggaran peraturan perundang-undangan nasional kita di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang terjadi di wilayah atau laut teritorial kita, tidak untuk pelanggaran yang demikian yang

dilakukan di zona tambahan itu sendiri.

Dengan melihat hal ini maka RUU Tentang Zona Tambahan yang saat ini masuk dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 diharapkan dapat menambahkan yurisdiksi legislatif (*legislative jurisdiction*) di dalamnya, sehingga Indonesia dapat menetapkan ketentuan yang memberikannya hak untuk menindak pelanggaran peraturan perundang-undangan nasional kita di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter yang dilakukan di zona tambahan.

Daftar Pustaka

A. Buku-buku

- RR Churchill dan AV. Lowe, *The Law of The Sea, Third Edition*, Manchester University Press, Manchester, 1999.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Laut Internasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- I Wayan Parthiana, *Pengantar Hukum Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.
- Sobar Sutisna, *Kemungkinan Luas Laut Sebagai Bagian Dari Luas Wilayah Dalam Perhitungan DAU*, Makalah disampaikan pada Workshop Nasional Penguatan Pelaksanaan Kebijakan Desentralisasi Fiskal, Tim Asistensi Menteri Keuangan Bidang Desentralisasi Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 5-6 April 2006.

B. Internet/ Dokumen

- United Nations Convention on The Law of The Sea, 1982.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Zona Tambahan*, 2014.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Diskusi Publik Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Zona Tambahan", [online] http://bphn.go.id/?dept_id=200803291256459&page=news&act=news_prolegnas§ion=news&id=201411261411163, 2014.

Badan Legislasi DPR RI, "*Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 Dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015*", 2015.

Kementerian Riset dan Teknologi, 1 April 2010, "Pengaturan Hukum Zona Tambahan Indonesia", [online] <http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=5648>

C. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1942)
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603)