

## Article Info

Submitted: 10 Oktober 2016 | Reviewed: 8 December 2016 | Accepted: 29 January 2017

# KONSEPSI DAN PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN NEGARA: PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL

Budi Hermawan Bangun<sup>1</sup>

## Abstract

*State's border area is a major manifestation of a country's territorial sovereignty. The problem of boundaries has a very complex dimension. This paper will explain about the conception and management of state's border areas from the perspective of international law. From international law perspective, border areas are the outer border of a nation that is in the form of imaginary line separating a state with other states in terms of land, sea or air that should be regulated through agreement. In relation to the management of the state's border, "effective occupation" proved became a significant thing to eliminate threats to the existence of a country's territorial sovereignty. Even so, the development of border areas cannot simply using a geographical perspective and political perspectives only, but also had to use a social perspective because it will talk about the people who inhabit and cross the border.*

**Keywords:** *international law; state's border; effective occupation.*

## Abstrak

*Wilayah perbatasan negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu negara. Permasalahan menyangkut perbatasan memiliki dimensi yang sangat kompleks. Tulisan ini akan menjelaskan tentang konsepsi dan pengelolaan wilayah perbatasan negara dari perspektif hukum internasional. Dari perspektif hukum internasional, wilayah perbatasan adalah batas terluar dari negara yang berupa garis imajiner yang memisahkan negara dengan negara lain baik darat, laut atau udara yang harus diatur melalui perjanjian. Sehubungan dengan pengelolaan perbatasan negara, "penguasaan efektif" terbukti menjadi hal yang signifikan untuk menghilangkan ancaman terhadap eksistensi kedaulatan teritorial suatu negara. Meski begitu, pembangunan wilayah perbatasan tidak bisa hanya menggunakan perspektif geografis dan perspektif politik saja, tetapi juga harus menggunakan perspektif sosial karena akan berbicara tentang orang-orang yang menghuni dan melintasi perbatasan.*

**Keywords:** *hukum internasional; perbatasan negara; penguasaan efektif.*

## I. Pendahuluan

Batas-batas wilayah suatu negara menempati posisi yang penting dilihat dari aspek geografis, hukum maupun politis. Secara geografis, batas wilayah menandai luas wilayah suatu negara yang meliputi daratan, lautan dan udara yang ada di atasnya. Secara hukum, batas

wilayah negara menentukan ruang lingkup berlakunya hukum nasional suatu negara, sedangkan secara politik batas wilayah negara merupakan akhir dari jangkauan kekuasaan tertinggi suatu negara atas wilayah dan segala sesuatu yang ada di dalam wilayah tersebut.<sup>2</sup> Wilayah suatu

<sup>1</sup> Fakultas Hukum, Universitas Tanjungpura, Jln. Prof. Hadari Nawawi, Pontianak, 78124, Kalimantan Barat, Indonesia, email: [budi.h.bangun79@gmail.com](mailto:budi.h.bangun79@gmail.com), Hp. 08156806273.

<sup>2</sup> Margaretha Hanita. 2006. "Strategi Pertahanan di Wilayah Perbatasan, Studi di Tiga Wilayah Perbatasan: Papua, Timor dan Kalimantan". Jurnal Aplikasi Kajian *Stratejik*, 1 (1): 77-94.

negara dipisahkan oleh batas wilayah negara lainnya dan berfungsi sebagai pembatas daerah kedaulatan suatu negara. Pengenalan dan pemahaman batas wilayah erat hubungannya dengan pelaksanaan pembangunan, kesejahteraan dan pertahanan keamanan negara.<sup>3</sup>

Sebagai “teras depan” suatu negara, wilayah perbatasan Indonesia menyimpan beberapa masalah kompleks baik dari aspek keamanan (*illegal smuggling, illegal logging, terorisme*) maupun aspek sosio-ekonomi, yang mana dapat berpotensi mengancam kedaulatan Negara Indonesia. Permasalahan ini semakin rumit karena letak geografis wilayah perbatasan secara langsung bersentuhan dengan negara lain. Dalam hal ini perlu adanya tinjauan mengenai pengelolaan wilayah perbatasan yang efektif dalam menyelesaikan problematika terkait dengan wilayah perbatasan. Sebagai hukum yang mengatur hubungan antar negara, teori-teori yang ditawarkan hukum internasional terkait dengan pengelolaan wilayah perbatasan negara menjadi menarik untuk dibahas. Tulisan ini hendak menjelaskan mengenai konsepsi dan pengelolaan wilayah perbatasan negara dalam perspektif hukum internasional.

Pada bagian awal pembahasan akan diuraikan terkait dengan konsepsi wilayah perbatasan negara. Pada bagian ini, teori dan konsep akan dibahas terkait dengan definisi, klasifikasi dan bentuk perbatasan negara dari perspektif hukum internasional. Pada bagian kedua, diuraikan teori dan konsep pengelolaan wilayah perbatasan negara dari perspektif hukum internasional. Teori dan konsep ini kemudian diaplikasikan terhadap problematika-problematika yang ditemui terkait dengan wilayah perbatasan Negara Indonesia. Akhirnya, atas uraian-uraian

tersebut akan disimpulkan beberapa poin mengenai pengelolaan wilayah perbatasan yang efektif terkait wilayah perbatasan Indonesia.

## II. Pembahasan

### A. Konsepsi tentang Wilayah Perbatasan Negara

Perbatasan sebuah negara, atau *state's border*, dikenal bersamaan dengan lahirnya negara. Negara dalam pengertian modern sudah mulai dikenal sejak abad ke-18 di Eropa. Perbatasan negara merupakan sebuah ruang geografis yang sejak semula merupakan wilayah perebutan kekuasaan antarnegara, yang terutama ditandai oleh adanya pertarungan untuk memperluas batas-batas antarnegara. Sebagai bagian dari sejarah dan eksistensi negara, riwayat daerah perbatasan tidak mungkin dilepaskan dari sejarah kelahiran dan berakhirnya berbagai negara.<sup>4</sup>

Kawasan perbatasan negara merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah suatu negara. Kawasan perbatasan suatu negara mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumberdaya alam, serta keamanan dan keutuhan wilayah. Masalah perbatasan memiliki dimensi yang kompleks. Terdapat sejumlah faktor krusial yang terkait di dalamnya seperti yurisdiksi dan kedaulatan negara, politik, sosial ekonomi, dan pertahanan keamanan.

Dalam kacamata para ahli geografi politik, pengertian perbatasan dapat dibedakan menjadi *boundary* dan *frontier*. *Boundary* digunakan karena fungsinya yang mengikat atau membatasi (*bound or limit*) negara sebagai suatu unit spasial politik yang berdaulat, sedangkan *frontier* digunakan untuk menyebut perbatasan

<sup>4</sup> Riwanto Tirtosudarmo. 2002. “Tentang Perbatasan dan Studi Perbatasan: Suatu Pengantar”. *Jurnal Antropologi Indonesia* 67 (XXVI): iv-vi.

<sup>3</sup> *Ibid.*

karena posisinya yang terletak di depan (*front*) atau di belakang (*hinterland*) dari suatu negara. Meskipun memiliki arti dan makna yang berbeda namun keduanya saling melengkapi dan mempunyai nilai yang strategis bagi kedaulatan wilayah negara.<sup>5</sup> Selanjutnya dalam perspektif geografi politik, batas wilayah suatu negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu menurut fungsinya (klasifikasi fungsional) dan menurut terjadinya (klasifikasi morfologis).<sup>6</sup>

Klasifikasi fungsional adalah penggolongan perbatasan negara berdasarkan sifat-sifat relasi di antara garis-garis perbatasan dan perkembangan bentang lahan budaya (*cultural landscape*) dari negara-negara yang dipisah. Menurut Harsthorne,<sup>7</sup> klasifikasi secara fungsional dapat dibedakan menjadi empat tipe, yaitu:

1. *Antesedent boundaries*, yaitu perbatasan yang terbentuk karena negara-negara baru yang saling mendahului memasang atau menetapkan batas terluarnya. Jadi terbentuknya perbatasan ini sebelum terjadinya bentang lahan budaya.
2. *Subsequent boundaries*, yaitu perbatasan yang terbentuk setelah adanya *cultural landscape* dan pembuatannya setelah ada perundingan dan persetujuan bersama antar dua negara. Perbatasan ini mengikuti perbedaan etnik kultural khususnya dalam hal bahasa dan agama.
3. *Superimposed boundaries*, yaitu jenis atau tipe perbatasan yang proses terbentuknya sama dengan *subsequent boundaries* namun tidak berkaitan dengan pembagian secara sosio kultural. Hal ini disebabkan karena di luar

pihak yang semestinya mengadakan perundingan atau perjanjian terdapat kekuatan-kekuatan lain dari luar yang ikut berkepentingan.

4. *Relic boundaries*, yaitu garis perbatasan yang telah kehilangan fungsi politisnya terutama di bentang budayanya. Tipe ini biasanya terjadi pada suatu negara yang secara sukarela maupun melalui proses imperialisme masuk ke dalam wilayah negara lain.

Klasifikasi morfologis adalah penggolongan perbatasan negara berdasarkan proses terbentuknya. Berdasarkan morfologinya perbatasan dapat dibedakan menjadi dua tipe, yaitu:<sup>8</sup>

1. *Artificial boundaries*, yaitu perbatasan yang tanda batasnya merupakan buatan manusia.
2. *Natural boundaries*, yaitu perbatasan yang terbentuk karena proses alamiah.

Beberapa ahli Hukum Internasional (seperti Green Maryan, Shaw Malcolm, J.G. Starke dan Burhan Tsani berpendapat bahwa wilayah perbatasan adalah batas terluar wilayah suatu negara berupa suatu garis imajiner yang memisahkan wilayah suatu negara dengan wilayah negara lain di darat, laut maupun udara yang dapat dikualifikasi dalam terminologi "*border zone*" (zona perbatasan) maupun "*customs free zone*" (zona bebas kepabeanan). Wilayah perbatasan dalam dua terminologi di atas dapat diatur secara limitatif dalam berbagai perjanjian internasional yang bersifat "*treaty contract*" untuk menyelesaikan permasalahan di perbatasan secara insidental maupun yang bersifat "*law making treaty*" untuk pengaturan masalah perbatasan secara permanen berkelanjutan.<sup>9</sup>

5 Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2009. *Batas Wilayah Negara Indonesia: Dimensi, Permasalahan, dan Strategi Penanganan*. Yogyakarta:Gava Media, hlm. 36-37.

6 *ibid*, hlm. 42.

7 Seperti yang dikutip oleh Suryo Sakti dalam *ibid*, hlm. 43.

8 *Ibid*, hlm. 44.

9 Dalam John Bernardo Seran. 2012. *Perbatasan Wilayah Menurut Hukum Internasional*. Tersedia di: <http://kupang.tribun-news.com/m/index.php/2012/03/07/perbatasan-wilayah-menurut-hukum-internasional>. [diakses tanggal 25 Oktober 2016].

Dalam hukum internasional, perbatasan wilayah antar dua negara harus berdasarkan perjanjian yang dibuat antara keduanya.<sup>10</sup> Perbatasan negara pada hakekatnya dapat terjadi di wilayah darat dan wilayah perairan. Khususnya perbatasan di wilayah darat dapat berupa perbatasan yang ditentukan oleh kondisi-kondisi alami (misalnya gunung, sungai atau laut) dan yang ditentukan oleh kondisi-kondisi buatan (misalnya tonggak atau patok, pagar, atau garis imajiner.<sup>11</sup>

Oscar J. Martinez<sup>12</sup>, mengkategorikan perbatasan ke dalam empat tipe, yaitu:

1. *Alienated borderland*: suatu wilayah perbatasan yang tidak terjadi aktifitas lintas batas, sebagai akibat berkecamuknya perang, konflik, dominasi nasionalisme, kebencian ideologis, permusuhan agama, perbedaan kebudayaan dan persaingan etnik.
2. *Coexistent borderland*: suatu wilayah perbatasan di mana konflik lintas batas bisa ditekan sampai ke tingkat yang bisa dikendalikan meskipun masih muncul persoalan yang terselesaikan misalnya yang berkaitan dengan masalah kepemilikan sumberdaya strategis di perbatasan.
3. *Interdependent borderland*: suatu wilayah perbatasan yang di kedua sisinya secara simbolik dihubungkan oleh hubungan internasional yang relatif stabil. Penduduk di kedua bagian daerah perbatasan, juga di kedua negara terlibat dalam berbagai kegiatan perekonomian yang saling menguntungkan dan kurang lebih dalam tingkat yang setara, misalnya salah satu pihak mempunyai fasilitas produksi sementara yang lain memiliki

tenaga kerja yang murah.

4. *Integrated borderland*: suatu wilayah perbatasan yang kegiatan ekonominya merupakan sebuah kesatuan, nasionalisme jauh menyurut pada kedua negara dan keduanya tergabung dalam sebuah persekutuan yang erat.

## B. Ruang Lingkup Pengelolaan Perbatasan Negara

Menurut Ganewati Wuryandari<sup>13</sup> dalam melaksanakan pengelolaan wilayah perbatasan perlu diperhatikan aspek-aspek budaya masyarakat, pengaruh politik masyarakat kedua negara, kebijakan pemerintah negara dan kekuatan pasar dalam perdagangan. Stephen B. Jones dalam bukunya yang berjudul *A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners* merumuskan teori tentang pengelolaan perbatasan negara. Jones<sup>14</sup> membagi ruang lingkup pengelolaan perbatasan dalam empat bagian, yaitu: *allocation, delimitation, demarcation* dan *administration/management*. Keempat ruang lingkup pengelolaan perbatasan tersebut saling terkait satu dengan lainnya yang menandakan bahwa keempatnya merupakan satu rangkaian pengambilan keputusan yang saling berkait dalam pelaksanaannya.

*Allocation* berkaitan dengan ruang lingkup cakupan wilayah negara dan sangat berkaitan dengan keputusan politik<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Dalam John Bernardo Seran. *op. cit.*

<sup>14</sup> Dalam Sobar Sutisna. et. al. "Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia" dalam Ludiro Madu. et. al. (eds.). 2010. *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas*. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 12.

<sup>15</sup> Ruang lingkup cakupan wilayah negara Republik Indonesia misalnya, merupakan hasil keputusan politik yaitu keputusan para pendiri (*founders*) negara melalui sidang BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) tanggal 11 Juli 1945 yang menetapkan bahwa wilayah negara merujuk pada tanah-tanah bekas jajahan Hindia Belanda ditambah Malaya, Borneo Utara, Papua, Timor Portugis dan pulau-pulau di sekitarnya. Lihat Saafroedin Bahar. et. al. (eds.). 1998, *Risalah*

<sup>10</sup> FX. Adji Samekto. 2009. *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 7.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Dalam Rizal Darmaputra. 2009. *Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: ISDSPS Press, hlm. 3.

dan ditetapkan oleh hukum, baik hukum internasional maupun hukum nasional. Dalam konsepsi hukum internasional, telah diatur perihal ruang lingkup cakupan wilayah yaitu berhubungan dengan cara-cara bagaimana sebuah negara memperoleh atau kehilangan wilayahnya.<sup>16</sup> Terkait dengan Republik Indonesia (RI), ruang lingkup cakupan wilayah adalah seluruh wilayah yang diwariskan dari penjajah Belanda dan sesuai dengan prinsip hukum internasional "*uti possidetis juris*", yaitu suatu negara mewarisi wilayah penguasa penjajahnya.

Dalam konsepsi hukum nasional, ruang lingkup cakupan wilayah negara diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan negara yang bersangkutan. Dalam hal cakupan wilayah RI, berbagai peraturan perundang-undangan telah mengatur mengenai hal tersebut. Rujukan tertinggi adalah dalam Pasal 25 A Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang menyatakan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-Undang." Menurut Sobar Sutrisna, dkk.,<sup>17</sup> dengan rumusan seperti ini, Indonesia memilih untuk menjelaskan kondisi kewilayahan di dalam merumuskan

wilayahnya ketimbang menyebutkan garis lintang dan bujur dan atau menyebutkan pulau-pulau mana saja yang menjadi cakupannya, ataupun penyebutan daerah yang menjadi wilayahnya. Rumusan pasal seperti ini memang dapat menimbulkan banyak interpretasi, namun untuk wilayah seperti Indonesia yang wilayahnya sangat luas dan terdiri dari ribuan pulau-pulau serta memiliki kesulitan geografis yang kompleks, rumusan seperti itu lebih baik dan memerintahkannya kepada perumusan dalam suatu undang-undang.

Peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan hal ini adalah UU No. 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi UNCLOS 1982, UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan khususnya adalah UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut merupakan rujukan hukum bagi ruang lingkup cakupan wilayah negara RI. Meskipun bersifat mengikat ke dalam namun hingga saat ini ketiadaan protes dari negara lain terhadap cakupan wilayah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan adanya pengakuan dari dunia internasional terhadap wilayah Republik Indonesia.

Setelah ruang lingkup cakupan wilayah diketahui langkah berikutnya yang harus dilakukan adalah menetapkan batas (*delimitation*) dengan negara tetangga. Dalam hal penetapan batas di wilayah laut yang terdapat tumpang tindih (*overlapping*) klaim antar negara, Pasal 15 *United Nations Convention on The Law of The Sea* (UNCLOS) 1982 mengatur bahwa negara yang pantainya berhadapan atau berdampingan harus menegosiasikan batas wilayah laut teritorial antar negaranya. Untuk batas yurisdiksi di laut, Pasal 74 dan Pasal 76 UNCLOS 1982 mengatur pula pentingnya negosiasi penetapan batas Zona Ekonomi

*Sidang BPUPKI – PPKI, Edisi IV.* Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, hlm. 180. Namun dalam perkembangan selanjutnya sesuai dengan prinsip *uti possidetis juris* dan ditambah dengan pengaruh politik regional dan internasional maka ruang lingkup cakupan wilayah RI hanya meliputi seluruh wilayah bekas jajahan Hindia Belanda saja.

<sup>16</sup> Cara-cara tersebut adalah *prescription, discovery, conquest, succession, accretion, cession* dan melalui perkembangan hukum internasional. Lihat pendapat beberapa pakar hukum internasional misalnya: D.J. Harris. 1998. *Cases and Materials on International Law*. London: Sweet & Maxwell, Ltd.; Mochtar Kusumaatmadja. 1996. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Binacipta; dan Adji Samekto. *op. cit.*

<sup>17</sup> Sobar Sutrisna. et. al. *op. cit.* hlm. 14.

Ekklusif dan Landas Kontinen antar negara yang memiliki *overlapping claims*.

Berkaitan dengan penetapan batas di wilayah darat, negosiasi juga merupakan cara yang harus ditempuh oleh negara yang berbatasan.<sup>18</sup> Negosiasi ini tidak boleh bersifat ambigu untuk menghindari potensi ketidaksepakatan terkait dengan letak batas negara.<sup>19</sup> Khusus bagi negara-negara yang mewarisi bekas wilayah penjajahannya sesuai prinsip *uti possidetis juris*, dapat dikatakan bahwa proses *delimitation* telah dilakukan oleh pemerintah kolonial sehingga negara pewaris wilayah (suksesor) dapat melanjutkan tahap berikutnya yaitu penegasan batas (*demarcation*).

Setelah negosiasi berlangsung dengan lancar para negara pihak akan menyepakati garis batas wilayah ataupun garis batas yurisdiksi di antara mereka. Kesepakatan tersebut selanjutnya dituangkan dalam sebuah perjanjian (*agreement*) yang biasanya berisikan koordinat batas atau deskripsi garis batas yang diperjanjikan serta dilengkapi dengan peta ilustrasi umum.<sup>20</sup> Dalam sistem hukum Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, syarat berlakunya perjanjian tentang batas negara adalah setelah dilakukan pengesahan melalui undang-undang. Dalam hal proses negosiasi dalam delimitasi batas antar negara tidak menemui kesepakatan maka negara pihak dapat memilih untuk mencari penyelesaian dengan bantuan pihak ketiga sesuai dengan mekanisme penyelesaian sengketa internasional. Pihak ketiga yang dimaksud dapat berupa arbitrase, Mahkamah Internasional, panel para ahli, negara

lain maupun pihak-pihak lain sejauh yang disepakati oleh negara pihak.

Setelah garis batas disepakati dan ditetapkan, untuk memastikan letak penanda batas wilayah negara di lapangan maka perlu dilakukan penegasan batas (*demarcation*) yaitu dengan memasang tanda-tanda batas di sepanjang garis batas yang diperjanjikan. Hal ini sangat mungkin dilakukan pada wilayah perbatasan darat namun merupakan hal yang sulit dan tidak lazim dilakukan pada wilayah perbatasan laut. Dalam kondisi yang sangat diperlukan, peletakan suar apung (*buoy*) dapat dilakukan sebagai penanda batas wilayah laut antar negara.<sup>21</sup>

Tampak sepintas bahwa pekerjaan untuk meletakkan tanda-tanda di atas garis batas yang sudah disepakati dan ditetapkan adalah hal yang cukup mudah, namun dalam kenyataannya di lapangan seringkali timbul kendala-kendala berupa perubahan kondisi alam dan perbedaan interpretasi terhadap perjanjian.<sup>22</sup> Dalam konteks perbatasan antara Indonesia dengan Malaysia di Kalimantan kendala-kendala ini menyebabkan timbulnya 10 *outstanding border problems (OBP)*, yaitu lima di sektor barat (Kalimantan Barat-Sarawak), masing-masing: Tanjung Datu, Batu Aum, Sungai Buan, Gunung Raya dan D400 serta lima di sektor timur (Kalimantan Timur-Sabah), masing-masing: Pulau Sebatik, Sungai Sinapad, Sungai Semantipal, B2700-B3100 dan C500-C600.<sup>23</sup>

Setiap hasil yang telah disepakati atau dikerjakan dalam penegasan batas akan dituangkan dalam bentuk kesepakatan yang dapat berupa *Memorandum of Understanding*, Deklarasi, *Agreement* atau bentuk lainnya yang disepakati negara pihak. Peta batas yang lebih detail

18 *Ibid.* hlm. 15.

19 Jerome Bouyjou (ed). 2011. *Applied Issues in International Land Boundary Delimitation/ Demarcation Process*. Austria: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).

20 *Ibid.* hlm. 16.

21 *Ibid.* hlm. 17.

22 *Ibid.* hlm. 18.

23 Kementerian Pertahanan RI. 2011. Siaran Pers Pusat Komunikasi Publik.

dibandingkan dari ilustrasi umum yang dihasilkan dari delimitasi batas juga akan menjadi dokumen dan hasil dari sebuah demarkasi batas.<sup>24</sup>

Dalam pengelolaan wilayah perbatasan yang baik menurut Jones,<sup>25</sup> kegiatan *administration/management* dapat dilaksanakan secara *overlapping* dengan demarkasi. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa dalam kenyataannya seringkali dihadapi kendala dan dinamika yang terjadi di lapangan menyangkut aspek ekonomi, sosial, budaya dan politik yang kerap memerlukan adanya kerjasama bilateral antar kedua negara yang berbatasan di berbagai sektor tersebut.<sup>26</sup>

Dapat dikatakan bahwa dalam ruang lingkup administrasi dan manajemen ini volume pekerjaan terbesar dalam pengelolaan perbatasan karena melibatkan multi sektor dan diperlukan perencanaan yang terintegrasi. Dalam lingkup pemerintahan dalam negeri pekerjaan besar ini memerlukan keterlibatan secara aktif pemerintah daerah dalam pengelolaan perbatasan.

Berbeda dengan wilayah perbatasan laut yang masih banyak menyisakan persoalan geografis teritorial, khusus untuk wilayah perbatasan darat Indonesia dengan negara-negara lain, praktis persoalan *allocation* dan *delimitation* relatif telah selesai sehingga pengelolaan perbatasan bisa difokuskan pada tahap *demarcation* dan *administration/management*, namun bukan berarti bahwa pengelolaan perbatasan darat menjadi lebih mudah. Pengelolaan perbatasan darat harus menggabungkan dan menyeimbangkan dua persoalan, yaitu

persoalan penegakan kedaulatan negara dan pemenuhan kebutuhan masyarakat yang hidup di daerah perbatasan.

Dalam penanganan perbatasan negara dengan negara tetangga, wilayah perbatasan darat menjadi prioritas penanganan karena kejelasan batas fisik di darat sangat mempengaruhi pelaksanaan pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, perbatasan Kalimantan Barat dengan Sarawak, Malaysia Timur telah ditetapkan menjadi *pilot project* untuk pengelolaan perbatasan.<sup>27</sup>

Merujuk pada teori yang dikemukakan Jones di atas, secara garis besar terdapat tiga isu utama dalam pengelolaan kawasan perbatasan antarnegara, yaitu: 1. penetapan garis batas baik darat maupun laut; 2. pengamanan kawasan perbatasan; dan 3. pengembangan kawasan perbatasan. Dalam konteks pengelolaan perbatasan negara Indonesia masih terdapat persoalan-persoalan dalam ketiga isu utama tersebut.

Persoalan yang bersangkutan dengan penetapan garis batas yaitu belum dicapainya kesepakatan tentang penentuan tapal batas antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga hingga saat ini, misalnya soal perairan Ambalat dengan Malaysia dan penetapan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di Laut Andaman dengan Thailand. Selain itu menurut laporan Dinas Hidrografi dan Oseanografi (Dihidros) TNI AL pada tahun 2003, terdapat 12 pulau-pulau kecil terluar yang dikhawatirkan hilang akibat belum disepakatinya batas laut teritorial dan ZEE dengan beberapa negara tetangga.<sup>28</sup>

24 Sobar Sutrisna. et. al. *op. cit.* hlm. 18.

25 Dalam *Ibid.* hlm. 18-19.

26 Indonesia telah membentuk *Joint Border Comitte* dengan Papua Nugini dan Timor Leste serta *General Border Comitte* dengan Malaysia. Sejauh ini forum-forum tersebut telah menghasilkan berbagai pengaturan terkait perbatasan seperti pengaturan orang dan barang, penjagaan keamanan perbatasan, karantina, bea cukai, imigrasi, kerjasama ekonomi dan lain sebagainya.

27 Hari Sabarno. "Pelaksanaan Administrasi Pemerintahan dan Pengelolaan Pulau-Pulau di Wilayah Perbatasan", dalam O.C. Kaligis. et. al. 2003. *Sengketa Sipadan-Ligitan: Mengapa Kita Kalah?*. Jakarta: O.C. Kaligis & Associates, hlm. 57.

28 Pulau-pulau tersebut adalah: Pulau Rondo (NAD); Pulau Berhala (Sumut); Pulau Nipah (Riau); Pulau Sekatung (Kepri); Pulau Marore,

Persoalan yang berkaitan dengan pengamanan kawasan perbatasan misalnya adalah masih terjadinya kejahatan-kejahatan transnasional yang memanfaatkan wilayah perbatasan seperti penyelundupan (*smuggling*) barang-barang komoditas, obat-obat terlarang dan bahkan manusia (*human trafficking*), *illegal logging*, serta ancaman terorisme. Wilayah perbatasan seperti perairan Riau, perairan Nunukan dan perairan di Sulawesi Utara seringkali dimanfaatkan sebagai rute utama untuk mengirimkan senjata dan bahan-bahan peledak yang dibutuhkan oleh kelompok teroris.<sup>29</sup>

Persoalan yang berkaitan dengan pengembangan kawasan perbatasan adalah minimnya pembangunan sosio-ekonomi di kawasan perbatasan. Kemiskinan dan keterbelakangan ekonomi, minimnya infrastruktur dan kurangnya pelayanan yang berkaitan dengan pemenuhan hak dasar merupakan fenomena yang secara umum ditemui di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia.

Akibatnya timbul kesenjangan taraf kehidupan penduduk yang tinggal di sisi wilayah Indonesia dengan yang tinggal di sisi wilayah negara tetangga. Khususnya dengan Malaysia, kesenjangan itu dapat begitu tingginya sehingga dapat menimbulkan persoalan-persoalan keamanan dan ketergantungan penduduk di wilayah Indonesia terhadap layanan dan fasilitas yang disediakan oleh Malaysia.

Persoalan-persoalan dalam isu utama pengelolaan wilayah perbatasan tersebut secara langsung maupun tidak langsung dapat mengancam eksis-

tensi kedaulatan negara Indonesia atas wilayahnya. Faktanya, faktor-faktor seperti: dominasi pengaruh ekonomi suatu negara atas wilayah perbatasan negara tetangganya, ketiadaan pengelolaan wilayah yang berkelanjutan serta administrasi pemerintahan yang efektif telah menyebabkan negara kehilangan wilayahnya. Sebaliknya, negara yang dapat menunjukkan penguasaannya secara efektif (*effective occupation*) dapat memperoleh suatu wilayah secara legal dan diakui oleh hukum internasional. Hal ini dibuktikan dengan beberapa putusan peradilan di tingkat internasional, seperti: keputusan Arbitrase Permanen pada kasus "*The Island of Palmas*" (1928), keputusan Mahkamah Internasional (*International Court of Justice/ICJ*) atas kasus Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan (2002) dan keputusan ICJ atas kasus *Pedra Branca*/Pulau Batu Puteh, *Middle Rocks* dan *South Ledge* (2008).

Kasus "*The Island of Palmas*" adalah sengketa antara Amerika Serikat dan Belanda berkaitan dengan kepemilikan atas *Palmas Island* (Pulau Miangas), yaitu sebuah pulau yang terletak antara Pulau Sulawesi sebelah Utara dan Pulau Mindanao sebelah selatan. Pada tahun 1571, Spanyol menaklukkan Filipina sebagai wilayah jajahannya, namun kemudian Spanyol tidak menampakkan tanda-tanda melaksanakan administrasi pemerintahan di Miangas. Kemudian, pada tahun 1596 VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*) mulai menguasai wilayah Indonesia dan menjadikannya sebagai daerah jajahan, termasuk juga Pulau Miangas.<sup>30</sup> Berbeda dengan

Marampit, Miangas (Sulut); Pulau Fani, Faniilo, Bras (Papua); Pulau Pasir, Batek (NTT). Lihat Kompas. 2004. *Sebanyak 12 Pulau Terluar Rawan Konflik*. Tersedia di: <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0409/09/economy/128816.htm>. [diakses 25 Oktober 2016].

<sup>29</sup> Aryanta Nugraha "Institusionalisasi Pengelolaan Wilayah Perbatasan di Indonesia" dalam Ludiro Madu. et. al. (eds.) 2010. *op. cit.*, hlm. 37-38.

<sup>30</sup> Adji Samekto. *op. cit.* hlm. 2. Secara formal sebenarnya dapat dikatakan bahwa kekuasaan Belanda atas Pulau Miangas baru dimulai sejak tahun 1889, yaitu ketika pemerintah kolonial Keresidenan Manado melantik "Kapiten Laut" atau Kepala Kampung Miangas yang bernama Abaten. Peristiwa penting lainnya yang menandai kekuasaan Belanda atas Miangas adalah kedatangan Residen Manado, E.J. Jellesma den-

Spanyol, VOC yang kemudian diteruskan oleh Belanda menyelenggarakan administrasi pemerintahan di pulau ini hingga datangnya Amerika Serikat sebagai pengganti Spanyol selaku penguasa Filipina pada tahun 1898. Amerika Serikat merasa berkepentingan untuk menuntut “pengembalian” Miangas dari kekuasaan Belanda.

Kasus ini kemudian diajukan oleh kedua belah pihak kepada Arbitrase Permanen (*Permanent Court of Arbitration*) di Den Haag, Belanda. Max Huber, seorang ahli hukum asal Swiss, ditunjuk sebagai arbitrator tunggal. Dalam keputusan yang ditandatangani tanggal 4 April 1928, Huber menyampaikan kesimpulan: “*The Island of Palmas (or Miangas) forms in its entirety a part of Netherlands territory*”.<sup>31</sup> Keputusan tersebut pada dasarnya didasari atas alasan bahwa Belanda telah menjalankan kekuasaan yang efektif secara damai di wilayah tersebut dalam jangka waktu yang lama (*continuous and peaceful display of territorial sovereignty*) dan selama itu tidak ada gugatan dari pihak lain (dalam hal ini adalah Spanyol).<sup>32</sup>

Pentingnya menunjukkan penguasaan yang efektif juga terlihat dalam putusan ICJ atas kasus sengketa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan antara Indonesia dan Malaysia. dalam Keputusan No. 102 tanggal 17 Desember 2001, ICJ menyerahkan kepemilikan kedua pulau tersebut kepada Malaysia. Alasan keputusan tersebut didasari oleh kesimpulan ICJ yang melihat bahwa Inggris sebagai penjajah Malaysia

gan menggunakan kapal patroli S.S. Raaf pada tahun 1895, sebagai penghargaan atas sikap warga Miangas yang menolak pemberian bendera Spanyol. Lihat Alex J. Ulaen. et. al. 2012. *Sejarah Wilayah Perbatasan Miangas-Filipina 1928-2010*. Depok: Gramata Publishing, hlm. 59-61.

<sup>31</sup> Lihat *ibid.* hlm. 110.

<sup>32</sup> Lihat Adji Samekto. *op. cit.*, hlm. 3 dan Huala Adolf. 2002. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 120.

lebih menunjukkan *effectivities* ketimbang Belanda yang menjajah Indonesia.<sup>33</sup> Prinsip *effectivities* sebagaimana disampaikan oleh ICJ tersebut didasari oleh Keputusan ICJ dalam *Case of Legal Status of Eastern Greenland* antara Denmark dan Norwegia yang menetapkan tiga kriteria penting untuk menunjukkan adanya *effectivities*, yaitu:<sup>34</sup>

1. Adanya maksud kehendak dan kemauan (*the intention and will*) untuk bertindak sebagai negara berdaulat pada wilayah yang disengketakan;
2. Adanya tindakan nyata kewenangan negara (*actual exercise or display of such authority*); dan
3. Ada tidaknya klaim yang lebih tinggi dari pihak lawan dalam kasus yang bersangkutan.

Dalam kasus sengketa *Pedra Branca*/Pulau Batu Puteh, *Middle Rocks* dan *South Ledge* antara Malaysia dan Singapura, sekali lagi ICJ menempatkan penguasaan secara efektif sebagai alasan untuk memutuskan kepemilikan Pulau Batu Puteh<sup>35</sup> kepada Singapura. Selama

<sup>33</sup> Adji Samekto. *ibid.* hlm. 4. Lihat juga International Court of Justice. 2002. *ICJ Press Release 2002/39*. Tersedia di: <http://www.icj-cij.org/prescom/index.php>. [diakses tanggal 25 Oktober 2016].

<sup>34</sup> Adji Samekto. *ibid.* hlm. 4-5.

<sup>35</sup> Pulau Batu Puteh (*Pedra Branca*) adalah sebuah pulau karang tak berpenghuni. Pulau seluas lapangan sepak bola ini terletak sekitar 45 km di sebelah timur Singapura dan sekitar 14 km di Selatan Johor, Malaysia. Berdasarkan sejarah, sebenarnya Pulau Batu Puteh merupakan wilayah Kesultanan Johor. Ketika Malaysia dan Singapura secara bersama-sama dijajah oleh Inggris, administrasi kolonial Inggris yang berkedudukan di Singapura membangun mercusuar “Horsburgh” di pulau tersebut pada tahun 1851. Pada tahun 1979, Malaysia mengeluarkan peta yang memasukkan Batu Puteh sebagai wilayah kedaulatannya. Singapura kemudian menyampaikan protes kepada Malaysia dan bereaksi dengan memulus klaim dengan memasukkan *Middle Rocks* (sekumpulan karang yang terletak 1 km di selatan Batu Puteh) dan *South Ledge* (sekumpulan elevasi pasang surut yang terletak 3,8 km di selatan Batu Puteh) sebagai bagian dari wilayahnya pada tahun 1993.

proses dengar pendapat (*hearing*) di ICJ, sebenarnya kedua negara telah menegaskan klaim kepemilikan atas obyek sengketa berdasarkan rantai kepemilikan (*chain of title*) dan penguasaan efektif (*effective occupation*). Menurut Singapura, keberadaan mercusuar "Horsburgh" yang dikelola oleh Singapura sejak tahun 1851 di atas Pulau Batu Puteh merupakan indikasi adanya penguasaan efektif atas pulau tersebut.<sup>36</sup>

Menurut Malaysia keberadaan mercusuar tersebut tidak berkaitan dengan kedaulatan sebuah negara melainkan hanya untuk keperluan navigasi. Pihak Malaysia juga berpendapat bahwa pendirian mercusuar di pulau tersebut adalah atas izin dari Sultan Johor sebagai pemilik pulau yang berarti Malaysia menganggap bahwa kepemilikan pulau tersebut telah jelas sebelum berdirinya mercusuar "Horsburgh".<sup>37</sup>

ICJ dalam keputusannya mengakui bahwa pada awalnya pulau itu milik Kesultanan Johor, tapi pihaknya juga mencatat klaim Singapura atas pulau itu kuat karena bersandar pada sepucuk surat yang dikirim Pejabat Sekretaris Negara Johor tertanggal 23 September 1953 yang isinya: "*The Johore Government [did] not claim ownership of Pedra*

*Branca*."<sup>38</sup> Dengan demikian, meskipun memenangkan kepemilikan *Middle Rocks* dan *South Ledge*, Malaysia harus menerima keputusan 16 hakim di ICJ yang menyerahkan kedaulatan Pulau Batu Puteh (*Pedra Branca*) kepada Singapura.

### III. Penutup

Untuk memperkuat posisi negara dalam menghadapi potensi sengketa wilayah dengan negara tetangga, berbagai kasus yang telah diputuskan melalui mekanisme hukum internasional telah menunjukkan pentingnya penguasaan efektif (*effective occupation*). Karena itu sangat diperlukan regulasi-regulasi dan kebijakan-kebijakan dalam level nasional yang secara optimal dapat mendorong pengembangan kawasan perbatasan negara.

Terkait dengan pengembangan kawasan perbatasan, pemecahan persoalan-persoalan yang berhubungan dengan hal tersebut tidak bisa semata-mata hanya menggunakan perspektif geografis (batas-batas yang kasat mata) dan perspektif politis (kedaulatan negara) namun juga harus menggunakan perspektif sosial karena sedikit banyak akan berbicara mengenai masyarakat yang menghuni dan melintasi perbatasan. Perspektif geografis-politis yang formal melihat perbatasan sebagai garis-garis imajiner dalam peta sebagai bagian dari wilayah negara yang ajek, statis dan sakral (dalam arti tidak bisa ditawar lagi). Perspektif ini memang berguna untuk menjadi landasan bagi eksistensi suatu negara sebagaimana diatur dalam *Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933* namun tidak dapat menjelaskan tentang mobilitas, ulayat maupun orientasi ruang masyarakat yang hidup di perbatasan.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> *Ibid.* hlm. 9.

<sup>39</sup> Dave Lumenta. 2011. *Paradoks Perbatasan Negara*. Tersedia di: [nasional.kompas.com/read/2011/10/18/02501490/Paradoks](http://nasional.kompas.com/read/2011/10/18/02501490/Paradoks).

<sup>36</sup> Lihat International Court of Justice. 2008. *Summary of the Judgment of 23 May 2008, "Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge" (Malaysia/Singapore)*. Tersedia di: [www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf). [diakses tanggal 30 Oktober 2016].

<sup>37</sup> *Ibid.* Malaysia sendiri menghadiri sidang di ICJ dengan persiapan yang sangat matang, yaitu dengan dukungan hasil riset selama 30 tahun dan membentuk tim hukum yang dipimpin oleh Tan Sri Abdul Kadir Moehammad (penasehat khusus Perdana Menteri Malaysia untuk urusan luar negeri) dengan anggota yang terdiri dari tiga orang ahli hukum internasional yang sebelumnya telah membantu Malaysia memenangkan Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan, yaitu: Elihu Lauterpacht dan James Crawford (dari Universitas Cambridge) serta Nicolaas Jan Schrijver (dari Universitas Leiden).

Seringkali logika geografis-politis tidak sejalan dengan realitas sosial-budaya dalam kehidupan sehari-hari masyarakat di perbatasan. Masyarakat perbatasan secara *de facto* merupakan bagian dari satu entitas politik negara (*nation state*) namun pada saat yang bersamaan mereka merupakan bagian dari komunitas (keluarga atau etnis) yang ada di sisi wilayah negara tetangga. Dengan demikian hubungan antar penduduk dan wilayah perbatasan dari dua negara merupakan sebuah keniscayaan.

Dalam konteks ini, pengelolaan perbatasan negara membutuhkan pemahaman yang komprehensif yaitu dengan turut menempatkan penduduk di wilayah perbatasan (*borderland communities*) sebagai bagian dari subyek pengelolaan perbatasan.<sup>40</sup> Pemahaman tentang dinamisme wilayah perbatasan akan jadi dasar yang kuat bagi pengelolaan wilayah perbatasan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat perbatasan.

## Bibliografi

### Buku:

- Alex J Ulaen. et. al. 2012. *Sejarah Wilayah Perbatasan Miangas-Filipina 1928-2010*. Depok: Gramata Publishing.
- Bouyjou, Jerome. (ed). 2011. *Applied Issues in International Land Boundary Delimitation/Demarcation Process*. Austria: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE).
- FX. Adji Samekto. 2009. *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Harris, D.J. 1998. *Cases and Materials on International Law*. London: Sweet & Maxwell, Ltd.

Huala Adolf. 2002. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Kementerian Pertahanan RI. 2011. Siaran Pers Pusat Komunikasi Publik.

Ludiro Madu. et. al. (eds.). 2010. *Mengelola Perbatasan Indonesia di Dunia Tanpa Batas*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Mochtar Kusumaatmadja. 1996. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Binacipta.

O.C. Kaligis. et. al. 2003. *Sengketa Sipadan-Ligitan: Mengapa Kita Kalah?*. Jakarta: O.C. Kaligis & Associates.

Rizal Darmaputra. 2009. *Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: ISDSPS Press.

Saafroedin Bahar. et. al. (eds.). 1998, *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI, Edisi IV*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Suryo Sakti Hadiwijoyo. 2009. *Batas Wilayah Negara Indonesia: Dimensi, Permasalahan, dan Strategi Penanganan*. Yogyakarta: Gava Media.

### Jurnal:

Margaretha Hanita. 2006. "Strategi Pertahanan di Wilayah Perbatasan, Studi di Tiga Wilayah Perbatasan: Papua, Timor dan Kalimantan". *Jurnal Aplikasi Stratejik*, 1 (1): 77-94.

Riwanto Tirtosudarmo. 2002. "Tentang Perbatasan dan Studi Perbatasan: Suatu Pengantar". *Jurnal Antropologi Indonesia*, 67 (XXVI): iv-vi.

---

Perbatasan.Negara. [diakses tanggal 30 Oktober 2016].

<sup>40</sup> Himawan Bayu Patriadi. "Isu Perbatasan: Memudarnya 'Imagined State'?" dalam Ludiro Madu. et. al. *op. cit.* hlm. 7.

**Internet:**

- International Court of Justice. 2002. *ICJ Press Release 2002/39*. Tersedia di: <http://www.icj-cij.org/prescom/index.php>. [diakses tanggal 25 Oktober 2016].
- International Court of Justice. 2008. *Summary of the Judgment of 23 May 2008, "Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge" (Malaysia /Singapore)*. Tersedia di: [www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf). [diakses tanggal 30 Oktober 2016].
- John Bernando Seran. 2012. *Perbatasan Wilayah Menurut Hukum Internasional*. Tersedia di: <http://kupang.tribunnews.com/m/index.php/2012/03/07/perbatasan-wilayah-menurut-hukum-internasional>. [diakses tanggal 25 Oktober 2016].
- Kompas. 2004. *Sebanyak 12 Pulau Terluar Rawan Konflik*. Tersedia di: <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0409/09/economy/128816.htm>. [diakses 25 Oktober 2016].