

PERAN HUKUM INTERNASIONAL DALAM PENGELOLAAN WILAYAH PERBATASAN¹

Jawahir Thontowi²

Fakultas Hukum universitas Islam Indonesia

Jl. Tamansiswa No/158 Yogyakarta

Impress_jawahir@yahoo.com

Abstrak

Penguasaan kepemilikan atas suatu wilayah merupakan salah satu tujuan suatu negara. Permasalahan terkait wilayah perbatasan Indonesia – Malaysia kerap terjadi semenjak kemerdekaan masing-masing negara. Persengketaan wilayah perbatasan umumnya timbul karena perbedaan pandangan tentang garis batas antara suatu Negara atas garis batas yang terletak dalam gambar.

Hukum internasional telah sejak lama mengatur dengan jelas dan memberikan kepastian hukum tentang wilayah perbatasan suatu negara. Penentuan batas-batas suatu negara tersebut ditentukan oleh proses-proses hukum internasional, baik mempergunakan konsep *self* determination, asas uti *possidetis*, dan perjanjian batas negara. Sehingga penentuan batas-batas suatu negara diharapkan tidak lagi menimbulkan konflik. Perjanjian bilateral antara Inggris dan Belanda pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia dan Malaysia, telah memberikan kepastian hukum tentang batas-batas antara kedua negara. Sehingga, dasar hukum pemerintahan kolonial tersebut sudah sepantasnya dijadikan bahan acuan bagi Indonesia dan Malaysia untuk menentukan luas wilayahnya masing-masing.

Kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia perlu untuk semakin ditingkatkan. Hal ini tentu saja memandang bahwa wilayah perbatasan di Pulau Kalimantan sungguh mengalami ketimpangan, baik sarana dan prasarana diantara kedua negara. Peningkatan kualitas sumber daya masyarakat lokal melalui

¹ Disampaikan dalam Seminar Nasional bertema: “Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Warga Negara di Wilayah Perbatasan Provinsi Kalimantan Utara”. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan pada Selasa, 17 Mei 2016 di Lantai 4 Rektorat Universitas Borneo Tarakan, Tarakan, Kalimantan Utara.

² Penulis adalah Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dan Direktur Pusat Studi Pembangunan Hukum Lokal (*Centre for Local Law Development Studies - CLDS*) FH UII Yogyakarta.

capacity building programe, diharapkan dapat meningkatkan peran penegakan hukum yang berasaskan pada kearifan lokal masyarakat wilayah perbatasan.

Abstract

Ownership of a territory is one of the goals of a country. Issues related to Indonesia-Malaysia border region often occur since independence of each country. Border area disputes generally arise because of differences in views about the boundary line between a State over the boundary line that lies in the map.

International law has long regulated clearly and provided legal certainty about the border region of a country. The determination of the boundaries of a country is determined by the processes of international law, both using the concept of self-determination, the principle of uti possidetis, and the boundary agreement of the state. So the determination of the boundaries a country is expected no more cause conflict. A bilateral agreement between Britain and the Netherlands in the pre-independence period of Indonesia and Malaysia, has provided legal certainty about the boundaries between the two countries the legal basis of the colonial government should be used as a reference for Indonesia and Malaysia to determine the area of their respective territories.

Cooperation of border area management between Indonesia and Malaysia needs to be improved. This, of course, considers that the border areas on the island of Borneo are indeed inequalities, for both facilities and infrastructure between the two countries. Improving the quality of local community resources through capacity building programe, is expected to increase the role of law enforcement based on local wisdom of border areas community.

1. Pendahuluan

Penguasaan kepemilikan atas suatu wilayah merupakan salah satu tujuan suatu negara. Akuisisi dan pemanfaatan wilayah tidak saja sebagai bukti adanya kedaulatan suatu negara, namun juga untuk memperebutkan sumber daya alam yang terkandung baik didalam maupun diatas wilayah tersebut. Dalam perkembangannya di dunia modern saat ini, konflik atau persengketaan suatu wilayah masih saja terjadi, khususnya pada daerah yang menjadi wilayah perbatasan antar-negara. Secara umum,

terdapat 9 (sembilan) faktor-faktor suatu negara melakukan klaim wilayah terhadap negara lain (negara tetangganya), yaitu: perjanjian (*treaties*), geografi (*geography*), ekonomi (*economy*), budaya (*culture*), penguasaan secara efektif (*effective control*), sejarah (*history*), *uti possidetis juris*, *elitism*, dan ideologi (*ideology*).³

Wilayah perbatasan negara memiliki peran sangat strategis bagi suatu negara. Selain merupakan batas kedaulatan juga merupakan wilayah yang merefleksikan halaman depan suatu negara yang bersinggungan langsung dengan negara tetangga, oleh sebabnya wilayah ini cenderung menjadi isu sensitif jika terjadi ketegangan antar negara.⁴ Makna kawasan perbatasan dapat dipandang dari dua hal yang berbeda yakni secara geografis maupun politis. Menurut Oppenheim, wilayah perbatasan secara geografis dapat dimaknai sebagai garis imajiner pada permukaan bumi yang memisahkan wilayah negara yang satu dengan yang lainnya.⁵ Disini terdapat indikator secara fisik dan dapat dibuktikan melalui perjanjian atau melalui sebuah peta.⁶ Sedangkan menurut Victor Prescott, wilayah perbatasan dapat juga dimaknai secara politis: batas negara memberikan peluang bagi negara untuk menerapkan prinsip kedaulatannya secara eksklusif.⁷

Wilayah perbatasan merupakan suatu kawasan strategis, karena secara geografis kawasan perbatasan memiliki potensi sumber daya alam dan peluang pasar. Kedudukannya yang bersinggungan langsung dengan negara tetangga, menunjukkan bahwa wilayah perbatasan merupakan area vital, karena secara geo-politik kawasan perbatasan berkaitan dengan aspek kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan, rasa kebangsaan, ideologi, sosial, ekonomi, dan politik.⁸

Permasalahan terkait wilayah perbatasan Indonesia – Malaysia kerap terjadi semenjak kemerdekaan masing-masing negara. Persengketaan wilayah perbatasan umumnya timbul karena perbedaan pandangan tentang garis batas antara suatu Negara atas garis batas yang terletak dalam gambar. Menurut Merrils, setiap sengketa adalah

³ Brian Taylor Sumner, *Territorial Disputes At The International Court of Justice*, *Duke Law Journal*, Vol. 53, No. 1779, 2004, hlm. 1779.

⁴ Juni Suburi, 2010, hlm: 123.

⁵ Hans Lauterpach Oppenheim, 1992, hlm: 61.

⁶ Brownlie, 1973, hlm: 3.

⁷ Victor Prescott dan Gillian D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries*, Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008, hlm. 139.

⁸ Irwan Lahnisafitra, *Kajian Pengembangan Wilayah Pada Kawasan Perbatasan Kalimantan Barat - Sarawak*, Thesis Master-S2 Pada Program Pasca Sarjana Institute Teknologi Bandung, 2005, hlm. 3.

konflik, tidak semua konflik dapat dikategorikan sebagai sengketa tetapi tergantung kepada kompleksitas permasalahan antara para pihak, dan dalam situasi tersebut terdapat banyak perselisihan yang spesifik. Sengketa internasional adalah sengketa yang secara eksklusif bukan merupakan urusan dalam negeri suatu negara. Sengketa internasional juga tidak hanya eksklusif menyangkut hubungan antar negara saja mengingat subjek-subjek hukum internasional saat ini, melainkan sudah mengalami perluasan sedemikian rupa melibatkan banyak aktor non negara.⁹

Dalam hukum internasional, dikenal dua macam sengketa internasional, yaitu sengketa hukum (*legal or judicial disputes*) dan sengketa politik (*political or nonjusticable disputes*). Tidak ada kriteria yang jelas dan diterima secara umum mengenai pengertian kedua istilah tersebut. Suatu sengketa yang kerap kali dipakai menjadi ukuran sebagai sengketa hukum internasional, menakala sengketa tersebut bisa atau dapat diserahkan dan diselesaikan oleh Pengadilan Internasional.¹⁰ Suatu sengketa hukum, bisa berupa penetapan garis batas wilayah, pelanggaran hak-hak istimewa diplomatik, sengketa hak-hak dan kewajiban dalam perdagangan, dan lain-lain.

Sebagai contoh sengketa antara Indonesia dengan Malaysia adalah mengenai hak kepemilikan atas Pulau Sipadan dan Ligitan tahun 1998 dibawa ke ICJ, kemudian pada 17 Desember 2002 ICJ mengeluarkan keputusan tentang kasus sengketa melalui lembaga voting. Malaysia dimenangkan oleh 16 hakim, sementara hanya 1 orang yang berpihak kepada Indonesia. Dari 17 hakim, 15 merupakan hakim tetap dari Mahkamah Internasional, sementara satu hakim pilihan Malaysia dan satu lagi dipilih oleh Indonesia. Kemenangan Malaysia berdasarkan pertimbangan *effectivity* (tanpa memutuskan pada pertanyaan dari perairan teritorial dan batas-batas maritim), yaitu pemerintah Inggris (penjajah Malaysia) telah melakukan tindakan administratif secara nyata berupa penerbitan ordonansi perlindungan satwa burung, pungutan pajak terhadap pengumpulan telur penyu sejak 1930, dan operasi mercusuar sejak 1960-an. Malaysia juga membangun *resort* dan *cottage* di Sipadan dan Ligitan, pulau Sipadan yang hanya luasnya 4 km² itu, kini siap menanti wisatawan.¹¹

⁹ Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2010, hlm. 322.

¹⁰ Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm. 3.

¹¹Lihat *Sengketa Sipadan Ligitan*, dalam id.wikipedia.org/wiki/Sengketa_Sipadan_dan_Ligitan, diakses 14 Mei 2016.

Kewajiban menyelesaikan sengketa secara damai ini dijelaskan lebih lanjut oleh Pasal 33 Piagam PBB. Selengkapnya, pasal ini menyatakan:

Para pihak dalam suatu persengketaan yang tampaknya sengketa tersebut akan membahayakan perdamaian dan keamanan internasional, harus pertama-tama mencari penyelesaian dengan cara negoisasi (perundingan), penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan, menyerahkannya kepada organisasi-organisasi atau badan-badan regional, atau cara penyelesaian damai lainnya yang mereka pilih.

Klaim suatu negara atas wilayah yang menjorok ke kedaulatan negara lain, seringkali menjadi penyebab terjadinya sengketa. Prinsip penerapan *uti possidetis*, perbedaan pemahaman penetapan batas (*delimitation*) dan penentuan tanda-tanda perbatasan (*demarcation*), faktor geografis dan politis lainnya, merupakan faktor penyebab persengketaan¹². Terkadang, pergeseran patok-patok di wilayah perbatasan juga bisa terjadi disebabkan karena faktor bersifat alamiah.

Selain konflik perbatasan, tidak kalah pentingnya perhatian Pemerintah Pusat terhadap masyarakat di wilayah perbatasan Indonesia yang masih tetap termarjinalkan, (1) mereka hidupnya terisolasi, tingkat aksesibilitasnya rendah; (2) tingkat pendidikan dan kesehatan memprihatinkan; (3) rendahnya kesejahteraan sosial ekonomi; (4) terbatasnya sarana prasarana; (5) terbatasnya kemampuan SDM Pemerintahan. Selain ancaman kemiskinan tidak kalah pentingnya ancaman memudarnya ideologi dan nilai-nilai kebangsaan.¹³

Situasi masyarakat perbatasan yang termarjinalkan tersebut tidak lain karena kesalahan paradigma pembangunan Indonesia yang hanya sebatas janji. Ketimpangan pembangunan sebagai akibat keterpurukan pembangunan yang tidak berkeadilan¹⁴. Hal ini telah menyebabkan terjadinya berbagai permasalahan seperti perubahan batas-batas wilayah, penyelundupan barang dan jasa, kemiskinan di wilayah tersebut, serta pelanggaran dan kejahatan lintas negara (*transnational crimes*). Fenomena tersebut, bukan tidak diketahui oleh pemerintah, baik pusat maupun daerah. Namun *political will* dan keberpihakan terhadap kesejahteraan penduduk di wilayah perbatasan sangat

¹² Malcolm Shaw, 1986, hlm. 225.

¹³ Sunaryadi, 2010, hlm: 56.

¹⁴ Mahendra Putra Karunia, *Kawasan Perbatasan RI: Kesabaran Tak Berbatas, Menanti Janji Sebatas Janji*, 2012.

rendah, khususnya di wilayah Kalimantan. Pembangunan memang ada, tetapi bersifat parsial dan tidak terintegrasi, sehingga tidak ada perubahan yang signifikan, dan karenanya kondisi wilayah perbatasan Indonesia stagnan, sementara pembangunan di perbatasan Malaysia semakin maju.¹⁵

Adapun makalah ini menempatkan permasalahan sebagai berikut: Pertama, bagaimanakah pengaturan wilayah perbatasan dalam Hukum Internasional? Kedua, adakah Perjanjian Internasional antara Belanda dengan Inggris tentang batas wilayah Indonesia dan Malaysia? Ketiga, bagaimana upaya peningkatan pengelolaan wilayah perbatasan melalui kerjasama antar negara? Dan keempat, bagaimana pemenuhan hak-hak konstitusional bagi warga negara di wilayah perbatasan?

2. Pembahasan

Pengaturan Wilayah Perbatasan dalam Hukum Internasional

Hukum internasional telah mengalami perkembangan mengenai pengaturan wilayah perbatasan negara. Pada zaman klasik atau masa kolonialisme, penentuan batas wilayah suatu negara lebih banyak dipengaruhi melalui tindakan okupasi, preskripsi, cessi, akresi, penaklukan, dan akuisisi.¹⁶ Sedangkan dalam perkembangan di era moderen, penentuan batas wilayah lebih ditentukan melalui proses-proses hukum internasional, seperti *self determination*, *asas uti possidetis*, dan perjanjian-perjanjian terkait batas negara.¹⁷ Ketiga model terakhir ini telah diakui oleh masyarakat internasional sebagai suatu cara dalam penentuan wilayah, utamanya terkait *self determination* bagi negara-negara yang baru merdeka atau melepaskan diri dari negara induknya. Sebagai contoh, Timor-Leste, Kosovo, dan negara-negara pecahan Uni Sovyet di belahan bumi Eropa.

Mekanisme penentuan batas wilayah negara antara Indonesia dengan Malaysia, sebelum masing-masing memerdekakan diri ditentukan dengan *asas uti possidetis*. Secara terminologi, hal ini berarti bahwa wilayah dan kekayaan yang berada didalamnya mengikuti pemilik asal (*predecessor*) atau negara penjajah kepada negara baru (jajahan). Wilayah negara Indonesia di Kalimantan merupakan hasil dari

¹⁵ Harian Kompas Edisi 4 April 2008

¹⁶ Saru Arifin, *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 60.

¹⁷ Templeman, L, *Public International Law*, London: Old Bailey Press, 1997, dalam Benny Setiono, *Prinsip-prinsip Modern tentang Kedaulatan Wilayah*, dalam Saru Arifin, *Ibid, Hukum Perbatasan Darat...*, hlm. 60.

penguasaan wilayah oleh Belanda, sedangkan wilayah negara Malaysia berasal dari wilayah yang dikuasai oleh Inggris.

Penggunaan prinsip *Uti Possidetis* menurut sebagian ahli hukum internasional, seperti Paul R. Hensel, Michael E. Allison, dan Ahmed Khanani dirasakan dapat lebih menciptakan stabilitas di perbatasan dibandingkan perbatasan negara-negara yang tidak merupakan hasil warisan dari negara penjajah. Alasannya adalah bahwa para penguasa kolonial (*predecessor*) telah meletakkan dasar-dasar batas negara secara jelas dalam sebuah perjanjian, sehingga negara-negara yang baru merdeka dari penjajah (*successor*) hanya tinggal meneruskan saja warisan perbatasan yang ditinggalkan penjajah.¹⁸

Meskipun prinsip *uti possidetis* telah mendasarkan bahwa batas-batas wilayah suatu negara telah ditentukan atas perjanjian yang dibuat oleh negara sebelumnya, namun dalam realitanya batas-batas wilayah tersebut dapat mengalami perubahan. Sebagaimana penentuan batas wilayah antara Indonesia dengan Malaysia, telah didasarkan pada penentuan batas (*delimitation*), penegasan patok-patok perbatasan (*demarcation*), menyepakati adanya pengaturan administrasi (*administration*) antara Pemerintah Belanda dan Inggris di masa lalu. Hal ini terutama didasarkan pada penggunaan peta dari perjanjian bilateral 1891.

Saru Arifin menyimpulkan bahwa konsep *uti possidetis*, dilakukan dalam pengukuran batas-batas kawasan perbatasan dengan menggunakan beberapa langkah dan prosedur tertentu. Akibat terjadinya kesepakatan penentuan batas wilayah, masyarakat kedua negara yang tinggal di wilayah perbatasan menjadi lebih terbatas. Mengingat patok-patok yang ada selama ini sudah mengalami persegeran, yang berakibat timbulnya ketidakpastian hukum, maka kesepakatan penentuan patok-patok sangat diperlukan.

Salah satu sumber peta yang pernah dibuat adalah pada tahun 1974, dengan menetapkan garis batas yang belum memperoleh kesepakatan antara kedua negara. Hal inilah yang kemudian menimbulkan sengketa (lihat kasus Pulau Sipadan dan Ligitan), sehingga penyelesaiannya diserahkan pada Mahkamah Internasional untuk memutuskan sengketa batas wilayah kedua negara tersebut.

¹⁸ Saru Arifin, *Op.Cit, Hukum Perbatasan Darat,...* ,hlm. 67.

Selain asas *uti possidetis*, hukum internasional juga mengenal adanya Perjanjian Perbatasan. Dalam hal ini dikenal 2 (dua) macam perjanjian,¹⁹ yaitu *personal treaties*, dimana perjanjian ini lebih bersifat politis dan berbentuk bilateral atau multilateral, misalnya adalah perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia terkait penentuan batas wilayah kedua negara. Sedangkan *impersonal treaties* atau *dispositive treaties*, diterapkan pada pergantian negara dalam hukum internasional klasik, dengan ketentuan bahwa yang diartikan dengan perjanjian *dispositive* adalah perjanjian yang melibatkan tanah atau wilayah dengan status hukum seperti pangkalan militer.

Berdasarkan konsep-konsep dalam hukum internasional diatas, maka penetapan wilayah Indonesia dan Malaysia mengikuti doktrin *self determination* semenjak proklamasi kemerdekaannya, dan mengikuti asas *uti possidetis* dalam penetapan wilayah daratnya, yaitu mencakup seluruh wilayah bekas jajahan Belanda yang mempergunakan Bilateral Treaties antara Inggris – Belanda. Sementara mengenai batas wilayah laut, Indonesia menggunakan UNCLOS 1982 sebagai panduan hukum internasionalnya.

Perjanjian Internasional tentang Batas Wilayah Indonesia – Malaysia

Jika memperhatikan asas *Uti Possidetis*, kedudukan batas wilayah darat dan laut antara Indonesia dengan Malaysia tampaknya sudah selesai. Tidak saja dalam aspek delimitasi atau pembatasan yang memisahkan antara kedua negara tersebut, melainkan juga dalam arti batas imajinatif melalui titik-titik kordinat yang telah disepakati.

Ada dua situasi lintas hukum wilayah perbatasan (*transboundary law*) yang tampak saling kontradiktif. Pertama, penentuan batas yang didasarkan kepada prinsip *Uti Possidetis*, dengan mengacu pada penggunaan perjanjian internasional yang dibuat Belanda dan Inggris. Kedua, suatu pakta kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) yang disepakati oleh kedua Negara Indonesia dengan Malaysia setelah kedua negara masing menyatakan kemerdekaannya. Namun, kedua sumber tersebut justru telah menimbulkan ketidakpastian hukum batas negara antara Indonesia dengan Malaysia.

Secara umum batas wilayah kedaulatan kedua negara, Indonesia dengan Malaysia telah memperoleh kepastian ketika merunut pada sejarah, data dan fakta serta

¹⁹ Saru Arifin, *Op.Cit, Hukum Perbatasan Darat ...*, hlm. 70.

kesepakatan pemerintahan penjajahan yaitu Inggris dan Belanda. Bahwa kedua negara menerima warisan (*successor*) wilayah kedaulatan sebagaimana pemerintahan sebelumnya (*predecessor*) telah menentukan batas, patok dan titik kordinatnya, baik di daratan maupun di lautan. Dasar yang pertama dijadikan rujukan adalah Perjanjian antara Inggris dengan Belanda tentang Penetapan Batas Negara di pulau Kalimantan (Borneo). Namun, sejak kedua negara telah melepaskan dirinya dari penjajahan masing-masing, maka timbullah berbagai pandangan dan penafsiran yang justru telah menimbulkan persoalan baru bagi kedua negara.

Setidaknya, hal tersebut menegaskan bahwa wilayah perbatasan antara Indonesia dengan Malaysia telah memperoleh kepastian hukum. Kepastian hukum ini didasarkan kepada asas *uti possidetis*, suatu penetapan batas wilayah negara yang didasarkan pada lampiran peta, baik yang terdapat dalam *Bilateral Treaties* antara Inggris dengan Belanda Tahun 1892. Suatu batas yang ditarik dari bukan saja didasarkan kepada pengukuran dan penetapan didasarkan kepada batas-batas alamiah, tetapi juga didukung teknologi pengukuran dengan menggunakan titik kordinat antara titik batas yang satu dengan yang lainnya. Penentuan tersebut, ternyata tidak hanya didasarkan pada satu kali perjajian melainkan telah dilakukan berulang kali. Karena itu, dasar hukum *uti possidetis* juga harus mengacu pada beberapa Perjanjian Bilateral yang dibuat. Dalam penentuan batas tersebut, pulau Borneo atau Kalimantan telah terbagi menjadi kedaulatan Wilayah Indonesia, Malaysia dan juga Brunei Darussalam.

Penggunaan prinsip *Uti Possidetis* secara umum telah didasarkan pada Perjanjian Bilateral antar Pemerintah Kolonial Inggris dengan Belanda. Hal tersebut dituangkan dalam Perjanjian antara Ratu Inggris dan wakil Ratu Belanda, Ratu Dowager dalam menentukan wilayah perbatasan *Island of Borneo* / Pulau Kalimantan dengan wilayah pulau yang berada dibawah kekuasaan Inggris yang saat ini menjadi bagian wilayah Malaysia.

Beberapa perjanjian bilateral tersebut antara lain sebagai berikut: Pertama, Perjanjian dilakukan pada tanggal 20 Juni 1891 dan diratifikasi pada tanggal 11 Mei 1892. Perjanjian ini membahas batas wilayah milik kedua negara, dan juga mengatur mengenai hak pemanfaatan hutan dan arus navigasi di sekitar pulau yang dimanfaatkan oleh masyarakat. Dari perjanjian tersebut, maka kepastian hukum batas wilayah antara Malaysia dengan Indonesia sudah cukup jelas. Bahkan penduduk di kedua negara yang

tinggal di wilayah perbatasan dapat melakukan aktifitas bersifat tradisional untuk memperlancar komunikasi

Kedua, Perjanjian MoU 1915, merupakan tindak lanjut Pasal 5 *Convention Between Great Britain and The Netherlands Defining Boundaries In Borneo 1892* mengenai kesepakatan penentuan batas perbatasan yang lebih terperinci mengenai wilayah Inggris dan Belanda di pulau Kalimantan. Perjanjian ini dibuat pada tanggal 17 Februari 1913 dan mencantumkan peta didalamnya dan efektif diberlakukan bagi kedua negara, Belanda dan Inggris sebelum Indonesia dan Malaysia mendeklarasikan kemerdekaannya.

Ketiga, MoU 1925, merupakan penjabaran Pasal 3 perjanjian mengenai batas wilayah tahun 1892. Perjanjian ini membahas secara lebih rinci mengenai perbatasan wilayah Kalimantan dibawah kekuasaan Belanda dan Inggris. Perjanjian ini berlaku tiga bulan semenjak diratifikasi yang dilakukan pada tanggal 6 Agustus 1930. Jika pemerintah kedua negara konsisten untuk menggunakan lampiran peta hasil perjanjian bilateral 1905, maka Pemerintah Indonesia dan Malaysia dapat menindaklanjuti perjanjian berikutnya atas dasar *Uti Possidetis Juris*.

Dari ketiga perjanjian bilateral yang pernah mengatur perbatasan wilayah di seputar pulau Kalimantan yang kini berada dibawah kedaulatan Indonesia telah menjelaskan dengan terperinci mengenai letak titik perbatasan baik di daratan, sekitar sungai dan juga di wilayah pegunungan yang membentang disepanjang perbatasan wilayah. Penentuan titik perbatasan juga diperjelas dengan penggunaan titik koordinat lokasi yang memberikan kepastian lokasi perbatasan kedua negara. Di samping itu, dalam pembuatan ketiga perjanjian tersebut juga masih dalam satu rangkaian pembahasan yang saling berkaitan. Kekurangan yang terdapat pada perjanjian pertama disempurnakan dalam perjanjian bilateral yang kedua dan begitu pula dengan perjanjian bilateral yang ketiga dibentuk sebagai pelengkap kekurangan yang ada pada perjanjian bilateral sebelumnya. Pembuatan perjanjian bilateral seperti yang dijelaskan diatas akan berlaku efektif karena membahas permasalahan perbatasan secara holistik dan memberi kejelasan batas wilayah secara terperinci.

Kerjasama Luar Negeri dalam Pengelolaan Wilayah Perbatasan oleh Provinsi Kalimantan Utara

Kerjasama bilateral antara Indonesia-Malaysia mengenai masalah perbatasan selama ini lebih banyak dilakukan dalam kerangka Sosek Malindo (Kelompok Kerja Sosial Ekonomi Malaysia-Indonesia). Sosek Malindo adalah kerjasama di bidang sosial-ekonomi yang dilatarbelakangi oleh persoalan politis mengenai kawasan perbatasan Indonesia (Kalimantan) dan Malaysia (Serawak dan Sabah). Forum Sosek Malindo mengadakan pertemuan setahun sekali dengan tempat saling bergantian antara Indonesia dan Malaysia.

Pada awalnya Sosek Malindo ini diketuai oleh masing-masing GBC (*General Border Committee*), dan untuk Indonesia diketuai oleh Panglima TNI. Namun perubahan struktur baru sejak tahun 2000, Kelompok kerja sosio-ekonomi ditempatkan menjadi sub komite di bawah GBC, dan diketuai oleh Mendagri. Forum kerjasama Sosek Malindo dinilai cukup berhasil dalam mempererat hubungan kerjasama dalam bidang pariwisata, kesehatan, sosial ekonomi dan pendidikan. Forum lain seperti *Joint Indonesia Malaysia, Joint Commission Meeting, annual consultations* dan lain sebagainya, menjadi jalan bagi kedua negara untuk menyelesaikan persoalan melalui meja perundingan.

Selain kerjasama kedua negara, Pemerintah Indonesia juga membentuk suatu lembaga yang secara khusus menangani urusan perbatasan, yaitu Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP) yang awalnya diusung melalui UU No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa: “untuk mengelola batas wilayah negara dan kawasan perbatasan di tingkat pusat dan daerah, pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.”

Selanjutnya kedudukan BNPP semakin diperkuat melalui payung hukum Perpres No 12 Tahun 2010, dan sekaligus mengatasi permasalahan lemahnya koordinasi antar-sektor teknis terkait dalam pengelolaan kawasan perbatasan. Meskipun pada awalnya lembaga ini diharapkan mampu mengurus pengelolaan perbatasan secara komprehensif, namun karena terlalu birokratis dengan melibatkan begitu banyak kementerian sehingga menghilangkan fungsi utamanya yaitu kemandirian. BNPP merupakan lembaga khusus, terkait persoalan wilayah perbatasan. Namun ketika

memutuskan suatu kebijakan harus mendapatkan persetujuan banyak pihak, maka lembaga luar biasa berubah menjadi lembaga biasa.

Peran pengelolaan kawasan perbatasan juga dijalankan oleh Pemerintah Daerah setempat dan Kementerian Pemberdayaan Daerah Tertinggal (PDT). Hal ini mengingat terjadinya tumpang tindih sebagaimana zaman Orde Baru. Pemerintah kala itu mengeluarkan Keppres No 44 Tahun 1994 tentang Badan Pengendali Pelaksanaan Pembangunan Wilayah Perbatasan di Kalimantan. Namun dalam perjalanannya, lembaga tersebut tidak menghasilkan sesuatu apapun. Pembangunan kawasan perbatasan tidak menjadi lebih baik, eksistensi lembaga tersebut tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap pembangunan kawasan perbatasan. Di masa Pemerintahan B. J. Habibie, diterbitkanlah Keppres No 63 Tahun 1999 untuk mencabut Keppres 44 Tahun 1994, sehingga fungsi pengelolaan kawasan perbatasan dikembalikan kepada institusi yang lebih kompeten.

Upaya mengelola kawasan perbatasan negara menjadi lebih baik, kemudian mendapatkan momentum seiring bergulirnya kebijakan otonomi daerah. Pengelolaan kawasan perbatasan menjadi semakin kompleks bersamaan dengan diterbitkannya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menegaskan pengembangan wilayah perbatasan dari *inward looking* menjadi *outward looking* sebagai pintu gerbang ekonomi dan perdagangan, termasuk pendekatan kesejahteraan.

Pengembangan kawasan perbatasan sebagai halaman depan NKRI, berikutnya dituangkan melalui Perpres No 7 Tahun 2005 tentang RJPMN 2004-2009. Tujuannya adalah meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi kawasan perbatasan, serta memantapkan ketertiban dan keamanan kawasan perbatasan.²⁰

Perkembangan global dewasa ini tidak lagi hanya menghubungkan satu negara dengan negara lain sebagaimana konsep 'kedaulatan negara' dalam aliran *Westphalian* yang menekankan kekuasaan negara untuk mengatur permasalahan internal dan menjaganya secara eksternal. Namun dalam model *post-Westphalian*, konsep ini berubah dengan mengaitkan hubungan antara subyek-subyek hukum internasional

²⁰ Jawahir Thontowi, Rohidin, dan Dodik Setiawan, *Penyelesaian Sengketa Damai dan Model Pemberdayaan Diplomasi Lokal di Wilayah Perbatasan Berbasis Keadilan*, Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2013, Hlm. 86

non-negara. Sehingga, konsep kerjasama yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan negara lain ataupun pemerintahan lokal di negara lain dapat diwujudkan dengan istilah '*Paradiplomacy*'.²¹

Lacours mengkategorikan 3 (tiga) kelompok praktek paradiplomasi. Pertama, hubungan dan kerjasama pemerintah daerah yang berorientasi untuk tujuan ekonomi semata. Kedua, paradiplomasi yang melibatkan berbagai bidang antara lain ekonomi, kebudayaan, pendidikan, kesehatan, alih teknologi, dan sebagainya. Dan ketiga, paradiplomasi yang memfokuskan pada motif-motif politik.²²

Jika mengacu pada pandangan Lacours tersebut, praktek kerjasama luar negeri di Indonesia oleh Pemerintah Daerah, baik Provinsi atau Kabupaten/Kota lebih mengarah pada kategori kedua, dimana Pemda dalam menjalin hubungan dan kerjasama dengan pihak asing hampir selalu menggunakan '*memorandum of understanding*' seperti halnya kerjasama ekonomi, pendidikan, kebudayaan/kesenian, pertanian, kesehatan, alih teknologi, bantuan tenaga ahli, bantuan tekniss, dan sebagainya.²³ Dalam tataran tingkatan internasional, praktek paradiplomasi diatas telah banyak diterapkan berbagai pemerintahan daerah. Seperti Flander-Belgia, Catalonia-Spanyol, Bavaria-Jerman, Geongsangbuk-Do – Korea Selatan, dan Shaanxi-Tiongkok.

Praktek kerjasama luar negeri sebagaimana diterapkan pada berbagai daerah-daerah diatas, tidak mustahil untuk diterapkan pula pada Provinsi Kalimantan Utara. Sebagai Provinsi yang memiliki batas wilayah yang bersinggungan langsung dengan negara tetangga, diperlukan kerjasama dalam penguatan berbagai aspek demi mensejahterakan masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara. Pandangan pertama, salah satu konsepnya adalah menerapkan sistem Kota Kembar (*twin towns* atau *sister cities*), sebagaimana telah diterapkan oleh Kota Tarakan dengan Tawau dan Kota Kinabalu, Malaysia.

Pandangan kedua, adalah menempatkan Provinsi Kalimantan Utara sebagai daerah khusus. Hal ini mengingat bahwa selain UU No 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara sebagai payung hukum yang lejitimit, juga menjadi landasan dalam upaya pengelolaan wilayah perbatasan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara di wilayah perbatasan. Salah satunya adalah menata

²¹ Takdir Ali Mukti, *Paradiplomacy. Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia*, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013, hlm. 22-23.

²² Takdir Ali Mukti, *Ibid*, hlm. 42.

²³ Takdir Ali Mukti, *Ibid*, hlm. 43.

daerah merupakan solusi dalam rangka mengoptimalkan pelayanan publik karena dapat memperpendek rentang kendali (*span of control*) pemerintahan, sehingga lebih efisien dan efektif sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Selain itu, memperkuat daya saing daerah dan memperkokoh keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) di wilayah perbatasan dengan negara lain/tetangga.²⁴

Pandangan ketiga, mengelola wilayah perbatasan tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Masyarakat Hukum Adat setempat, dalam hal ini terkait peran Tokoh-tokoh/Kepala-kepala adat dalam penyelesaian sengketa. Peran ketua-ketua adat telah banyak dibuktikan dalam kasus-kasus keperdataan, seperti perkawinan, kemasyarakatan, dan perdagangan. Dalam kasus pidana seperti pencurian, pembunuhan, dan sebagainya umumnya penyelesaian melibatkan Bupati, Camat, Kepala Desa, hingga Kapolres. Namun, kepala-kepala ada juga dimungkinkan terlibat.

Fakta bahwa peran MHA sangat efektif dipergunakan telah membuktikan bahwa peran diplomasi lokal lebih efektif diterapkan mengingat bila harus memenuhi syarat hukum nasional Indonesia penyelesaiannya akan sangat sulit. Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan lebih berperannya MHA, merupakan bukti masyarakat wilayah perbatasan berada dalam wilayah hukum kedua negara, baik Indonesia ataupun Malaysia. Tetapi lebih memberikan fungsinya secara efektif berdasarkan hukum adat setempat. Sehingga tidaklah aneh jika salah satu kekhususan wilayah perbatasan dengan menggunakan hukum abu-abu (*grey area of law*).

Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Warga Negara di Wilayah Perbatasan

Salah satu isu strategis yang timbul bagi masyarakat yang mendiami wilayah perbatasan, adalah terkait dengan pemenuhan hak-hak konstitusional sebagai warga negara Indonesia. Yahya A. Zein dalam Disertasi Doktoralnya menekankan bahwa persoalan utama pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara di wilayah perbatasan terbagi menjadi 2 (dua).

Pertama, rendahnya kualitas sumber daya manusia yang merupakan konsekuensi dari keterbatasan kualitas, serta minimnya sarana dan prasarana pendidikan. Fasilitas secara umum memang sudah ada, namun keberadaannya belum

²⁴ Lihat penjelasan UU No 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.

merata dan hanya terdapat di ibukota pemerintahan saja, berbanding terbalik dengan persebaran penduduk di wilayah perbatasan. Kedua, buruknya kondisi kesehatan dan pelayanan kesehatan di wilayah perbatasan.

Oleh sebabnya, konsep yang diusung dalam pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara adalah perubahan paradigma pengelolaan perbatasan. Dimana semula menekankan pada aspek keamanan dan pertahanan (*security and defence*), diganti dengan pendekatan pembangunan kemakmuran dan kesejahteraan (*prosperity and welfare*). Melalui pendekatan HAM, khususnya pemenuhan atas hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan salah satu alternatif mempercepat pembangunan di wilayah perbatasan negara.²⁵

Jika melihat realita yang terjadi, sungguh sangat disayangkan akibat pemerintah tidak memiliki komitmen kuat dalam pemenuhan hak-hak konstitusional bagi masyarakat di wilayah perbatasan. Sejatinya sebagaimana amanah dari instrumen HAM internasional (DUHAM 1948, ICCPR 1966, dan ICESCR 1966) dan HAM nasional dalam UUD 1945, UU No 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICESCR, dan UU No 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi ICCPR, sejatinya menempatkan hak-hak konstitusional bagi warga negara secara merata.

Bila menilik pemenuhannya bagi masyarakat di wilayah perbatasan, kecenderungan Pemerintah mengabaikan sangatlah terlihat. Ketidakberpihaka Pemerintah telah menciptakan lunturnya rasa nasionalisme dan rendahnya kesadaran politik, rendahnya kesadaran hukum yang berdampak pada menurunnya kualitas kehidupan warga negara di wilayah perbatasan.

Mahendra Putra Kurnia dalam penelitiannya mempertajam pentingnya perubahan kebijakan Pemerintah Pusat terkait pembangunan di kawasan perbatasan. Mengkaji kawasan perbatasan secara normatif khususnya dalam menjawab faktor faktor mengapa kawasan perbatasan RI belum layak disebut sebagai “pagar depan” wilayah Indonesia. Pentingnya perubahan paradigma pembangunan dari *land base oriented* menjadi *archipelagic base oriented*, harmonisasi hukum berupa konsep pembaharuan hukum yang dikonkritkan dengan ide satu aturan satu lembaga yang disertai dengan penekanan agar segera dilakukan percepatan pembangunan kawasan

²⁵ Yahya M. Zein, *Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dan Kesehatan Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara Di Wilayah Perbatasan Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara*, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014, hlm. 422.

perbatasan RI merupakan upaya-upaya yang harus segera dilakukan agar kawasan perbatasan RI layak menjadi “pagar depan” wilayah Indonesia.²⁶

Penelitian dari CLDS berkerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Sambas, dipimpin oleh Jawahir Thontowi di tahun 2008, mengidentifikasi ciri-ciri masyarakat di wilayah perbatasan dari segi persoalan budaya dan hukum. Penelitian tersebut dilakukan untuk mempersiapkan konsep pembangunan di wilayah *Border Development Centre* (BDC). Hasilnya adalah kebijakan Pemerintah Pusat di wilayah perbatasan tidak akan pernah sinergis jika tidak memahami nilai-nilai budaya lokal yang hidup di kawasan perbatasan. Nilai-nilai budaya lokal tersebut, perlunya penghormatan terhadap adat istiadat masyarakat Dayak sebelum pembangunan direalisasikan. Pentingnya pengecekan akan adanya tumpang tindih pemilikan dan penguasaan tanah adat atas tanah perkebunan sebelumnya dikuasai oleh Pemerintah. Pentingnya peningkatan SDM lokal agar mereka dapat mengisi pekerjaan yang tersedia di berbagai pembangunan yang menggunakan investor asing atau pribumi.

3. Penutup

Berdasarkan pemaparan dari pembahasan diatas, makalah ini memberikan kesimpulan sebagai berikut: Pertama, bahwa hukum internasional telah sejak lama mengatur dengan jelas dan memberikan kepastian hukum tentang wilayah perbatasan suatu negara. Penentuan batas-batas suatu negara tersebut ditentukan oleh proses-proses hukum internasional, baik mempergunakan konsep *self* determination, asas uti *possidetis*, dan perjanjian batas negara. Sehingga penentuan batas-batas suatu negara diharapkan tidak lagi menimbulkan konflik, meskipun secara hukum internasional diperkenankan penyelesaian melalui Mahkamah Internasional.

Kedua, perjanjian bilateral antara Inggris dan Belanda pada masa sebelum kemerdekaan Indonesia dan Malaysia, telah memberikan kepastian hukum tentang batas-batas antara kedua negara. Sehingga, dasar hukum pemerintahan kolonial tersebut sudah sepantasnya dijadikan bahan acuan bagi Indonesia dan Malaysia untuk menentukan luas wilayahnya masing-masing. Perbedaan persepsi bagi kedua negara terkait kandungan isi dalam perjanjian Bilateral Inggris dan Belanda, sepatutnya

²⁶ Mahendra Putra Kurnia, 2012, *Op.Cit*,

disikapi dengan adanya pembahasan antara kedua negara untuk mencari jalan keluar tanpa melalui kekerasan dan kecurangan.

Ketiga, kerjasama pengelolaan wilayah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia perlu untuk semakin ditingkatkan. Hal ini tentu saja memandang bahwa wilayah perbatasan di Pulau Kalimantan sungguh mengalami ketimpangan, baik sarana dan prasarana diantara kedua negara. Tidak lupa bahwa wilayah perbatasan negara merupakan salah satu pintu vital tumbuh suburnya pelanggaran dan kejahatan lintas negara (*trans-national crimes*). Jika kedua negara tidak menangani kejahatan lintas negara secara khusus, maka tidak mustahil dapat menciptakan wilayah perbatasan sebagai daerah yang rentan untuk menciptakan konflik.

Keempat, kondisi timpang dan termarginalkannya warga negara di wilayah perbatasan hendaknya mendapatkan perhatian serius dari Pemerintah Pusat. Pemenuhan hak-hak konstitusional bagi warga negara di wilayah perbatasan, tidak saja dalam upaya perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia. Tetapi juga, hal tersebut diperlukan mengingat kondisi masyarakat di wilayah perbatasan sungguh jauh berbeda dengan masyarakat di Pulau Jawa. Minimnya infrastruktur bukan saja menghambat perkembangan kualitas sumber daya manusia, melainkan juga membiarkan warga negara di wilayah perbatasan lebih memilih untuk menyebrang ke negara tetangga. Ketimpangan tersebut tentu saja dapat melunturkan semangat nasionalisme warga negara.

Kelima, peran kepala-kepala adat tidak dapat dipinggirkan. Sebab, selain memberikan pengaruh dalam kehidupan masyarakat di wilayah perbatasan, mereka juga dapat berfungsi menjadi media penyelesaian sengketa, baik dalam kasus-kasus keperdataan maupun kasus-kasus pidana. Peningkatan kualitas sumber daya masyarakat lokal melalui *capacity building programe*, diharapkan dapat meningkatkan peran penegakan hukum yang berasaskan pada kearifan lokal masyarakat wilayah perbatasan.

DAFTAR PUSTAKA

- Benny Setiono, *Prinsip-prinsip Modern tentang Kedaulatan Wilayah*.
- Brian Taylor Sumner, Territorial Disputes At The International Court of Justice, *Duke Law Journal*, Vol. 53, No. 1779, 2004.
- Ian Brownlie, 1973.
- Hans Lauterpach Oppenheim, 1992.
- Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Irwan Lahnisafitra, Kajian Pengembangan Wilayah Pada Kawasan Perbatasan Kalimantan Barat - Sarawak, Thesis Master-S2 Pada Program Pasca Sarjana Institute Teknologi Bandung, 2005.
- Jawahir Thontowi, Rohidin, dan Dodik Setiawan, *Penyelesaian Sengketa Damai dan Model Pemberdayaan Diplomasi Lokal di Wilayah Perbatasan Berbasis Keadilan*, Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2013.
- Juni Suburi, 2010.
- Mahendra Putra Karunia, *Kawasan Perbatasan RI: Kesabaran Tak Berbatas, Menanti Janji Sebatas Janji*, 2012.
- Malcolm Shaw, *International Law*, 1986.
- Saru Arifin, *Hukum Perbatasan Darat Antarnegara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2010.
- Sunaryadi, 2010.
- Takdir Ali Mukti, Paradiplomacy. Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda di Indonesia, Yogyakarta: The Phinisi Press, 2013.
- Templeman, L, *Public International Law*, London: Old Bailey Press, 1997
- Victor Prescott dan Gillian D. Triggs, *International Frontiers and Boundaries*, Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Yahya M. Zein, *Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Dan Kesehatan Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara Di Wilayah Perbatasan Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara*, Yogyakarta: Disertasi Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2014.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan
Utara

Kompas 4 April 2008

id.wikipedia.org/wiki/Sengketa_Sipadan_dan_Ligitan