

2624-07-004

URGENSI BORDER DISPUTE SETTLEMENT INDONESIA-MALAYSIA*

R.W. Matindas**

Abstrak

Secara geografis antara Indonesia dan Malaysia memiliki perbatasan di darat dan di laut. Batas darat terdapat di Kalimantan memiliki panjang k.l 2000 km-lari, sedangkan perbatasan laut terdapat di Selat Malaka terdiri dari batas laut territorial $\pm 174 \text{ nm}^{***}$, batas landas kontinen dan batas ZEE ($\pm 433 \text{ nm}$), di Selat Singapura hanya batas laut territorial $\pm 37,4 \text{ nm}$, di Laut China Selatan terdiri dari batas landas kontinen dan ZEE $\pm 594 \text{ nm}$, di perairan Tanjung Datu sepanjang 12NM (batas laut territorial), di perairan Selat Sebuko $\pm 29,6 \text{ nm}$ (batas laut territorial), dan di Laut Sulawesi $\pm 165 \text{ nm}$ (batas ZEE dan landas kontinen). Segmen-segmen batas tersebut sampai saat ini belum seluruhnya tuntas dan sering menjadi isu 'panas' konflik perbatasan.

Isu-isu perbatasan antara Indonesia dan Malaysia memiliki dimensi yang sangat luas. Adanya fenomena kemarahan publik di Indonesia ketika terjadi sengketa batas di wilayah perbatasan sering terjadi dan diperlukan identifikasi masalah secara cermat dan akurat guna mengatasi konflik perbatasan secara sistematis dan terfokus. Di antara isu-isu konflik perbatasan yang menonjol adalah perbedaan kondisi dan persepsi sosial, budaya dan ekonomi, serta perbedaan kondisi kemampuan gelar pertahanan-keamanan di perbatasan antara kedua negara yang cukup signifikan.

Makalah ini akan menguraikan kondisi penanganan perbatasan tersebut di atas, faktor-faktor yang dominan yang menyebabkan memanasnya konflik batas, dan berapa sensitive hal tersebut berpengaruh terhadap hubungan antara kedua negara dalam konteks *good neighboring countries*, serta saran kebijakan dalam rangka penyelesaian konflik perbatasan tersebut, baik pada tingkat politik, sosial-ekonomi, pertahanan-keamanan, dan teknis demarkasi.

Pendahuluan

Perbatasan darat antara Indonesia dengan Malaysia terdapat di Kalimantan dengan panjang batas sekitar 2000 km-lari, membentang dari Tanjung Datu di sebelah barat hingga ke pantai timur pulau Sebatik di sebelah timur.

Makalah disampaikan pada Diskusi "Tinjauan Kritis Terhadap Hubungan Bilateral Indonesia-Malaysia Dalam Konteks *Good Neighbouring Policy*", Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan (BPPK) Departemen Luar Negeri RI, Bandung, 13-14 Desember 2007

** Kepala Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional

*** 1 nm = 1.852 meter

Penentuan batas darat di sini merujuk kepada kesepakatan antara Hindia-Belanda dengan Inggris pada tahun 1891, 1915 dan 1925. Program penegasan batas (demarkasi) secara bersama dimulai pada tahun 1973, dan hingga saat ini telah terpasang sebanyak 19.000 lebih patok batas. Secara delimitasi dapat dikatakan batas darat ini sudah selesai, tetapi secara demarkasi masih tersisa sembilan titik bermasalah (*outstanding boundary problems*). Selama ini kedua belah pihak bersepakat untuk terus menuntaskan masalah batas darat ini melalui panitia nasional dan panitia teknis *survey and demarcation*. Namun demikian, sering terjadi permasalahan non teknis yang mengganggu stabilitas keamanan di sekitar perbatasan yang disebabkan, antara lain oleh adanya *transboundary crimes*, pembalakan liar, penggeseran patok batas.

Perbatasan laut antara Indonesia dengan Malaysia memiliki komplikasi yang cukup rumit, tidak hanya karena panjangnya garis batas, tetapi juga lokasi dan rejim batas yang beragam. Panjang perbatasan: (i) Di Selat Malaka terdiri dari tiga rejim batas maritim, yaitu batas laut territorial ± 174 nm, landas kontinen ± 433 nm, dan zona ekonomi eksklusif (ZEE) ± 256 nm; (ii) Di Selat Singapura bagian barat dan timur merupakan rejim batas laut territorial; (iii) Di Laut China Selatan sebelah barat dan timur terdapat batas bersama landas kontinen dan ZEE, (iv) Di perairan Tanjung Datu masih terdapat segmen batas laut territorial yang belum ditetapkan bersama, sementara batas landas kontinennya sudah, (v) Di Selat Sebuko terdapat segmen batas laut territorial sepanjang $\pm 29,53$ NM, dan (vi) Di Laut Sulawesi terdapat masalah batas landas kontinen dan ZEE. Permasalahan perbatasan di Selat Malaka memiliki dimensi politik kewilayahan (delimitasi), keamanan (perompakan), penyelundupan, dan adanya perbedaan klaim batas ZEE yang sering menimbulkan isu pelanggaran batas oleh para nelayan dan kekurangan jelasan batas-batas yurisdiksi patroli perairan. Di Selat Singapura, walaupun segmen batasnya sangat pendek, tetapi merupakan kawasan perairan yang sangat ramai, namun demikian rentan terhadap penyelundupan Sedangkan di Laut China selatan permasalahan lebih menonjol karena sumber daya alam dan penangkapan ikan.

Border dispute issues (Indonesia-Malaysia) yang sering mengemuka di media cukup banyak, baik berkenaan dengan batas darat, maupun batas laut. Diantaranya untuk batas darat: (i) penggeseran/pemindahan patok batas, (ii) trafficking, (iii) pembalakan liar (*illegal logging*), (iv) penyelundupan, (v) *transboundary crimes*, dan terbaginya masyarakat etnis karena adanya garis batas politis. Sedangkan untuk batas laut: (i) penyelundupan, (ii) illegal fishing, (iii) "gesekan" patroli/pasukan pengaman laut. Selain itu dengan adanya kegiatan eksplorasi gas dan minyak di lepas pantai sejak awal tahun 60-an, maka kasus sengketa antara Indonesia dan Malaysia dalam hal kedaulatan atas pulau Sipadan dan Ligitan dimulai sejak tahun 1969, ketika kedua negara merundingkan hal batas landas kontinen, yang mana kedua pulau tersebut akan dipakai sebagai titik dasar bagi penentuan batas landas kontinen. Akhirnya, dengan keputusan *International Court of Justice* (ICJ-17 Desember 2002) tentang *Case concerning Sovereignty over Sipadan and*

Ligitan, telah diserahkan kepemilikan kedua pulau tersebut kepada Malaysia dengan bukti penguasaan dan pengendalian efektif (*effectivities*). Dari keputusan ICJ tersebut, kekecewaan sangat dirasakan oleh sebagian besar rakyat Indonesia.

Ketegangan hubungan RI-Malaysia semakin bertambah, berkaitan dengan masalah perbatasan di Laut Sulawesi yang diawali dengan klaim sepihak oleh Malaysia atas blok Ambalat berdasarkan peta 1979. Peta Malaysia tersebut secara unilateral menetapkan batas laut klaim Malaysia di Laut Sulawesi, yang telah memasuki batas wilayah yurisdiksi Indonesia. Implikasi yuridis terhadap peta tersebut tidak ada, sebab batas maritim yang tergambar tidak dilaksanakan sesuai hukum internasional, namun mempunyai implikasi politis. Juga terdapat beberapa kasus permasalahan yang lain seperti penganiayaan Malaysia terhadap pekerja suar di Karang Unarang, pemberian lisensi ke perusahaan minyak Shell oleh Malaysia di wilayah Ambalat, serta serangkaian kejadian lainnya yang mewarnai sengketa kepemilikan blok Ambalat. Kasus-kasus tersebut berkaitan dengan belum jelasnya penentuan batas-batas Zone Ekonomi Eksklusif (ZEE) di Selat Malaka dan Laut China Selatan dan menimbulkan masalah pelanggaran di kawasan tersebut. Pihak Malaysia menganggap bahwa batas tersebut adalah *single line (coincide)*, sementara Pemerintah Indonesia menghendaki agar garis batas ZEE ditetapkan terpisah mengingat rejim yang mengatur keduanya berbeda. Dengan perbedaan prinsip ini sering menimbulkan kerancuan.

Faktor-faktor dalam Sengketa

Geopolitik merupakan perkembangan dari "geografi politik". Perkembangan atau evolusi berlangsung secara spasial dari waktu ke waktu dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat bangsanya atau tuntutan kebutuhan akan ruang. Hakekat geopolitik Indonesia sebagai negara kepulauan, secara eksplisit tertuang pada "Wawasan Nusantara". Terkait dengan konstelasi geografis negara, sehingga letak dan kondisi geografis yang strategis merupakan salah satu *element of nation power*. Wilayah perbatasan memegang peranan penting, dimana batas wilayah negara mencerminkan kedaulatan negara dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya maupun pertahanan dan keamanan. Terkait dengan penetapan batas maritim di Laut Sulawesi, dinilai dari konteks geografinya, perlu adanya pengenalan wilayah perairan Indonesia. Adanya persepsi publik yang salah tentang blok Ambalat dan dimana serta apa itu Karang Unarang. Faktor geopolitik dalam sengketa batas antara Indonesia dan Malaysia menyangkut kurangnya keterpaduan dalam hal pembinaan kawasan perbatasan, serta minimnya sarana dan prasarana yang tersedia di kawasan tersebut sehingga ketergantungan kepada pihak negara tetangga sangat dominan yang mengakibatkan kerentanan dalam pembinaan mental bangsa.

Faktor demografi; Indonesia dengan jumlah penduduk sekitar 230 juta jiwa, sementara Malaysia hanya sekitar 27 juta jiwa namun dengan tingkat pertumbuhan ekonomi lebih baik dari Indonesia telah menyebabkan terjadinya kebutuhan tenaga kerja yang lebih besar dari Indonesia masuk ke Malaysia. Dalam hal ini Kalimantan merupakan pintu keluar dan masuk penduduk antara kedua Negara. Walaupun populasi penduduk di sekitar perbatasan relatif rendah, tetapi tingkat kebutuhan hidup mereka cukup tinggi. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, pihak negara tetangga menyediakannya dengan sebaik-baiknya walaupun harus dibayar dengan harga yang sangat tinggi. Selain itu banyak di antara mereka yang tidak menyadari pentingnya garis batas, sehingga banyak kebun/ladang milik masyarakat yang berada di kedua negara, dibelah oleh garis batas. Bahkan ada rumah penduduk yang sebagian ruangnya berada di Indonesia dan sebagian lainnya berada di Malaysia.

Faktor sumber kekayaan alam: Hutan lebat yang semula melingkupi kawasan perbatasan, saat ini sudah sangat berkurang dan berubah menjadi semak belukar dan tanah kosong. Hal ini terjadi karena terbatasnya petugas pengawas hutan, minimnya alat transportasi dan komunikasi, serta kurangnya kesadaran masyarakat terhadap lingkungan sehingga penebangan liar sering terjadi. Bahkan kebijakan untuk mengizinkan pihak swasta untuk menanamkan investasinya di bidang perkebunan kelapa sawit, dapat dipandang sebagai alat untuk membatasi habis hutan yang tersisa. Selain itu di musim kemarau, semak belukar yang mengering berpotensi untuk terbakar, dan tidak mudah dipadamkan karena kondisi tanah yang mayoritas berupa tanah gambut, sedangkan di musim hujan semak belukar tidak mampu menahan air sehingga menimbulkan banjir. Selain itu meningkatnya kebutuhan energi dimana telah menyebabkan negara-negara penghasil migas berlomba-lomba untuk menemukan cadangan baru, dan hal ini juga terjadi di Indonesia dan Malaysia dalam kasus Ambalat.

Faktor Ekososbud: Masyarakat di sepanjang kawasan perbatasan umumnya terdiri dari masyarakat dengan sosial ekonomi lemah dan berpendidikan rendah, sehingga untuk mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari mereka terbiasa melakukan pekerjaan yang mudah dilakukan dan cepat mendapatkan uang walaupun pekerjaan tersebut menimbulkan kerusakan lingkungan, seperti menebang kayu, membakar hutan untuk dijadikan ladang, dan mendulang emas dengan menggunakan air raksa. Selain itu, uang yang mereka miliki hampir seluruhnya berupa mata uang Malaysia (Ringgit) karena segala keperluan mereka (sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya) dipenuhi oleh pihak 'sebelah' (Malaysia). Juga dalam percakapan sehari-hari, banyak kata-kata dan istilah-istilah Malaysia yang dipakai. Hal ini sedikit banyak mempengaruhi sosial dan budaya masyarakat setempat. Potensi ekonomis tidak lepas dari faktor politik dan letak strategis suatu wilayah. Berkaitan dengan kedudukan Indonesia sebagai negara maritim yang terdiri dari 17.504 pulau, maka ada beberapa hal yang membuat wilayah NKRI mempunyai peran & fungsi strategis dipandang dari segi geoekonomis.

Secara geografis Indonesia terletak diposisi silang jalur perdagangan nasional. Dan potensi di wilayah perbatasan, pulau-pulau kecil terluar serta pulau-pulau kecil dapat dijadikan modal dasar pembangunan nasional.

Faktor Polhankam: Minimnya sarana dan prasarana infrastruktur seperti jalan akses antar kabupaten perbatasan, ditambah dengan rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi masyarakat menimbulkan kerawanan politik, pertahanan dan keamanan. Masyarakat menjadi mudah dipengaruhi oleh pihak "sebelah" karena hampir seluruh keperluan mereka disediakan oleh Malaysia. Selain itu informasi yang mereka terima lebih banyak datang dari Malaysia. Hal ini sangat mengkhawatirkan karena jika mereka terprovokasi untuk menjadi warga negara Malaysia, kemungkinan besar hal yang kita tidak harapkan akan terjadi.

Faktor komunikasi publik: Demikian pula dengan sarana komunikasi di kawasan perbatasan, umumnya sangat kurang, baik kuantitas maupun kualitasnya. Informasi yang tersedia, jika ada, semata-mata informasi mengenai Malaysia. Kalaupun ada informasi mengenai Indonesia, informasi tersebut umumnya sudah lama dan kurang akurat. Sedikit sekali informasi baru dan terkini mengenai Indonesia yang dapat diakses oleh masyarakat di perbatasan.

Penyelesaian Sengketa Batas

Perundingan merupakan langkah damai yang memiliki nilai tinggi, perlu diawali dengan keputusan politik dan terprogram di kedua belah pihak. Dalam kaitannya dengan perbatasan darat, terdapat 9 ruas yang belum terselesaikan dan lebih dikenal dengan sebutan 9 *Outstanding Boundary Problems* (OBP). Untuk menyelesaikan masalah tersebut, telah dibentuk Kelompok Kerja Bersama (*Joint Working Group*) antara kedua negara. Untuk tahap awal disepakati untuk dibahas 5 permasalahan di sektor timur (Kalimantan Timur-Sabah) yaitu: Sungai Sinapad, Sungai Semantipal, Pulau Sebatik, Non Koinsidensi di daerah prioritas II (B-C), dan Non Koinsidensi di daerah prioritas II (C-D). Direncanakan perundingan kedua negara untuk membahas masalah tersebut akan diselenggarakan dalam tahun 2008 di Malaysia. Dalam hal sengketa batas maritim, Konvensi Hukum Laut 1982, sesuai dengan pasal 78 dan 83, kriteria delimitasi maritim memiliki tiga elemen utama : 1). dengan persetujuan (*by agreement*) 2). berdasarkan hukum internasional dan 3). untuk mencapai hasil yang adil (*equitable result*). Sudah menjadi kewajiban hukum internasional, bahwa setiap perselisihan yang ada dalam hubungan antar negara harus diselesaikan secara damai. Pasal 33 (1) piagam PBB memberikan modalitas yang dapat diberikan dalam rangka penyelesaian sengketa antar negara secara damai. Dalam penyelesaian sengketa berbagai opsi tersebut mencakup penyelesaian politis dan yuridis. Penyelesaian politis dapat dilakukan secara bilateral, maupun melibatkan pihak ketiga netral (mediasi, konsiliasi). Sedangkan penyelesaian

yuridis dapat dilakukan lembaga yudisial yang bersifat *ad-hoc (arbitrase)* atau yang permanen (Mahkamah Internasional).

Konsultasi ASEAN: Piagam ASEAN atau *ASEAN Charter* telah ditandatangani semua kepala negara, tanggal 20 November 2007 pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN di Singapura. Piagam ini akan menjadi landasan hukum ASEAN dalam melaksanakan semua kegiatannya yang berorientasi terhadap kepentingan rakyat termasuk juga masyarakat di perbatasan negara. Sejumlah poin penting dari Piagam ASEAN yang terdiri dari 13 bab dan 55 pasal itu adalah menjaga dan meningkatkan perdamaian dan keamanan di kawasan, membentuk pasar tunggal berbasis produksi yang kompetitif dan terintegrasi secara ekonomi, memperkuat demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik, serta menegakkan aturan hukum dan mengedepankan hak asasi manusia. Terkait dengan itu, ASEAN akan membentuk badan HAM yang mekanismenya ditetapkan oleh para menteri luar negeri.

Arbitrase merupakan upaya damai yang dikehendaki/disepakati oleh para pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan/mahkamah. Indonesia di era kolonial telah melakukan hal ini seperti dalam kasus batas negara di pulau Timor tahun 1914 antara Belanda dan Portugal.

Mahkamah internasional merupakan upaya damai yang dikehendaki/disepakati oleh para pihak yang bersengketa dengan melalui pengadilan/mahkamah. Contoh yang paling hangat dewasa ini adalah upaya kedua negara dalam sengketa batas di Pulau Sipadan dan Ligitan yang dimenangkan Malaysia dalam

...terselesaikannya perbatasan wilayah yurisdiksi antara kedua negara akan memberikan jaminan keutuhan NKRI dan stabilitas nasional, ...

sidang ICJ tanggal 17 Desember 2002.

Perang bukan alternatif yang mungkin pada dewasa ini.

Urgensi Penyelesaian Sengketa

Stabilitas kawasan; apabila garis batas antara kedua negara telah jelas secara hukum dan tegas keberadaannya di lapangan sehingga dapat menghilangkan keraguan dan kedua belah pihak dapat mengelola kawasan perbatasan dengan lebih efektif dan efisien misalnya melalui program kerjasama pengembangan kawasan perbatasan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat di kedua belah pihak.

Keutuhan NKRI dan stabilitas nasional; terselesaikannya perbatasan wilayah dan yurisdiksi antara kedua negara akan memberikan jaminan keutuhan NKRI dan stabilitas nasional, dan karenanya perkembangan nasional dapat dilaksanakan mulai dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan tanpa

ada keraguan batas-batas wilayah. Selain itu dengan utuhnya NKRI, stabilitas nasional dapat terwujud karena segala potensi yang ada dapat disebarluaskan ke seluruh penjuru tanah air secara adil dan merata, tanpa harus terjadi sengketa dengan negara tetangga.

Pembangunan perbatasan dan kerjasama banyak dilakukan oleh berbagai negara. Pendekatan sebelumnya adalah bersifat sekuriti, dan dewasa ini lebih bersifat *prosperity* untuk kedua belah pihak. Dengan segera diselesaikannya sengketa perbatasan kedua negara, pembangunan kawasan perbatasan dapat dilaksanakan melalui penataan ruang yang komprehensif integral dengan melihat kondisi obyektif di kedua belah pihak sehingga masyarakat dapat memanfaatkan dan meningkatkan taraf hidup mereka. Untuk dapat mempercepat terlaksananya pembangunan kawasan perbatasan, perlu adanya kerjasama semua sektor terkait baik di pusat, daerah, maupun antar instansi terkait.

Saran Upaya Kedepan

Manajemen perbatasan; Untuk merealisasikan tujuan tersebut di atas, perlu diambil langkah-langkah berikut. Yang pertama adalah melaksanakan manajemen perbatasan yang baik dan efektif. Hal ini dapat dilakukan dengan menyusun dasar hukum dan kerangka kerja kegiatan pengelolaan kawasan perbatasan yang menyeluruh. Selain itu para pengambil kebijakan dan para pelaksana perlu memiliki motivasi, dedikasi, dan kapabilitas yang tinggi guna merealisasikan tujuan tersebut. Juga pengendalian dan pengawasan selama pelaksanaan kegiatan perlu dilakukan agar selalu berada pada jalur yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Akhirnya evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan tersebut perlu dilakukan agar dapat diketahui sejauh mana perbedaan antara rencana awal, tujuan akhir dan realisasinya. Selain perlunya landasan hukum yang jelas, diperlukan pula upaya-upaya peningkatan kelembagaan, pendekatan geospasial yang andal, dan pemanfaatan iptek dan peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dalam penanganan masalah perbatasan. Selain itu tidak kalah pentingnya adanya prioritas pendanaan nasional.

Kebijakan *border diplomacy* yang telah dicanangkan peningkatannya sejak tahun 2002 hendaknya terus dilanjutkan dan didukung dengan sinergi lintas instansi/lembaga untuk dapat segera menyelesaikan delimitasi batas-batas NKRI yang masih cukup banyak volumenya.

Kerjasama pembangunan ekonomi kawasan perbatasan: kerjasama ini dibangun atas dasar prinsip "win-win solution" yang berarti kedua negara mendapatkan manfaat dari kegiatan tersebut. Kegiatan ini dapat berupa pembangunan sarana sosial ekonomi seperti pasar, sekolah, fasilitas kesehatan, dan lain-lain. Adanya forum kerjasama Sosek Malindo hendaknya dievaluasi dan direvitalisasi guna didapat manfaat optimum bagi Indonesia.

11 Kerjasama keamanan perbatasan; kerjasama ini dapat berupa patroli bersama pasukan pengaman perbatasan kedua negara, penggunaan peta perbatasan bersama, tukar-menukar data dan informasi perbatasan, latihan-latihan bersama: pengamanan perbatasan, penanggulangan bencana dan tanggap darurat.

12 Kebijakan teknis pemeliharaan pilar batas dimaksudkan agar sengketa batas kedua negara dapat diatasi dan diselesaikan secara damai, maka perlu adanya pemeliharaan batas secara berkala oleh kedua negara yang melibatkan kemampuan teknik survei dan pemetaan di kedua belah pihak, baik di pusat maupun daerah/masyarakat setempat. Dengan peningkatan pemeliharaan pilar batas secara teratur dapat diketahui dengan cepat adanya kerusakan/ketidak normalan kondisi dan posisi pilar batas serta dapat segera diambil langkah-langkah yang tepat guna mengatasinya. Mengingat hal ini merupakan kegiatan rutin yang tidak bisa diabaikan, maka diperlukan adanya kelembagaan permanen yang menangani masalah ini, misalkan *Joint Technical Committee*.