4-30-2009

Upaya Diplomatik Indonesia dalam Penetapan Alur-Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)

Etty R. Agoes

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Agoes, Etty R. (2009) "Upaya Diplomatik Indonesia dalam Penetapan Alur-Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 6 : No. 3 , Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol6.3.207

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol6/iss3/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Upaya Diplomatik Indonesia dalam Penetapan Alur-Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)

Prof. Etty R. Agoes¹

Indonesia is the first Archipelagic State which proposed the establishment of archipelagic sea lane passage as governed in article 53 United Nation Convention Law of the Sea (UNCLOS) 1982. The author opined that basic principle of Archipelagic State is the unity of land, water and people. This article explains the archipelagic sea lane passage based on the UNCLOS 1982. Moreover, this article describes the Indonesian efforts on the establishment of archipelagic sea lane passage, includes Indonesian diplomatic effort within International Maritime Organization.

Keywords: Archipelagic Sea Lane Passage, Maritime Safety Committee, International Maritime Organization

I. Pendahuluan

Pada tanggal 19 Mei 1998, dalam Sidang ke-69 Komisi Keselamatan Pelayaran (*Maritime Safety Committee/MSC*), Organisasi Maritim Internasional (*International Maritime Organization/IMO*) telah menyetujui usul pemerintah Indonesia tentang tiga alur-alur laut kepulauan Indonesia (ALKI).² Indonesia merupakan negara kepulauan pertama yang mengajukan usul penetapan alur-alur laut kepulauan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Konvensi Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) 1982.³ Penerimaan usul Indonesia tersebut merupakan langkah lebih maju lagi dalam rangka pengimplementasian UNCLOS 1982.

¹ Penulis merupakan pakar hukum laut di Indonesia yang sangat ahli menangani masalah-masalah kelautan di Indonesia. Ahli hukum Internasional yang dilahirkan pada tahun 1943 ini adalah guru besar Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (1989). Beliau pernah ditunjuk sebagai staf ahli menteri bidang hukum Departemen Kelautan dan Perikanan RI (1999-2002) dan sebagai tenaga ahli Departemen Kelautan dan Perikanan RI. Berbagai jabatan strategis telah dipercayakan kepada beliau pada lingkup nasional termasuk diantaranya menjabat Direktur *Indonesia Centre for the Law of the Sea and Marine Affairs (ICLOS)* Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Direktur Eksekutif dan anggota Badan Penasehat PSWN, Penasehat Ahli Kepala Staf TNI AL, Anggota Tim Pakar Kementerian Lingkungan Hidup dan Departemen Kehakiman dan HAM.

UNCLOS 1982 tersebut sangat penting karena telah memberikan landasan hukum internasional bagi kepentingan Indonesia yang menyangkut kepentingan internasional. Di satu pihak, dengan meratifikasi UNCLOS 1982 Indonesia telah lebih memperkuat kedudukannya sebagai suatu negara kepulauan. Di lain pihak Indonesia dibebani dengan pelbagai macam kewajiban antara lain untuk mengakomodasikan kepentingan pelayaran internasional, melalui tiga macam hak lintas, yaitu hak lintas damai, hak lintas transit dan hak lintas alur-alur laut kepulauan.

Sebagian besar penulis sepakat bahwa dasar utama dari asas-asas negara kepulauan, adalah kesatuan (*unity*) antara daratan, perairan dan penduduknya. Dasar pemikiran dari doktrin negara kepulauan adalah untuk mencapai, mempertahankan dan melestarikan keutuhan suatu negara kepulauan, yang pulau-pulainya serta wujud alamiah lainnya merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki (*intrinsic*), atau yang secara historis dianggap sebagai kesatuan demikian.

Oleh karena timbulnya tentangan dari negara-negara maritim maju yang menghendaki lintasan yang tidak terhalang (*unimpeded*) atau bebas bagi setiap jenis kapal untuk melintasi perairan yang sebelumnya dapat dianggap sebagai perairan pedalaman, menurut ketentuan UNCLOS 1982 sekarang dikualifikasikan sebagai perairan kepulauan. Seperti diketahui sepanjang Konferensi Hukum Laut ke III, negara-negara maritim maju khawatir akan timbulnya masalah yang disebabkan oleh negara-negara yang wilayahnya terdiri dari kumpulan pulau-pulau yang dipisahkan oleh perairan yang luas untuk menutup perairan tersebut bagi pelayaran internasional.

Akibatnya, dalam menetapkan garis-garis pangkal lurus kepulauan UNCLOS 1982 memuat berbagai persyaratan dalam penerapannya, antara lain tentang pembatasan jarak maksimum untuk setiap segmen garis pangkal dan ratio antara luas perairan dan daratan. Kriteria dalam bentuk pembatasan ini seyogyanya sudah dapat meredakan kekhawatiran di atas. Namun dalam kenyataannya negara-negara tersebut masih ingin membatasi penerimaannya atas konsep negara kepulauan dengan tetap menghendaki pelayaran bebas bagi setiap jenis kapal melalui perairan kepulauan. Sejalan dengan ini mereka juga

² Siaran Pers Menteri Luar negeri Republik Indonesia mengenai "Penetapan 3 (tiga) Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), 15 Juni 1998.

³ Untuk selanjutnya akan disebut sebagai "UNCLOS 1982."

menghendaki lintas transit secara bebas melalui selat yang digunakan untuk pelayaran internasional.

Ketentuan tentang perairan kepulauan yang bersifat *sui generis* sebagaimana ditetapkan dalam UNCLOS 1982, merupakan unsur yang paling esensial dari ketentuan-ketentuan dalam Bab IV UNCLOS 1982. Sebagaimana telah digambarkan sebelumnya ketentuan ini merupakan refleksi dari kompromi yang dicapai dari perbedaan kepentingan antara negara kepulauan dengan negara-negara maritim maju. Akibatnya, ketentuan-ketentuan Bab IV UNCLOS 1982 tentang negara kepulauan yang kadang-kadang tidak terlalu jelas (ambigu) membuka jalan untuk timbulnya perbedaan interpretasi.

Selama ini tampak bahwa perkembangan pengaturan tentang penggunaan laut, khususnya untuk pelayaran, mengenal dua pilihan, yaitu *pertama* yang didasarkan pada asas nasionalitas kapal berdasarkan hukum negara bendera kapal tanpa mengindahkan lokasi keberadaan kapal, dan setelah itu berkembang pada bentuk *kedua* yaitu pengaturan yang didasarkan pada kewenangan yang berasal dari hukum nasional suatu negara pada bagian-bagian laut tertentu, tanpa memperhatikan nasionalitas kapal.⁴

Untuk mengatur masalah penggunaan laut, UNCLOS 1982 menambahkannya dengan memberi peranan pada “organisasi internasional yang berwenang”, yang dapat menetapkan ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara-negara. Untuk mengatur penggunaan dasar laut samudera dalam (*sea-bed*) misalnya, UNCLOS 1982 membentuk suatu organisasi baru yaitu Otorita Dasar Laut Internasional (*International Sea-bed Authority/ISA*). Sedangkan untuk pelayaran dan perlindungan lingkungan laut UNCLOS 1982 tidak secara tegas menetapkan organisasi internasional mana yang dianggap berwenang, kecuali untuk penerbangan dimana setiap pesawat udara yang melakukan lintas transit dan lintas alur laut kepulauan diwajibkan untuk mengikuti pengaturan yang dikeluarkan oleh Organisasi Penerbangan Sipil Internasional (*International Civil Aviation Organization/ICAO*).⁵

⁴ Bernard H. Oxman, “Environment Protection in Archipelagic Waters and International Strait—The Role of the International Maritime Organization,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 10, No. 4, 1995, p. 467.

⁵ Pengaturan ICAO tentang *Rules of the Air*, seperti ditetapkan dalam Pasal 39 ayat 3, yang sesuai dengan ketentuan Pasal 54 secara *mutatis mutandis* berlaku juga untuk hak lintas alur laut kepulauan.

II. Penetapan alur-alur laut menurut konvensi hukum laut 1982.⁶

UNCLOS 1982 mengakui tiga jenis hak lintas bagi kapal kapal asing melalui perairan yang berada di bawah yurisdiksi suatu negara; yaitu hak lintas damai (*innocent passage*), hak lintas transit (*transit passages*) dan hak lintas alur laut kepulauan (*archipelagic sea-lanes passage*). Hak lintas damai dapat dilaksanakan baik melalui laut territorial, selat yang digunakan untuk pelayaran internasional maupun perairan kepulauan. Hak lintas transit hanya dapat dilaksanakan melalui selat yang digunakan untuk pelayaran internasional, sedangkan hak lintas alur-alur laut kepulauan hanya dapat dinikmati melalui perairan kepulauan, khususnya melalui alur-alur laut kepulauan.

Dalam pelaksanaan hak lintas tersebut negara-negara dapat menetapkan alur alur laut dan skema pemisah lalu lintas (*sea-lanes and traffic separation schemes*),⁷ yang dianggap sebagai sarana penting untuk menjamin keselamatan pelayaran serta mencegah pencemaran terhadap lingkungan laut.⁸ Khusus untuk lintas alur laut kepulauan, negara kepulauan juga dapat menetapkan rute penerbangan di atas alur-alur laut kepulauannya. Dalam menetapkan alur alur laut dan skema pemisah lalu lintas tersebut UNCLOS 1982 memberi peranan kepada “organisasi internasional yang berwenang”.⁹

Pengaturan hak lintas oleh kapal-kapal asing melalui perairan nasional akan mempunyai dampak baik bagi negara pemakainya, negara pantai, negara tepi selat, negara kepulauan itu sendiri maupun negara negara lain yang secara langsung maupun tidak langsung akan merasakan akibatnya. Menurut ketentuan UNCLOS 1982 penetapan alur laut dan skema pemisah lalu lintas ini dapat dianggap sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan negara pantai yang dibatasi oleh adanya peranan “organisasi internasional yang berwenang”.

Sesuai dengan ketentuan UNCLOS 1982 penggunaan alur-alur laut dan skema pemisah lalu lintas dapat diwajibkan bagi kapal-kapal yang melaksanakan

⁶ Bagian ini seri tulisan penulis terdahulu. Secara lengkap lihat Etty R. Agoes, “International Maritime Organization (IMO) dan Peranannya dalam Penetapan Alur-alur Laut Kepulauan Indonesia,” dimuat dalam *Mochtar Kusumaatmadja : Pendidik & Negarawan*, Mieke Komar et. al. (eds), Alumni, Bandung, 1999, hlm. 568-599.

⁷ Pasal 22, 41 dan Pasal 53.

⁸ International Maritime Organization, “Implication of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 for the International Maritime Organization : Study by the Secretariat of IMO,” LEG/MSC/1, 10 February 1986, hlm. 44.

⁹ Pasal 22 ayat 3 (a), 41 ayat 4, dan 53 ayat 9.

hak lintas damai melalui laut teritorialnya,¹⁰ khususnya tanker tanker dan kapal kapal bertenaga nuklir, atau kapal kapal yang mengangkut bahan bahan nuklir atau bahan bahan yang berbahaya lainnya.¹¹ Penetapan alur laut dan skema pemisah lalu lintas demikian, harus memperhatikan :¹²

- 1) rekomendasi yang diberikan oleh organisasi internasional yang berwenang;
- 2) setiap alur yang biasa digunakan untuk pelayaran internasional;
- 3) sifat sifat khusus dari kapal kapal dan alur alur tertentu; dan
- 4) kepadatan lalu lintas.

Dalam pada itu Pasal 53 memberikan kepada negara kepulauan wewenang khusus untuk menetapkan alur alur laut pada perairan kepulauannya dan laut teritorial yang berbatasan, bersamaan dengan rute penerbangan pada ruang udara di atasnya, sebagai berikut :

1. "An archipelagic State may designate sea lanes and air-routes thereabove, suitable for the continuous and expeditious passage of foreign ships and aircraft through or over its archipelagic waters and the adjacent territorial sea.
2. "All ships and aircraft enjoy the right of archipelagic sea lanes passage in such sea lanes and air routes."

Dari ketentuan di atas ada beberapa hal yang perlu dicatat, yaitu :

- a. lintas alur laut kepulauan diperuntukkan bagi kapal dan pesawat udara jenis apapun (*all ships and aircraft*);
- b. rute penerbangan hanya akan ada di atas (*thereabove*) alur-alur laut kepulauan;
- c. alur-alur laut kepulauan harus cocok digunakan untuk lintas kapal dan pesawat udara asing yang terus-menerus dan langsung serta secepat mungkin (*suitable for continuous and expeditious passage*);
- d. alur-alur laut kepulauan meliputi juga bagian dari laut teritorial yang berdekatan.

Dilihat dari hal-hal tersebut di atas, IMO tidak memiliki kewenangan dalam penetapan rute penerbangan. Hal ini sudah barang tentu harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 39 ayat 2 yang berdasarkan ketentuan Pasal 54 berlaku *mutatis mutandis* bagi lintas alur laut kepulauan, dimana berlaku kewajiban bagi

¹⁰ Pasal 22 ayat 1.

¹¹ Pasal 22 ayat 2

pesawat udara untuk mentaati ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh *International Civil Aviation Organization (ICAO)* sebagai organisasi internasional yang berwenang di bidang penerbangan sipil.

Mengingat bahwa pengakuan hak lintas penerbangan bagi pesawat terbang di atas alur-alur laut kepulauan ini dimaksudkan untuk mengakomodasikan kepentingan lintas kapal-kapal perang yang secara operasional biasanya disertai dengan perlindungan atau pengawalan dari udara (*air cover*) oleh pesawat terbang militer,¹³ akan muncul permasalahan tentang wewenang IMO maupun ICAO dalam hal ini.

UNCLOS 1982 sama sekali tidak memberikan pedoman tentang alur laut yang dimaksudkan oleh ketentuan ini. Dalam Konferensi Hukum Laut III perundingan tentang pengaturan hak lintas bagi kapal-kapal asing melalui perairan negara kepulauan dilatarbelakangi oleh tiga jenis usul pengaturan, yaitu yang berasal dari usul empat negara (Fiji, Indonesia, Mauritius dan Filipina) yang menghendaki rezim lintas damai, kemudian disusul oleh Inggris yang menghendaki lintas transit seperti pada selat yang digunakan untuk pelayaran internasional, dan usul ketiga datang dari Bahama yang menghendaki kebebasan pelayaran dan penerbangan.¹⁴

Pada akhirnya pengaturan yang disepakati bersifat *sui generis* dan kemudian dinamakan lintas alur laut kepulauan (*archipelagic sea lanes passage*). Pengertian tentang lintas alur laut kepulauan dijelaskan dalam Pasal 53 ayat 3, sebagai berikut :

3. "Archipelagic sea lanes passage means the exercise in accordance with this Convention of the rights of navigation and overflight in the normal mode solely for the purpose of continuous, expeditious and unobstructed transit between one part of the high seas or an exclusive economic zone and another

¹² Pasal 22 ayat 3.

¹³ Mochtar Kusuma-Atmadja, "Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)," *Rapat Kerja Nasional Alur Laut Kepulauan Indonesia*, Departemen Luar Negeri, Cisarua 17-19 Januari 1995, hlm. 12-13.

¹⁴ Fiji, Indonesia, Mauritius and the Philippines : Draft Article on Archipelagos, U.N. Doc. No. A/AC.138/SC.III/L. 48 (1973); United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Draft Articles on the Right and Duties of Archipelagic States, U.N. Doc. A/AC.138/S.C. III/L.44, dan point 10 dari "18 Principles for Inclusion in Archipelagic Articles" (Bahamas), suatu dokumen yang tidak diedarkan di Konferensi Hukum Laut III, tapi dimuat dalam Satya Nandan, Shabtai Rosenne and Neal R. Grandy, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 - A Commentary*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, hlm. 405-406.

part of the high seas or an exclusive economic zone.”

Berbeda dengan lintas transit yang diartikan sebagai pelaksanaan kebebasan pelayaran dan penerbangan (*freedom of navigation and overflight*), lintas alur laut kepulauan diartikan sebagai pelaksanaan hak pelayaran dan penerbangan dalam cara normal (*rights of navigation and overflight in the normal mode*). Dapat dikatakan bahwa meskipun tidak sebebas seperti lintas transit, lintas alur laut kepulauan tidak terlalu terbatas seperti lintas damai, atau berada di antara kedua jenis hak lintas tersebut.

Keengganan negara-negara maritim maju untuk mengakui kedaulatan negara kepulauan di perairan kepulauannya setara dengan kedaulatan negara pantai di laut teritorial, tampak pada penolakan terhadap usul empat negara tersebut di atas tentang hak lintas damai. Meskipun pada akhirnya negara-negara maritim tersebut mengakui eksistensi negara kepulauan dan mengakui kedaulatannya di perairan kepulauan, untuk masalah hak lintas bagi kapal-kapal asing posisi mereka tampaknya tidak pernah berubah. Hal ini tampak dengan adanya tambahan persyaratan bahwa alur-alur laut dan rute penerbangan tersebut harus mencakup semua rute lintas normal yang digunakan sebagai rute pelayaran atau penerbangan internasional.¹⁵ Khusus untuk kapal-kapal, alur-alur laut tersebut juga harus mencakup semua alur navigasi normal (*all normal navigational channels*), dengan ketentuan bahwa tidak perlu ada duplikasi rute yang sama kemudahannya melalui tempat masuk dan keluar yang sama.

Pentingnya perairan kepulauan Indonesia bagi pelayaran internasional dapat dilihat dari banyaknya perairan tersebut dilalui oleh rute-rute pelayaran internasional. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah dari sekian banyak rute-rute pelayaran tersebut semuanya dapat memenuhi tuntutan Pasal 53 ayat 3 tersebut di atas, yaitu cocok untuk pelayaran dan penerbangan dengan cara normal yang terus-menerus, langsung dan secepat mungkin.

Lebih jauh ketentuan ini sebagaimana telah disebutkan di atas, juga menyatakan tidak perlunya duplikasi rute yang sama kemudahannya (*similar convenience*) untuk setiap titik masuk maupun titik keluar. Yang menjadi pertanyaan adalah : apa yang dimaksud dengan *similar convenience*, dan apakah IMO mempunyai wewenang untuk menetapkan, dan apakah ada pedoman yang dapat digunakan untuk itu dalam lingkup aturan-aturan yang telah dihasilkan oleh IMO sendiri?

¹⁵ Pasal 53 ayat 4.

Secara teknis penetapan alur-alur laut kepulauan dan rute penerbangan serta penggunaannya oleh kapal dan pesawat terbang, lebih jauh diatur dalam Pasal 53 ayat 5, yang menunjukkan bahwa alur-alur laut kepulauan maupun rute penerbangan di atasnya bukan merupakan suatu konsep alur yang “*spatial*”, yaitu suatu alur dengan lebar tertentu ($\pm$ 50 mil laut), melainkan alur-alur laut yang ditentukan melalui suatu poros atau sumbu (*axis*), yang hanya ada apabila ada kapal yang sedang melintas (*when operational*), dan harus cukup lebar karena alasan keselamatan pelayaran.¹⁶ Disini kepentingan negara kepulauan dilindungi dengan pembatasan lebar alur navigasi yang dapat digunakan, yaitu tidak mendekati pantai sampai jarak kurang dari 10% dari jarak antara titik-titik yang terdekat pada pulau-pulau yang berbatasan dengan alur laut tersebut. Kewenangan negara kepulauan untuk menjamin keselamatan pelayaran melalui alur-alur laut kepulauan diberikan dalam bentuk kewenangan untuk menetapkan skema pemisah lalu-lintas.

Pasal 53 ayat 7 memberikan kewenangan kepada negara kepulauan, apabila keadaan menghendaki, untuk mengganti alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas tersebut, yang dibatasi dengan pelbagai kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat 8, 9 dan 10, antara lain untuk :

1. memilih alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas yang sesuai dengan aturan internasional yang diterima secara umum (*conform to generally accepted international regulations*);
2. mengajukan usul alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas kepada organisasi internasional yang berwenang, dan kemudian menetapkan berdasarkan penerimaan dari organisasi internasional tersebut; dan
3. mengumumkan peta-peta yang secara jelas menunjukkan letak poros atau sumbu alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas yang ditetapkan.

Apabila semua persyaratan tersebut telah dipenuhi, maka negara kepulauan dapat mewajibkan setiap kapal dan pesawat terbang yang melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan untuk menggunakan alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas tersebut.¹⁷ Apabila negara kepulauan tidak menetapkan alur alur laut kepulauan dan rute penerbangan demikian, sesuai dengan ketentuan

¹⁶ Etty R. Agoes, *Konvensi Hukum Laut 1982 : Masalah Pengaturan Hak Lintas Kapal Asing*, Abardin, Bandung, 1991, hlm. 175.

Pasal 53 ayat 12 kapal dan pesawat udara asing tetap dapat melaksanakan haknya dengan menggunakan rute-rute normal yang digunakan untuk pelayaran internasional. UNCLOS 1982 itu sendiri tidak secara jelas memberikan pengertian tentang apa yang dimaksudkan dengan "rute-rute normal" sebagai rute atau alur untuk pelayaran internasional maupun penerbangan tersebut.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa alur alur laut kepulauan dan rute penerbangan tersebut harus memenuhi persyaratan persyaratan dibawah ini:

1. harus melalui perairan kepulauan dan laut teritorial yang berbatasan dengannya;
2. merupakan rute rute lintasan normal yang digunakan untuk pelayaran dan penerbangan internasional;
3. mencakup semua alur navigasi yang biasa digunakan oleh kapal kapal, sepanjang tidak mengakibatkan duplikasi bagi alur keluar dan masuk untuk satu arah yang sama;
4. ditetapkan melalui suatu rangkaian garis poros (garis sumbu) yang bersambungan dan membentang mulai dari titik titik masuk sampai ke titik titik keluar rute lintasan tersebut;
5. harus sesuai dengan aturan internasional yang diterima secara umum;
6. setiap penetapan atau penggantian alur-alur laut tersebut harus disetujui oleh organisasi internasional yang berwenang dan disepakati bersama dengan negara kepulauan;
7. harus mencantumkan secara jelas sumbu dari alur alur laut yang telah ditetapkannya tersebut pada peta peta yang harus diumumkan sebagaimana mestinya.

Yang perlu diperhatikan apakah ketentuan Pasal 53 ayat 9 tentang penetapan dan penggantian alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas demikian negara kepulauan "harus mengajukan usul kepada organisasi internasional berwenang dengan maksud untuk dapat diterima", dapat diartikan harus memperoleh "persetujuan dalam bentuk penerimaan" (*with a view to their adoption*) dari organisasi internasional tersebut. Apakah hal tersebut justru tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 49 ayat 1 yang mengakui kedaulatan negara kepulauan di perairan kepulauan, tanpa memperhatikan kedalaman atau jaraknya dari pantai. Di lain pihak, organisasi internasional tersebut dihadapkan

¹⁷ Pasal 53 ayat 11.

pada kewajiban untuk hanya “menyetujui/menerima” alur-alur laut yang disepakati oleh negara kepulauan.

Agar negara-negara kepulauan dapat melaksanakan hak dan kewajibannya tersebut, maka IMO perlu untuk melihat apakah organisasi tersebut dapat menunjukkan adanya :

1. aturan-aturan internasional yang telah diterima secara umum yang harus dipatuhi;
2. rekomendasi tentang penetapan skema pemisah lalu lintas yang harus diperhatikan; dan
3. prosedur yang harus diikuti untuk mengajukan usul penetapan alur-alur laut kepulauan yang diharapkan dapat diterima oleh IMO

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh IMO, implikasi pelaksanaan Pasal 53 dengan lingkup kerja IMO, khususnya Pasal 53 ayat 1 dan ketentuan-ketentuan lain yang terkait dengannya, adalah sama dengan pelaksanaan Pasal 41 tentang penetapan alur-alur laut dan skema pemisah lalu lintas pada selat yang digunakan untuk pelayaran internasional. Hasil penelitian tersebut menunjukkan kemungkinan perlunya dibentuk suatu prosedur baru, atau menyesuaikan prosedur yang telah ada, untuk menerima dan mempertimbangkan usul-usul negara tentang alur-alur laut kepulauan dan skema pemisah lalu lintas, termasuk kedalamnya mekanisme pemberian bantuan kepada negara-negara dalam menyusun usul-usul demikian.¹⁸

III. Usaha Indonesia Dalam Menetapkan ALKI

Dalam upaya untuk mengimplementasikan UNCLOS 1982 melalui penetapan alur-alur laut kepulauan pemerintah Indonesia tidak langsung berhadapan dengan “organisasi internasional yang berwenang”. Indonesia menyadari betul pentingnya penetapan ALKI, dan untuk itu mengadakan pelbagai upaya persiapan.

Tahun 1991 TNI-AL telah mulai memikirkan hal ini dan melalui Forum Strategi TNI-AL Ke-empat telah mencoba untuk mengusulkan 3 buah ALKI dari sejumlah ± 11 alternatif ALKI yang terletak pada alur-alur pelayaran yang

¹⁸ International Maritime Organization, *supra*, n. 8, *Annex*, hlm.3.

ada dalam perairan Indonesia.¹⁹ Langkah yang diambil oleh TNI-AL ini yang dipublikasikan oleh beberapa media ternyata telah menimbulkan reaksi, antara lain dari negara terdekat yaitu Australia.

Pada bulan September 1991, melalui sidang *Sub-Committee of Safety of Navigation (NAV)-37*, wakil Indonesia di IMO telah menginformasikan usaha Indonesia untuk menetapkan “*sea-lanes through the internal waters of Indonesia’s archipelagoes*” sebagai alur-alur pelayaran alternatif untuk mengatasi kepadatan lalu lintas pelayaran melalui Selat Malaka dan Singapura, yang antara lain meliputi 3 buah alur-alur laut yang serupa seperti yang diusulkan oleh Forum Strategi TNI-AL.²⁰ Meskipun disebutkan bahwa usaha tersebut dilakukan terutama untuk kepentingan keselamatan pelayaran kapal-kapal jenis khusus seperti “*deep draught supertankers*”, tetapi beberapa pihak mengartikannya sebagai upaya penetapan ALKI.

Setelah konsep TNI-AL tersebut lebih dimantapkan, untuk pertama kalinya Indonesia mengadakan konsultasi secara informal dengan Amerika Serikat di Jakarta pada bulan November 1991.²¹ Pertemuan tersebut kemudian diikuti dengan pertemuan-pertemuan berikutnya yang dilaksanakan pada tahun 1993, dan 1995. Dalam pertemuan-pertemuan tersebut masing-masing negara mengemukakan posisinya. Pada pertemuan kedua sudah mulai dibicarakan tentang jumlah ALKI, dan pihak Amerika Serikat mengajukan usul ALKI yang merupakan satu sistem, antara lain dengan menghubungkan dua ALKI utara-selatan dengan satu ALKI barat-timur.²² Usul tersebut ditolak oleh Indonesia karena ALKI Timur-Barat tersebut “tidak menggambarkan ‘*sealane traversing the archipelago for the expeditious and unimpeded passage*’ sebagaimana dimaksudkan oleh UNCLOS 1982.”²³

Konsultasi informal mengenai ALKI ini juga dilakukan dengan Australia,²⁴

¹⁹ Laksamana TNI Abdul Hakim, “Penetapan Alur Laut Kepulauan dan Konsep Pengendaliannya”, *Forum Strategi TNI-AL Keempat : Penetapan dan Pengaturan “Sea Lanes” Sebagai Tindak Lanjut UU RI No. 17 tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Hukum Laut*, Jakarta, 27 Agustus 1991.

²⁰ IMO, *Sub-Committee on Safety of Navigation*, “Draft Report to the Maritime Safety Committee,” NAV 37/WP.9, 26 September 1991, point 3.29, p. 9.

²¹ Langkah ini tidak dapat dipisahkan dari usaha yang dilakukan oleh Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja ketika (bersama dengan penulis) menghadiri acara pertemuan tahunan *Law of the Sea Institut* pada tanggal 6-9 Agustus 1991, di Malmö, Swedia, dengan membicarakan kemungkinan pertemuan demikian dengan Admiral William L. Schachte, Jr., *Deputy Judge Advocate General of the US Navy*, yang kebetulan juga hadir pada pertemuan tersebut.

Jepang dan Inggris,²⁵ sedangkan dengan Amerika Serikat dilanjutkan setelah Indonesia berkonsultasi dengan juga dengan IHO dan IMO.

Penetapan alur-alur laut kepulauan secara resmi dibicarakan dalam suatu Rapat Kerja Nasional yang diselenggarakan oleh Departemen Luar Negeri di Cisarua, antara 17-19 Januari 1995. Rapat Kerja Nasional yang dihadiri oleh wakil-wakil Departemen dan Lembaga Pemerintah terkait, para pakar dan wakil dari perguruan tinggi tersebut, telah menyepakati untuk mengusulkan tiga buah ALKI utara-selatan, yang hampir sama dengan yang diusulkan oleh Forum Strategi TNI-AL tersebut di atas, yaitu :

1. ALKII : Selat Sunda - Selat Karimata - Laut Natuna - Laut Cina Selatan/ Laut Singapura
2. ALKII II : Selat Lombok - Selat Makasar - Laut Sulawesi
3. ALKII III : Laut Maluku - Laut Seram - Laut Banda - Selat Ombai - Laut Sawu/Laut Timor/Laut Arafura

Disamping merumuskan usul tentang ALKI, Rapat Kerja Nasional tersebut juga telah berhasil menyusun suatu daftar tentang ketentuan-ketentuan yang akan diterapkan bagi kapal dan pesawat udara yang melaksanakan hak lintas alur laut kepulauan tersebut.²⁶

IV. Upaya Diplomatik Melalui IMO²⁷

UNCLOS 1982 tidak secara tegas menetapkan IMO sebagai organisasi internasional yang dianggap berwenang untuk mengatur pelayaran, namun dalam ketentuan tentang hak lintas transit UNCLOS 1982 mewajibkan kapal-kapal untuk mematuhi aturan dan prosedur keselamatan pelayaran dari *International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREG)* yang merupakan produk pengaturan yang dihasilkan oleh IMO.²⁸ Selain dari itu, Pasal 2 dari Annex VIII tentang *Special Arbitration*, secara khusus menunjuk IMO sebagai

²² Mochtar Kusumaatmadja, "Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)", *Rapat Kerja Nasional Mengenai Alur Laut Kepulauan Indonesia*, Departemen Luar Negeri, Cisarua, 17-19 Januari 1995. hlm. 24.

²³ *Ibid.*

²⁴ Tanggal 23-24 April 1996 dan 17 Juni 1996 di Jakarta.

²⁵ Tanggal 15 Februari 1996 di Jakarta.

²⁶ Rancangan ketentuan tersebut juga pernah dibicarakan secara informal dengan Amerika Serikat dan dikenal sebagai "the 19 rules"

²⁷ Bagian ini untuk sebagian besar didasarkan pada tulisan penulis terdahulu, *supra*, n. 6, hlm.568-599

organisasi yang bertugas untuk menyusun suatu daftar pakar di bidang pelayaran termasuk pencemaran yang berasal dari kapal dan yang disebabkan oleh *dumping*. Pada akhirnya IMO-lah yang disepakati untuk menangani masalah penetapan alur-alur laut kepulauan tersebut, dan untuk itu menarik untuk dikaji bagaimana IMO mengatasi masalah ketiadaan wewenang atau prosedur yang dikehendaki oleh UNCLOS 1982.

IMO didirikan pada tanggal 6 Maret 1948 berdasarkan *Convention on the Inter-governmental Maritime Consultative Organization (IMCO)*,²⁹ diberi mandat yang meliputi, antara lain :

- a. *"to provide the machinery for co-operation among Governments in the field of governmental regulation and practices relating to technical matters of all kinds affecting shipping engaged in international trade (kursip, penulis); to encourage and facilitate the general adoption of the highest practicable standards in matters concerning maritime safety, efficiency of navigation and prevention and control of marine pollution from ships; and to deal with administrative and legal matters related to the purpose set out in this Article,"*³⁰
- b. *to provide for the consideration by the Organization of any matters concerning shipping and the effect of shipping on the marine environment that may be referred to it by any organ or specialized agency of the United Nations;*
- c. *to provide for the exchange of information among Governments on matters under consideration by the Organization."*

Lebih jauh mandat IMO tersebut dirinci, sebagai berikut :

- (a) *"...consider and make recommendations upon matters arising under Article 1 (a), (b) and (c) that may be remitted to it by Members, ...*
- (b) *provide for the drafting of conventions, agreements, ...*
- (c) *provide machinery for consultation among Members, and to exchange information among Governments;"*³¹

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas dapat dilihat beberapa wewenang dan fungsi IMO, antara lain :

1. menyediakan mekanisme kerjasama antar negara di bidang teknis pelayaran dan perkapalan yang dikhususkan bagi kapal-kapal niaga;

²⁸ Pasal 39 ayat 2 (a).

²⁹ *Supra*, n.

³⁰ Bunyi Pasal ini telah disesuaikan dengan *IMCO Assembly Resolution A. 358 (IX), Amendments to the IMCO Convention*, 14 November 1975.

2. menetapkan standar keselamatan di laut, efisiensi pelayaran dan pencegahan serta pengawasan pencemaran laut yang berasal dari kapal;
3. menangani masalah-masalah administratif dan yuridis; dan
4. menyediakan sarana pertukaran informasi.

Untuk melaksanakan tugasnya tersebut IMO dilengkapi dengan tiga organ utama yaitu *Assembly*, *Council* dan *Secretariat*, serta lima komisi yaitu :³²

1. *Maritime Safety Committee/MSC* (Komisi Keselamatan Maritim) :³³ berkaitan dengan masalah teknis keselamatan pelayaran, antara lain, sarana bantu navigasi, konstruksi dan perlengkapan kapal, pengawakan, pencegahan tabrakan, penanganan kargo berbahaya, prosedur dan persyaratan keselamatan pelayaran, informasi hydrographis, salvage, dll.
2. *Marine Environment Protection Committee/MEPC* :³⁴ untuk mengkoordinasikan semua kegiatan di bidang perlindungan lingkungan laut, khususnya pencemaran dan pembuangan limbah yang berasal dari kapal.
3. *Legal Committee* :³⁵ untuk menyelesaikan permasalahan hukum di laut.
4. *Technical Co-operation Committee* :³⁶ untuk mengkoordinasikan tugas IMO dalam memberi bantuan kemaritiman khususnya ke pada negara-negara berkembang.
5. *Facilitation Committee*: untuk hal-hal yang berkaitan dengan tugas-tugas *International Hydrographical Organization/IHO* dalam menetapkan sarana-sarana yang harus dipenuhi untuk pelayaran internasional.

Menurut hasil studi IMO sebagaimana telah disebutkan di atas, ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 yang baik secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang berada dibawah wewenang IMO adalah: ³⁷

- keselamatan pelayaran;
- pencegahan pencemaran di laut oleh kapal atau karena *dumping*; dan
- peraturan negara-negara tentang pengoperasian kapal-kapal yang terdaftar di negaranya (*flag States regulations*).

Sebelum Indonesia secara resmi membawa usul ALKI tersebut ke IMO, Indonesia lebih dahulu mengadakan konsultasi baik dengan *International Hy-*

³¹ Pasal 2 Konvensi IMCO Tahun 1948.

³² Pasal 11 Konvensi IMCO Tahun 1948.

³³ Pasal 27 – 31 Konvensi IMCO Tahun 1948.

³⁴ Pasal 37-41.

³⁵ Pasal 32-36.

³⁶ Pasal 42-46.

drographic Organization (IHO) maupun dengan IMO sendiri. Konsultasi dengan IHO, dilaksanakan di Monaco pada tanggal 23 Agustus 1996 dan dilanjutkan pada tanggal 13-16 Agustus 1997 untuk mendapat dukungan terhadap aspek-aspek geografis dan keselamatan pelayaran dari tiga ALKI tersebut, dengan memberikan penjelasan tentang survei yang telah dilakukan. Konsultasi dengan IMO dilaksanakan pada tanggal 14 Februari 1996 di London untuk memperoleh penjelasan tentang apakah IMO mempunyai wewenang untuk itu, termasuk prosedur apa yang harus diikuti oleh Indonesia. Konsultasi demikian dianggap penting terutama karena Indonesia berpendapat bahwa alur-alur laut kepulauan berbeda dengan skema pemisah lalu lintas maupun *ships routeing*, dimana IMO telah berpengalaman menanganinya dan memiliki prosedur untuk itu.³⁸

Berdasarkan saran dari IMO, penyampaian usul ALKI ini didahului dengan surat kepada Sekretaris Jenderal IMO dan pernyataan pada sidang MSC-66 tanggal 30 Mei 1996 bahwa Indonesia bermaksud untuk mengajukan usul penetapan ALKI kepada IMO.³⁹

a. Pembahasan pada Sidang MSC-67.

Secara resmi Indonesia menyampaikan usul penetapan ALKI kepada IMO, pada sidang MSC-67 yang diadakan antara tanggal 2-6 Desember 1996. Sebagai salah satu negara anggota IMO Australia mengajukan usul agar IMO terlebih dahulu membahas masalah prosedur, mengingat usul Indonesia ini merupakan usul pertama tentang penetapan alur-alur laut kepulauan yang diterima oleh IMO.⁴⁰ Pada sidang pleno MSC-67 hampir semua negara peserta mengakui IMO sebagai organisasi internasional yang berwenang sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 53 Konvensi 1982 namun tidak memiliki prosedur yang tepat untuk itu, dan oleh karenanya perlu disusun suatu mekanisme baru yang sesuai dengan ketentuan Konvensi 1982.⁴¹

³⁷ International Maritime Organization, *supra*, n. 8, p. 2.

³⁸ IMCO Recommendations Concerning Collision Regulations, Resolution A. 378 (X), *General Provisions on Ships' Routeing*, 14 November 1977, as amended by Resolution A.428 (XI), 15 November 1979.

³⁹ IMO Doc. MSC 66/24 paragraph 7.2a, Lihat "Indonesian Statement at MSC-69.

⁴⁰ IMO, *Maritime Safety Committee*, 67th session, "IMO procedures for adopting archipelagic sea lanes under Article 53 (9) of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)", Submitted by Australia, MSC 67/7/3, 5 September 1996.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat 6 penetapan alur-alur laut kepulauan mencakup juga masalah keselamatan pelayaran, Australia mengusulkan agar masalah ini dibahas dengan mengikuti prosedur seperti yang biasa dilakukan untuk *routeing measures*. Prosedur demikian biasanya didahului (segera setelah diterimanya suatu usul *ship's routeing* oleh IMO) dengan pembahasan aspek teknisnya oleh *Working Group on Ship's Routeing* yang merupakan bagian dari *Sub-Committee on Safety of Navigation (NAV)*. Segera setelah disetujui oleh NAV, usul tersebut kemudian direkomendasikan untuk diadopsi oleh MSC. *Routeing measure* yang telah diadopsi akan mulai berlaku paling lambat enam bulan setelah itu. Usul Australia tersebut kemudian diterima oleh para peserta.

Selanjutnya MSC menugaskan NAV untuk, antara lain :⁴²

1. mengkaji seluruh usul-usul yang berkaitan dengan pengadopsian alur-alur laut kepulauan, dan merumuskan usul dan merekomendasikan perubahan yang diperlukan terhadap *General Provisions on Ships' Routeing*,⁴³ dan merekomendasikan penetapan alur-alur laut kepulauan yang didasarkan pada usul Indonesia; dan
2. memberi pendapat tentang aturan dan ketentuan terkait yang dapat diterapkan untuk alur-alur laut kepulauan, yang mungkin akan diajukan oleh negara-negara kepulauan untuk dipertimbangkan oleh MSC.

Setelah sidang MSC-67 ini, pemerintah Indonesia memberi penjelasan tiga negara tetangga yaitu Singapura, Malaysia dan Thailand mengenai rencana penetapan ALKI dan untuk mengadakan penyesuaian terhadap titik-titik pangkal (*base points*) khususnya di sekitar Laut Natuna dan Selat Karimata sesuai dengan ketentuan UNCLOS 1982.⁴⁴

b. Pembahasan pada Sidang NAV-43.

Pada sidang NAV-43 yang dilaksanakan antara tanggal 14-18 Juli 1997,

⁴¹ IMO, *Maritime Safety Committee, Sub-Committee on the Safety of Navigation*, 43rd session, "Routeing of ships, Ship Reporting and Related Matters – Adoption of sea lanes in archipelagic waters," Submitted by the United States, NAV 43/3/9, 18 April 1997.

⁴² IMO, *Maritime Safety Committee*, "Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing; partial designation of archipelagic sea lanes; associated rules and regulations applicable to archipelagic sea lanes and routeing of ships, ship reporting and related matters," Report of the Working Group on Ship's Routeing, MSC 69/WP.6, 14 May 1998. Tugas NAV tersebut dirumuskan dalam suatu *Terms of Reference* yang dimuat dalam MSC 67/22/Add.1.

dibahas usul Amerika Serikat tentang penambahan terhadap *General Provisions on Ships' Routeing*,⁴⁵ agar mekanisme tersebut tidak dimasukkan ke dalam Part A akan tetapi sebagai suatu bagian baru yaitu Part A-1, selain untuk tidak membingungkan juga agar tampak jelas perbedaan antara penetapan *ships routeing* dengan penetapan alur-alur laut kepulauan. Melalui pembahasan oleh *Working Group on Ship's Routeing*, akhirnya disepakati bahwa alur-alur laut kepulauan dianggap sama dengan *routeing system*,⁴⁶ dan perubahan dan tambahan terhadap *General Provisions on Ships' Routeing*.⁴⁷

Khusus mengenai prosedur dan fungsi IMO dalam penerimaan, penetapan dan penggantian alur-alur laut kepulauan, ditetapkan antara lain, bawa IMO:⁴⁸

1. diakui sebagai organisasi internasional yang berwenang dan bertanggung jawab untuk mengadopsi alur-alur laut kepulauan;
2. akan memeriksa sesuai atau tidaknya alur-alur laut kepulauan yang diusulkan dengan ketentuan UNCLOS 1982;
3. akan menetapkan alur-alur laut yang diusulkan sebagai *partial archipelagic sea lanes proposal*;
4. hanya dapat mengadopsi alur-alur laut kepulauan yang disepakati bersama dengan Negara Kepulauan yang mengusulkannya;
5. harus menengedarkan usul yang diterima kepada semua negara anggota agar mereka mempunyai kesempatan untuk memberikan tanggapannya;
6. akan tetap mempertahankan yurisdiksinya (d.h.i. kewenangannya) terhadap proses penerimaan alur-alur laut kepulauan, sampai seluruh rute-rute lintas normal sesuai dengan ketentuan Konvensi 1982 ditetapkan sebagai alur-alur laut kepulauan.

Sebagaimana tampak dalam butir 2 di atas, tiga ALKI yang diusulkan oleh Indonesia dianggap hanya merupakan sebagian (*partial*) dari alur-alur laut yang akan ditetapkan. Hal ini terutama karena sebagian besar negara-negara pemakai

⁴³ Yaitu menetapkan apakah ketentuan-ketentuannya mengandung kriteria dan pedoman yang tepat untuk digunakan dalam pengajuan usul, dan pengadopsian alur-alur laut kepulauan sebagai suatu *routeing measures*,

⁴⁴ Tanggal 16-20 Juni 1997.

⁴⁵ IMO, *Maritime Safety Committee*, *supra*, n. 54.

⁴⁶ Para. 3.19, IMO Doc. NAV 43/15, 29 August 1997.

⁴⁷ IMO, *Maritime Safety Committee, Sub-Committee on the Safety of Navigation*, "Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing," NAV 43/WP, Annex I, dan "General Provisions for Adoption, Designation and Substitution of Archipelagic Sea Lanes," NAV 43/WP, Annex II.

⁴⁸ *Ibid.*

tetap menginginkan adanya alur Barat-Timur, dan mempertahankan ketentuan Konvensi 1982 tentang rute-rute lintas normal yang digunakan untuk pelayaran internasional. *Partial archipelagic sea lanes proposal* diartikan sebagai:

“An archipelagic sea lanes proposal by an archipelagic State which does not meet the requirement to include all normal passage routes and navigational channels as required by UNCLOS.”

Dalam pembahasan tersebut ketentuan Pasal 53 ayat 4 yang menetapkan tidak perlunya “duplikasi rute yang sama kemudahannya melalui tempat masuk dan keluar yang sama” sama sekali tidak dibahas dan diatur dalam dokumen ini.

Dalam sidang ini Indonesia mendapat kesempatan untuk menjelaskan usul tiga ALKI, yang setelah mendapat tanggapan dari beberapa negara diusulkan untuk diperbaiki dan diajukan kembali pada sidang MSC-69, lengkap dengan simbol-simbol yang diperlukan yang dapat dikonsultasikan dengan IHO. Indonesia kemudian menyampaikan kembali usul yang telah diperbaiki dan dilengkapi dengan simbol-simbol yang diperlukan tersebut (*Revised Proposal*) kepada IMO pada tanggal 6 Februari 1998.

c. Pembahasan dan penerimaan ALKI pada sidang MSC-69

Sidang MSC-69 diselenggarakan antara tanggal 11-20 Mei 1998. *Working Group on Ship's Routeing* bertemu kembali untuk menyempurnakan “*Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing*,” sebagai hasil dari sidang NAV-43.⁴⁹ Dalam sidang ini juga dibahas dua buah usul yang diajukan oleh ICAO,⁵⁰ dan IHO,⁵¹ yang kemudian dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan rancangan “*General Provisions for the Adoption, Designation and Substitution of Archipelagic Sea Lanes*” dan “*IMO Resolution for the Adoption and Amendments to the General Provisions on Ships' Routeing*.”

Working Group on Ship's Routeing kemudian mengusulkan agar rancangan-rancangan tersebut diadopsi oleh IMO. Disepakati juga bahwa “*General Provisions for the Adoption, Designation and Substitution of Archipelagic Sea Lanes*” harus dimasukkan sebagai suatu bagian baru yaitu Part H dari dokumen IMO tentang *Ship's Routeing*. *Working Group on Ship's*

⁴⁹ *Supra*, n. 49.

Routeing juga meminta MSC untuk menugaskan NAV untuk menyusun suatu edaran (*circular*) yang berisi penjelasan bagi para pelaut tentang aspek operasional penggunaan alur-alur laut kepulauan.⁵² Hasil ini telah dilaporkan juga kepada sidang *Assembly* yang kemudian menugaskan MSC-69 untuk membahas dan kemudian mengadopsi rancangan-rancangan tersebut.

Usul Indonesia tentang penetapan alur-alur laut kepulauan tersebut akhirnya diadopsi oleh sidang pleno MSC-69 pada tanggal 19 Mei 1998, dengan beberapa catatan. Tiga buah ALKI tersebut, berdasarkan kesepakatan IMO akan mulai berlaku minimum enam bulan sejak diundangkannya oleh Indonesia.⁵³ MSC kemudian menugaskan NAV untuk menyusun *Safety of Navigation Circular (SN/Circ.)* yang diperlukan. Seperti diketahui pengaturan pelayaran melalui tiga buah ALKI tersebut melalui peraturan perundang-undangan nasional baru dapat dipenuhi oleh Indonesia empat tahun kemudian dengan diumumkannya Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2002 tentang Hak dan Kewajiban Kapal dan Pesawat Udara Asing dalam Melaksanakan Lintas Alur Laut Kepulauan Melalui Alur Laut Kepulauan yang Ditetapkan.

Kesimpulan

Usaha pengimplementasian Pasal 53 merupakan bukti dari anggapan bahwa Konvensi 1982 bukan merupakan akhir perjalanan dari penyelesaian permasalahan di bidang hukum laut, akan tetapi "*it hung at the brink of the ocean rather than becoming part of it.*"⁵⁴

Ketentuan Pasal 53 yang kompromistis telah menimbulkan keraguan dan menimbulkan perbedaan interpretasi dalam pengimplementasiannya baik oleh negara-negara peratifikasi, negara pemakai maupun negara-negara lain yang secara langsung maupun tidak langsung akan merasakan akibatnya. Dalam

⁵⁰ IMO, *Maritime Safety Committee, Sub-Committee on the Safety of Navigation*, "Right of archipelagic sea lanes passage – Approval of international air routes over archipelagic waters," Submitted by ICAO, MSC 69/5/6, 13 March 1998

⁵¹ IMO, *Maritime Safety Committee, Sub-Committee on the Safety of Navigation*, "Archipelagic Sea Lanes – Proposed IHO symbology for depiction on chart," submitted by IHO, MSC 69/5/10, 24 March 1998.

⁵² IMO, *Maritime Safety Committee*, MSC 69/WP.6, 14 May 1998, *supra*, n. 54.

⁵³ Siaran Pers, *supra*, n. 2.

suasana meragukan tersenut, pada akhirnya negara-negara dihadapkan pada suatu kenyataan bahwa tidak ada pilihan lain selain IMO yang dapat dianggap sebagai organisasi internasional yang berwenang untuk menetapkan alur-alur laut kepulauan.

Sifat alur-alur laut kepulauan yang di satu pihak merupakan pembatasan kedaulatan negara kepulauan terhadap laut teritorial dan perairan kepulauannya, dan di lain pihak sebagai pencerminan kehendak negara-negara maritim besar untuk mempertahankan prinsip kebebasan berlayar, telah memaksa dua pihak yang saling berhadapan ini untuk bekerjasama mencari solusi yang dapat diterima oleh semua. Oleh karena itu, peranan IMO dalam merealisasikan UNCLOS 1982 dapat dianggap lebih besar jika dibandingkan dengan organisasi-organisasi internasional lainnya.

Usaha Indonesia untuk mengimplementasikan UNCLOS 1982 yang telah diratifikasi dengan Undang-undang No. 17 tahun 1985, khususnya dalam penetapan ALKI, ternyata harus disertai dengan pelbagai upaya diplomatik baik secara bilateral maupun multilateral. Upaya diplomatik yang telah dilaksanakan tersebut dapat dianggap selain sebagai keberhasilan perjuangan penerimaan alur-alur laut kepulauan Indonesia (ALKI), juga dapat dianggap sebagai suatu keberhasilan yang tidak hanya melibatkan Departemen Luar Negeri, akan tetapi juga instansi-instansi pemerintah yang terkait lainnya serta perguruan tinggi.

Selain dari itu UNCLOS 1982 juga telah memberikan kesempatan kepada Indonesia, IMO dan negara-negara lain yang terlibat, untuk membuktikan bahwa inovasi yang dilakukan telah menciptakan suatu bentuk baru dalam hukum internasional yaitu kerjasama kewenangan legislatif (*cooperative legislative competence*).⁵⁴

Upaya diplomatik yang telah dilakukan oleh Indonesia tersebut hanya merupakan salah satu saja dari berbagai upaya diplomatik yang masih harus banyak dilakukan agar hasil perjuangan Indonesia di bidang hukum laut ini masih dapat dijaga. Selain dari itu gambaran di atas juga perlu diketahui oleh masyarakat luas sehingga dapat difahami bahwa dalam melaksanakan berbagai hak dan kewajiban yang berasal dari UNCLOS 1982 bukan merupakan suatu pekerjaan yang dapat diselesaikan dalam satu malam.

⁵⁴ Etty R. Agoes, *supra*, n. 22, hlm. 2

⁵⁵ Bernard Oxman, *supra*, n. 16, hlm. 481.

Daftar Referensi

1. Abdul Irsan, *Budaya & Perilaku Politik Jepang di Asia*, Jakarta: Grafindo, 2007.
2. Atsuo Kuroda (President of JETRO Thailand), "Japanese Companies' Response to FTAs in ASEAN (Summary)", dalam www.asean.or.jp/invest/archive/speech.
3. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*, Tokyo: Charles E Tuttle Company, 1982.
4. Dennis D. Trinidad, "Japan's ODA at The Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development to Southeast Asia", dalam *Asian Perspective*, Vol.31, No. 2, 2007
5. Haruko Satoh, "Japan: Towards a Future-oriented Relationship with China?", makalah dalam *International Workshop "East Asia Facing a Rising China"*, East Asian Institute, National University of Singapore, bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung, 11-12 Agustus 2008.
6. Junichi Kyogoku, *The Political Dynamics of Japan*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.
7. Kenneth Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, New York: The Century Foundation, 2007.
8. Kit G. Machado, "ASEAN State Industrial Policies and Japanese Regional Production Strategies", dalam Cal Clark dan Steve Chan (ed), *The Evolving Pacific Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkages*, Colorado and London: Lynne Rienner Publisher, 1992.
9. Soeya Yoshihide, "Japan as a Regional Actor", dalam Narongchai Akasane, dkk, *ASEAN-Japan Cooperation: A Foundation for East Asian Community*, Tokyo, New York: JCIB, 2003
10. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Book 2004*, dalam www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html.
11. Syamsul Hadi, "Jepang dan Beberapa Isu dalam Hubungan Internasional di Asia Pasifik", dalam *Nihon Shakai Bunka Kenkyu*, Centre for Japanese Studies, Universitas Nasional, Vol. 1, No.1, Mei 2008.
12. Syamsul Hadi, "Minyakapi Kebangkitan China", dalam *Kompas*, 2 September 2008.
13. Syamsul Hadi, "Kerjasama Indonesia-Jepang", dalam *Kompas*, 20 Agustus 2007.

14. Syamsul Hadi, "Ambivalensi Politik Internasional Jepang", dalam *Kompas*, 21 Maret 2007.
15. Syamsul Hadi, "Jepang Pasca Abe", dalam *Kompas*, 14 September 2007.
16. Walter Hatch dan Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1996.
17. Wendy Dobson, *Japan in East Asia: Trading and Investment Strategies*, Singapura: ISEAS, 1993
18. *People's Daily Online*, 6 Februari 2007.
19. *The Nation*, 26 November 2005.