

Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut Ke-III^{*)}

Mochtar Kusumaatmadja ^{)}**

Indonesia as one of the countries, which is trying to struggle for archipelagic State conception to be accept in universal scope after bilateral and regional lobbies. Archipelagic State conception has already existed since nineteen twentieth and Indonesia wants to make this conception being a part of positive law of International Law of the Sea. Prof. Mochtar Kusumaatmadja as a leader of the Indonesian delegation to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea in Caracas, make this paper to describe Indonesia and other countries effort in the Conference to put the law status of archipelagic State into a convention about International Law of the Sea.

1. Pendahuluan

Pada kesempatan lain kami telah memberikan ceramah mengenai Wawasan Nusantara dengan judul "Dari Konsepsi ke

^{*)} Tulisan ini diambil dari buku "Konsepsi Hukum Negara Nusantara pada Konferensi Hukum Laut ke-III", karangan Prof. Mochtar Kusumaatmadja, Idayu Press, Jakarta 1977. Tulisan ini kembali diterbitkan atas permintaan pengarangnya.

^{**)} Penulis dilahirkan di Jakarta pada tanggal 17 Februari 1929, adalah pakar hukum internasional yang telah mendapatkan pengakuan luas baik di forum nasional maupun internasional. Beliau termasuk orang yang paling berjasa dalam memperjuangkan Konsepsi Nusantara untuk dapat diterima di forum internasional (*United Nations Conference on the Law of the Sea*) sehingga konsep tersebut diakui dan diadopsi sebagai rezim "*archipelagic state*" dalam UNCLOS 1982. Gelar Sarjana Hukum beliau dapatkan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1955), Master of Laws dari Yale University, Law School USA (1955) dan Doktor dari Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (1962). Sampai saat ini beliau adalah guru besar di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran dan Universitas Indonesia. Selain berkiprah di dunia pendidikan, beliau juga pernah menjabat berbagai posisi strategis termasuk sebagai Menteri Kehakiman RI (1976) dan anggota dari *International Law Committee* (ILC). Beliau juga mendirikan kantor konsultan hukum (Mochtar, Komar, Karuwin) sebagai wadah pengabdian beliau kepada masyarakat umum.

Wawasan Nusantara” yang menguraikan sejarah lahirnya konsepsi Nusantara, perkembangannya hingga menjadi Wilayah Negara Nusantara di mana tanah dan air merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan, yang kemudian berkembang lagi menjadi Wawasan Kesatuan Bangsa dan Negara yang terkenal dengan nama Wawasan Nusantara.

Dilihat dari sudut hukum, uraian tadi pada hakekatnya merupakan uraian tindakan-tindakan sepihak Indonesia untuk mewujudkan suatu konsepsi atau buah pikiran dalam bidang Hukum Laut menjadi suatu kenyataan. Di dalam rangka tinjauan tadi baik Deklarasi 13 Desember 1957, maupun Undang-undang Nomor 4 Prp. Tahun 1960 tentang Perairan Indonesia demikian pula Pengumuman Pemerintah tanggal 17 Pebruari 1969, semuanya merupakan tindakan sepihak (*unilateral*) daripada Indonesia.

Perundingan-perundingan bilateral yang kemudian menghasilkan perjanjian-perjanjian bilateral, baik yang berupa perjanjian-perjanjian garis batas landas kontinen maupun Perjanjian Garis Batas Laut Territorial bahkan garis batas darat (antara Indonesia dan Papua Nugini) merupakan tahap penyelesaian tindak lanjut dengan negara tetangga daripada tindakan-tindakan *unilateral* tersebut di atas.

Uraian yang akan kami berikan pada kesempatan ini lebih ditujukan kepada usaha Indonesia untuk memperjuangkan penerimaan konsepsi kepulauan (*archipelago*) dan Negara Kepulauan (*Archipelagic State*) dalam Hukum Laut secara universal, sehingga konsepsi kepulauan yang telah ada dalam tulisan-tulisan akademis mengenai Hukum Laut sejak tahun 20-an abad ini dapat dijadikan bagian daripada ketentuan-ketentuan hukum positif tentang Hukum Laut Publik Internasional. Tegasnya uraian ini akan menceritakan usaha Indonesia dan negara-negara lain untuk memperjuangkan adanya suatu perangkat ketentuan-ketentuan atau pasal-pasal yang mengatur status hukum kepulauan dalam suatu konvensi mengenai Hukum Laut Internasional yang kini sedang diusahakan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

2. Persiapan Konferensi Hukum Laut Ke-III: Pekerjaan *UN Seabed Committee*.

Konferensi Hukum Laut Ke-III yang hingga kini masih berlangsung setelah dibuka dalam bulan Juni tahun 1974, di Caracas, Venezuela, diadakan berdasarkan resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 2750 C (XXV) tertanggal 17 Desember 1970.

Resolusi tersebut mengukuhkan mandat yang telah diberikan kepada *The Committee of the peaceful uses of the Seabed and Ocean Floor beyond the limits of national jurisdiction* yang lebih dikenal dengan nama singkatnya *UN Seabed Committee* yang lahir sebagai hasil daripada inisiatif Malta di tahun 1967. Di samping resolusi 2750 C (XXV) memperbesar Committee dengan menambah 44 anggota baru, di antaranya Indonesia. *UN Seabed Committee* yang telah diperbesar ini sekaligus ditetapkan menjadi Panitia Persiapan (*Preparatory Committee*) bagi suatu Konferensi Hukum Laut yang akan diadakan di tahun 1973 atau waktu yang lainnya akan ditentukan. Konferensi ini ditugaskan untuk membahas: (1) pengaturan hukum (*regime*) yang akan mengatur "*the area and the resources of the seabed and ocean floor and the subsoil thereof beyond the limits of national jurisdiction,...*"; (2) Ketentuan-ketentuan mengenai pengaturan laut lepas (*High Seas*); (3) Landas Kontinen (*Continental Shelf*); (4) *Territorial Sea* (termasuk masalah lebar laut territorial dan masalah selat internasional); (5) perikanan dan perlindungan kekayaan hayati di laut lepas; (6) perlindungan kelestarian lingkungan laut (termasuk pencegahan pencemaran) dan (7) penelitian ilmiah.

Apabila kita lihat tugas yang diberikan kepada konferensi di atas akan nampak bahwa Konferensi ditugaskan untuk meninjau kembali Hukum Laut yang berlaku sebagaimana di atur dalam Konvensi-Konvensi Jenewa tahun 1958 tentang Hukum Laut, ditambah dengan masalah-masalah baru yaitu: masalah Pengaturan Hukum Internasional *Seabed Area* dan Kekayaan yang terkandung di dalamnya, masalah Perlindungan Lingkungan Laut dan masalah Penelitian di Laut. Di dalam sidang pertama *UN Seabed Committee* setelah diterima resolusi nomor 2750 C (XXV) di atas yakni pada

sidang yang diadakan mulai bulan maret di Jenewa tahun 1971 dibentuk tiga *Sub Committee* untuk menangani masalah-masalah yang dipercayakan kepada *UN Seabed Committee* yang kini telah diubah menjadi Panitia Persiapan Konferensi Hukum Laut itu. Masing-masing *Sub Committee* dan masalah yang ditanganinya adalah sebagai berikut: (1) *Sub Committee I* menangani masalah: Penetapan Internasional Seabed Area dan Pengaturan Pengolahan Kekayaan Alam yang terdapat di dalamnya; (2) *Sub Committee II* menangani semua masalah Hukum Laut yang diatur dalam Konvensi Hukum Laut Jenewa tahun 1958 seperti Laut Wilayah dan Jalur Tambahan, Laut Lepas, Perlindungan Perikanan di laut lepas dan Landas Kontinen termasuk segala persoalan (sub item atau issues) serta perkembangan yang dialami dalam tahun-tahun akhir ini; (3) *Sub Committee III* menangani masalah Perlindungan Lingkungan Laut dan Penelitian di laut.

Sesuai dengan bunyi resolusi, Pimpinan Pleno, *Sub Committee* maupun Biro disusun sedemikian rupa sehingga semua kawasan dunia maupun aliran kebudayaan dan pemikiran politik terwakili di dalamnya.

Delegasi Indonesia yang telah mengikuti sidang-sidang *UN Seabed Committee* sejak tahun 1970 sebagai peninjau memusatkan perhatiannya pada masalah pengembangan lebih lanjut daripada gagasan "*Common Heritage of Mankind*" dan masalah-masalah laut wilayah dan selat. Yang pertama karena hal itu menjadi perhatian umum daripada semua peserta Konferensi sebagai pencerminan aspirasi negara-negara berkembang. Soal kepulauan yang akan dibicarakan dalam rangka Laut Wilayah dan soal Lalu Lintas melalui Selat merupakan dua hal yang langsung mengenai kepentingan negara kita.

Dutabesar Umaryadi mengambil prakarsa untuk mengadakan pertemuan negara anggota ASEAN yang mengambil peserta Konferensi di mana dibicarakan kepentingan masing-masing negara anggota ASEAN dan cara-cara kerjasama di dalam sidang-sidang Konferensi. Dicapai saling pengertian antara negara anggota ASEAN bahwa mereka sedapat mungkin akan saling menyokong pendirian masing-masing, dan dalam hal itu tidak mungkin

dilakukan paling sedikit tidak akan melakukan penyerangan secara terbuka terhadap posisi Negara ASEAN lainnya. Khususnya dengan Filipina mulai dijalin hubungan kerjasama yang erat karena Filipina seperti juga Indonesia merupakan suatu negara yang memperjuangkan konsepsi Kepulauan.

Di dalam sidang musim panas tahun 1971 wakil Fiji mengucapkan suatu pidato yang isinya menyatakan bahwa Fiji akan menerapkan azas-azas kepulauan (*archipelago principles*) dalam pengaturan Hukum Laut negaranya. Contoh Fiji ini kemudian diikuti oleh Mauritius sehingga menjelang akhir tahun 1972 terdapat empat negara pendukung konsepsi kepulauan di antara negara Panitia Persiapan, yakni Fiji, Indonesia, Filipina dan Mauritius. Sebagai hasil pembicaraan antara empat negara pendukung azas kepulauan (*Archipelago principles*) ini dalam sidang musim semi (Maret-Mei) di New York diajukan pokok-pokok mengenai kepulauan oleh ke empat negara yang termuat dalam dokumen A/AC.138/SC.II/L.15. Dokumen yang diajukan keempat negara pendukung azas kepulauan mengandung batasan (*definition*) daripada negara kepulauan, sifat daripada hak negara kepulauan atas perairan pulau-pulau dan hak lintas damai bagi pelayaran internasional melalui kepulauan. Teks lengkap daripada azas-azas kepulauan berbunyi sebagai berikut :

“ Principles

- 1. An Archipelagic State, whose component islands and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity and historically have or may have been regarded as such, and draw straight baselines connecting the outermost points of the outermost islands and drying reefs of the archipelago from which the extent of the territorial sea of the Archipelagic State is or may be determined.*
- 2. The waters within the baselines, regardless of their depth or distance from the coast, the seabed and the subsoil thereof, and the superjacent air space, as well as all their resources, belong to, and are subject to the sovereignty of the Archipelagic State.*

3. *Innocent passage of foreign vessels through the waters of the Archipelagic State shall be allowed in accordance with its national legislation, having regard to the existing rules of international law. Such passage be thorough sea lanes as may be designated for that purpose by the Archipelagic State”.*

Mengingat pentingnya peristiwa diajukannya pokok-pokok atau azas-azas tentang negara kepulauan oleh Fiji, Indonesia, Filipina dan Mauritius ini, kami akan jelaskan lebih lanjut ketiga pokok yang tercantum di dalam usul yang diajukan dalam dokumen di atas.

Pokok pertama mengandung definisi daripada negara kepulauan secara hukum. Dari definisi yang diajukan oleh empat negara pendukung negara kepulauan, jelas nampak bahwa walaupun pengertian negara kepulauan didasarkan atas pengertian geografi, pada hakekatnya pengertian hukum negara kepulauan adalah satu pengertian politik.

Adanya suatu pengertian yang jelas yang tertuang dalam batasan yang tegas mengenai *negara kepulauan* merupakan suatu kemajuan penting dalam perkembangan konsepsi kepulauan dalam Hukum Laut internasional, karena justru di sinilah terletak kesulitan menerima konsepsi kepulauan sebagai konsepsi yang diterima secara universal dalam hukum sejak gagasan kepulauan ini muncul di kalangan ahli hukum internasional di tahun 20-an. Usaha-usaha untuk memasukkan resim kepulauan selama diadakan Konferensi Kodifikasi Den Haag tahun 1930 dan Konferensi Hukum Laut tahun 1958 telah gagal dalam taraf persiapan, justru karena tidak ada kesepakatan mengenai pengertian apa sebenarnya suatu kepulauan atau “*archipelago*” itu.

Pokok nomor dua dalam pernyataan azas-azas menegaskan bahwa negara kepulauan *berdaulat atas perairan yang terdapat di dalam garis pangkal lurus yang ditarik antara pulau-pulau terluar*. Kedaulatan ini tidak saja meliputi perairan tetapi mencakup juga

dasar laut (*seabed*) dan tanah di bawahnya (*subsoil*) serta ruang udara di atas perairan kepulauan itu.

Pokok ke tiga menegaskan bahwa lintas damai daripada kapal asing melalui perairan kepulauan akan diperkenankan sesuai dengan perundang-undangan nasional yang akan memperhatikan ketentuan-ketentuan hukum internasional. Apabila perlu, lintas damai demikian akan dilakukan melalui alur-alur lintas (*sealanes*) yang diadakan untuk keperluan itu oleh negara kepulauan.

Azas-azas mengenai pengaturan hukum negara kepulauan sebagaimana tercermin dalam tiga pokok yang diajukan oleh pendukung negara kepulauan di atas mencerminkan azas-azas tentang pengaturan hukum (*regime*) tentang perairan negara kepulauan sebagaimana dipraktekkan oleh Indonesia dan Filipina. Namun demikian perumusan ketiga pokok ini yakni di dalam definisi yang kini mencakup "*drying reef*" yaitu karang yang muncul pada waktu pasang surut. Ketentuan mengenai *drying reef* ini dimasukkan ke dalam definisi archipelago sebagai akomodasi terhadap Fiji mengingat kenyataan geomorfologi kepulauan Fiji yang mengenal banyak karang-karang demikian.

Dalam sidang *UN Seabed* tahun berikutnya dalam musim gugur tahun 1973 keempat negara pendukung azas negara kepulauan mengajukan suatu usul yang lebih terperinci mengenai pengaturan hukum negara kepulauan berbentuk rancangan pasal-pasal (*draft articles*) ini secara terperinci menjabarkan ke tiga pokok atau azas negara kepulauan yang tercantum dalam usul pertama. Dalam rancangan pasal-pasal yang terdiri dari 5 pasal ini, ketentuan-ketentuan yang paling terperinci terdapat dalam pasal 5 yang memuat pengaturan hukum (*regime*) daripada perairan negara kepulauan. Pasal yang dibagi dalam 10 ayat ini mengatur persoalan-persoalan sebagai berikut: (1) hak negara kepulauan untuk menetapkan alur-alur pelayaran bagi lalu lintas kapal asing (ayat 1 sampai 3); (2) penetapan pola pengaturan lalu lintas kapal (*traffic separation scheme*) dan syarat-syarat yang harus dipenuhinya (ayat 4); (3) wewenang negara kepulauan untuk menetapkan peraturan-peraturan untuk mengatur lalu lintas kapal asing melalui perairan negara kepulauan dengan tujuan mencegah gangguan terhadap

keamanan negara pantai atau kerugian terhadap kepentingan negara pantai dan perairannya dan pemeliharaan perdamaian serta ketertiban di perairan negara kepulauan (ayat 5); (4) ayat-ayat berikutnya mengatur kewajiban kapal asing untuk mentaati peraturan yang dibuat oleh negara kepulauan termasuk kapal perang, wewenang negara kepulauan untuk melarang sementara lintas damai kapal asing melalui perairannya dalam hal-hal tertentu, kewajiban negara kepulauan untuk secara tegas memutuskan batas-batas daripada alur-alur pelayaran dan mengumumkannya.

Perlu dijelaskan di sini bahwa pada taraf persiapan Konferensi ini tidak terdapat suatu rancangan pasal-pasal dari Panitia Persiapan sendiri yang dipergunakan oleh peserta Konferensi sebagai dasar perbincangan (*bases of discussion*). Dengan demikian maka setiap negara peserta yang jumlah seluruhnya meliputi kurang lebih 140 negara itu masing-masing mengajukan pendirian dan usul-usul menurut kehendaknya semua ditampung oleh Sekretariat daripada masing-masing Committee. Dibanding dengan persiapan konferensi Hukum Laut Jenewa yang diadakan di tahun 1958, cara bekerja ini jelas berbeda sekali. Dalam Konferensi Hukum Laut Jenewa persiapan Konferensi dilakukan oleh Panitia Hukum Internasional (*International Law Commission*) yang mempersiapkan rancangan pasal-pasal berupa naskah konvensi (*draft convention*) yang digunakan oleh Konferensi sebagai dasar perbincangan, setelah terlebih dahulu diserahkan kepada pemerintah anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mendapatkan komentar. Berdasarkan komentar daripada negara pemerintah-pemerintah ini diadakan suatu pembahasan di dalam Committee VI (hukum) sidang umum PBB dalam tahun 1957 sebelum akhirnya naskah rancangan pasal-pasal yang dibuat oleh Panitia Hukum Internasional ini disahkan sebagai naskah konvensi (*draft convention*) yang akan digunakan sebagai dasar perbincangan oleh Konferensi Hukum Laut yang dimulai pada tahun 1958.

Seperti dikatakan di atas Konvensi Hukum Laut ke-III tidak dipersiapkan secara demikian. Hingga saat sidangnya yang terakhir yaitu sidang musim gugur tahun 1973 di New York yang kami sebutkan tadi, *UN Seabed Committee* yang bertindak sebagai

Panitia Persiapan Konferensi tidak berhasil menyusun suatu naskah konvensi (*draft convention*) yang ada hanyalah kumpulan daripada berbagai macam usul daripada peserta-peserta yang isinya sangat berlain-lainan.

Dibandingkan dengan Konvensi Hukum Laut Jenewa, peserta sidang *UN Seabed Committee* jauh lebih banyak, sekitar 140 orang yang tiap tahun bertambah. Di antara negara peserta terdapat perbedaan yang besar sekali, tidak saja dalam sistim politik pemerintah dan falsafah negaranya tetapi juga dalam tingkat kemajuannya. Selama sidang-sidang *UN Seabed Committee* terjadilah pengelompokan-pengelompokan negara-negara peserta yang didasarkan atas kelompok bangsa-bangsa di dunia menurut kawasan atau bagian dunia, kebudayaan dan sistim hukumnya. Ada pengelompokan yang didasarkan atas ideologi seperti misalnya kelompok negara Sosialis. Kelompok yang terbesar adalah kelompok negara-negara berkembang yang menggunakan nama Group 77 yang berasal daripada Konvensi UNCTAD, walaupun di dalam kenyataannya anggota kelompok ini telah lebih dari 77 negara. Yang menjadikan persoalannya sangat kompleks adalah bahwa di dalam suatu kelompok besar terdapat lagi kelompok, misalnya kelompok Afrika, kelompok negara Islam, kelompok Arab, kelompok Asia dan kelompok Latin Amerika. Kelompok-kelompok ini bersatu di dalam kelompok negara-negara berkembang. Namun dalam banyak hal ada sub kelompok-kelompok ini berbeda-beda kepentingannya. Ada pula kelompok yang didasarkan atas kepentingan bersama seperti misalnya kelompok negara yang tidak berpantai (*landlocked*) yang kemudian diperluas menjadi kelompok negara tak berpantai dan negara-negara yang letak geographinya tidak menguntungkan (*geographically disadvantaged*). Kelompok ini merupakan kelompok campuran daripada negara yang berkembang dan negara maju, negara Afrika, Asia, Eropa, Latin Amerika, antara negara yang tidak berpantai dan yang berpantai. Kepentingan bersama kadang-kadang mengatasi pertentangan ideologi ke perbedaan sistim politik. Misalnya di dalam hal selat dan kebebasan laut lepas pada umumnya Amerika Serikat dan Uni Sovyet mempunyai pendirian yang serupa. Dalam sidang-sidang ini juga ternyata bahwa stereotip-stereotip lama

seperti identifikasi negara berkembang dengan negara maritim lemah dan negara maju dengan maritim kuat tidak selalu sesuai dengan kenyataan. Paling tidak dalam bidang perikanan beberapa negara berkembang misalnya dapat digolongkan dalam negara-negara yang mempunyai kepentingan perikanan jarak jauh, berkat perkembangan daripada armada perikanan yang menangkap ikan jauh daripada negara asal. Dibandingkan dengan keadaan yang saya lukiskan diatas dimana pengelompokan menurut sistim politik dan ideologi bertabrakan dan saling potong memotong dengan kepentingan-kepentingan regional dan kepentingan-kepentingan lain, maka pengelompokan negara-negara selama diadakannya Konferensi Hukum Laut di Jenewa di tahun 1958 masih sangat sederhana.

Di dalam keadaan ini satu-satunya usaha yang dapat dilakukan untuk menyatukan pendapat-pendapat sehingga dapat diperoleh gambaran pola-pola pemikiran yang jelas adalah dilakukannya konsultasi antara pelbagai kelompok itu baik antara mereka sendiri maupun antara kelompok. Karena banyaknya kepentingan yang berlainan saling memotong itu, satu negara sering menjadi anggota dari beberapa kelompok. Konsultasi antara kelompok diadakannya melalui apa yang dinamakan "*contact groups*", yaitu kelompok-kelompok yang terdiri daripada eksponen-eksponen daripada kelompok-kelompok yang berlainan. Ketika sidang musim gugur tahun 1973 selesai belum lagi berhasil disusun suatu naskah konvensi mengenai Hukum Laut, bahkan belum ada gambaran yang umum tentang pendirian daripada negara-negara peserta atau kelompok-kelompok yang terdapat di dalam persidangan.

Walaupun demikian dalam rapatnya terakhir sidang telah mengambil keputusan untuk melangsungkan Konferensi Hukum Laut mulai tahun 1974, jadi terlambat satu tahun daripada jadwal yang ditentukan di dalam resolusi 2750 C (XXV). Keputusan ini diambil karena Pimpinan sidang *UN Seabed Committee* tidak melihat dapat disatukannya pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam sidang-sidang *UN Seabed Committee* di dalam waktu dekat walaupun sudah banyak terjadi kemajuan dalam arti bahwa waktu keinginan-keinginan atau pendirian-pendirian sudah diajukan dalam

bentuk yang lebih konkrit, seperti misalnya yang berupa rancangan pasal-pasal yang diajukan oleh kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan bersama antara lain kelompok negara kepulauan. Diharapkan agar dengan dibukanya Konferensi secara resmi sikap negara-negara peserta akan berubah karena keinginan atau rasa desakan untuk menyelesaikan masalah (*sense of urgency*) dengan demikian diharapkan akan lebih tinggi.

Diputuskan pula agar supaya pembukaan Konferensi itu dibagi dalam dua sidang, satu sidang yaitu sidang pertama yang sangat singkat membicarakan prosedur dan acara, sedangkan sidang yang sebenarnya yang diputuskan untuk diadakan di Caracas diadakan beberapa bulan sesudah itu.

3. Sidang Konferensi Hukum Laut ke-III yang Pertama di New York

Sesuai dengan keputusan Panitia Persiapan Konferensi dalam sidangnya terakhir tersebut di atas, sidang ke-I Hukum Laut ke-III diadakan di New York dalam bulan Desember tahun 1973 untuk membicarakan acara Konferensi dan tata-tertib Konferensi. Karena acara Konferensi tidak merupakan kesulitan, sebagian besar daripada sidang digunakan untuk membicarakan tata-tertib yang akan digunakan dalam Konferensi Hukum Laut ke-III.

Hasil sidang pertama Konferensi Hukum Laut ke-III di New York mengenai tata-tertib ini sangat menarik. Setelah perdebatan yang cukup lama Konferensi mengambil beberapa keputusan, yang terpenting adalah dua keputusan mengenai tata-tertib yaitu: (1) menerima baik tata-tertib Konferensi Hukum Laut yang didasarkan atas tata-tertib Konferensi-Konferensi PBB sesuai dengan kebiasaan yang terdapat dalam Konferensi-Konferensi PBB. Tata-tertib ini menunjukkan ketentuan-ketentuan yang sudah lazim dikenal, misalnya pengorganisasian sidang-sidang Konferensi dalam sidang pleno dan sidang komite; cara pemungutan suara yaitu mayoritas sederhana untuk keputusan-keputusan dalam komite dan mayoritas 2/3 untuk keputusan-keputusan sidang pleno. Tata-tertib juga

memuat ketentuan-ketentuan yang lazim mengenai cara mengajukan amandemen dan usul-usul (proposal).

Yang menarik perhatian adalah keputusan kedua yang diambil sidang New York ini yaitu bahwa tata-tertib yang telah diterima itu tidak akan digunakan kecuali dalam hal yang mendesak. Sedangkan untuk Konferensi yang akan diadakan di Caracas diputuskan untuk menggunakan pengambilan keputusan suara dengan suara bulat. Keputusan kedua ini yang pada hakekatnya mengesampingkan peraturan tata-tertib yang telah diterima dalam keputusan pertama, dinamakan *Gentleman Agreement*.

Ada beberapa pertimbangan yang mendorong peserta Konferensi mengambil keputusan tentang *Gentlemen Agreement* ini. Yang terpenting kiranya adalah bahwa semua peserta sidang New York bersama-sama mengetahui bahwa pada taraf perkembangan Konferensi pada waktu itu dianggap mustahil untuk menggunakan tata-tertib yang biasa, mengingat bahwa perbedaan-perbedaan antara negara peserta masih terlalu jauh dan bahwa belum ada gambaran yang jelas tentang apa sebenarnya yang diinginkan masing-masing peserta.

Sebagai penjelasan dapat barangkali diterangkan disini bahwa sebagian daripada kesulitan disebabkan karena selalu bertambahnya peserta dengan negara-negara yang baru mencapai kemerdekaannya, pembicaraan sering mentah kembali karena pendatang baru sering mulai membicarakan hal-hal yang sebelumnya sudah dibicarakan dan telah mencapai titik kematangan yang cukup jauh.

Dalam sidang Konferensi Hukum Laut ke-III di Caracas, Venezuela, yang diadakan dari tanggal 20 Juni hingga 1974, Indonesia bersama-sama dengan pendukung negara kepulauan lainnya secara resmi mengajukan suatu rancangan pasal-pasal tentang negara kepulauan. Usul bersama keempat negara pendukung negara kepulauan tentang negara kepulauan ini untuk sebagian besar didasarkan atas usul-usul yang terlebih dahulu pernah diajukan oleh keempat negara pendukung negara kepulauan

ini dalam sidang-sidang persiapan Konferensi di Jenewa dan New York yang telah kami uraikan di atas.

Sebagai anggota kelompok negara kepulauan Ketua Delegasi RI mengucapkan suatu pidato di dalam perdebatan umum yang selain mengemukakan pokok-pokok pendirian Indonesia tentang masalah Hukum Laut yang diperbincangkan dalam Konferensi, untuk sebagian besar menguraikan alasan, sebab dan tujuan diajukannya rancangan pasal-pasal tentang negara kepulauan oleh kelompok pendukung negara kepulauan (*lihat lampiran*). Pidato Ketua Delegasi RI ini menguraikan pokok-pokok daripada pengaturan hukum negara kepulauan yang pada dasarnya didasarkan atas pokok-pokok tentang konsepsi negara kepulauan sebagaimana dituangkan dalam Deklarasi 13 Desember 1957 dan Undang-undang No. 4/Prp/1960 dengan mengingat pula kebutuhan-kebutuhan khusus daripada negara pendukung negara kepulauan lainnya.

Kejadian penting yang bertalian dengan perkembangan konsepsi hukum kepulauan dalam Hukum Laut adalah diajukannya usul tentang kepulauan oleh India yang disokong antara lain Canada. Berlainan dengan konsepsi *negara kepulauan* yang diajukan oleh Fiji, Indonesia, Mauritius dan Filipina, usul India ini mengenai kepulauan daripada suatu negara atau (*archipelago of state*). Konsepsi ini menghendaki diterapkannya azas-azas negara kepulauan bagi kepulauan yang dimiliki oleh suatu negara yang wilayahnya sebagian besar merupakan bagian dari kontinen. Selain India yang memiliki kepulauan Andaman dan Nicobar, perdirian ini dianut juga oleh Canada yang memiliki kepulauan di daerah Kutub Utara yang berdekatan dengan pantainya dan Equador yang memiliki kepulauan Galapagos di muka pantainya di Amerika Selatan.

Walaupun sepintas lalu banyak persamaannya antara kedua konsepsi kepulauan ini, namun dalam suatu hal terdapat perbedaan, Konsepsi negara kepulauan yang diajukan oleh Fiji, Indonesia, Mauritius dan Filipina adalah konsepsi pengaturan hukum tentang negara yang secara keseluruhan merupakan kepulauan tanpa ada bagian-bagian wilayah lain di luarnya yang tidak merupakan pulau.

Sebaliknya konsepsi yang diajukan India ini tidak demikian karena di dalam konsepsi ini kepulauan merupakan bagian dari wilayah dari suatu negara yang sebagian besar merupakan bagian dari benua.

Tanpa menolak secara mutlak konsepsi kepulauan yang diajukan oleh India ini kelompok negara kepulauan menegaskan bahwa persoalan ini merupakan persoalan yang lain dan tersendiri yang memerlukan pengaturan yang harus dibedakan daripada pengaturan hukum negara kepulauan. Pendirian ini diambil karena dikonstantir bahwa sebagian besar peserta Konferensi yang dapat menyokong konsepsi negara kepulauan tidak menyetujui diterapkannya konsepsi ini kepada kepulauan yang merupakan bagian daripada suatu negara.

Negara-negara yang mengajukan keberatan demikian yang sebagian besar terdiri dari negara-negara berkembang antara lain di benua Afrika adalah bahwa apabila penerapan azas negara kepulauan ini diluaskan pada kepulauan daripada suatu negara maka hal itu dapat mengakibatkan penerapan konsepsi ini dalam keadaan yang lain seperti misalnya kepulauan Hawaii yang merupakan bagian daripada Amerika Serikat.

Perkembangan lain selama sidang Caracas ini adalah mulai munculnya satu negara lagi yang ingin menerapkan konsepsi negara kepulauan yakni Bahama yang terletak di kawasan Caribia. Perkembangan lain lagi adalah adanya keinginan dari beberapa daerah di Samudera Pasifik, baik yang sudah merdeka maupun yang sedang dalam proses mencapai kemerdekaannya untuk juga menerapkan konsepsi negara kepulauan pada kelompok pulau-pulau di Samudera Pasifik.

Perkembangan-perkembangan ini menggambarkan kesulitan yang terkandung dalam mencari pembatasan yang memuaskan atas konsepsi negara kepulauan. Sebabnya adalah karena apabila perkembangan ini dibiarkan meluas maka konsepsi negara kepulauan yang sudah jelas dapat diterapkan pada negara-negara kelompok negara kepulauan akan menjadi kabur, hal mana tentu akan mengurangi kemungkinan diterimanya konsepsi negara

kepulauan sebagai bagian daripada Hukum Laut masa kini. Pada pihak lain kita harus berhati-hati di dalam mengadakan perbedaan antara satu konsepsi negara kepulauan dengan konsepsi negara kepulauan lainnya karena penolakan yang dirasakan terlalu keras akan menyebabkan juga berkurangnya dukungan dari sebagian besar peserta Konferensi tidak saja dari negara-negara penganut konsepsi kepulauan yang berlainan itu tetapi juga dari kawan-kawannya. Perkembangan yang muncul di Caracas mengenai konsepsi kepulauan ini mengakibatkan bahwa delegasi Indonesia dan anggota kelompok negara kepulauan lainnya terpaksa mengadakan kegiatan konsultasi dan *lobbying* dengan negara-negara yang mempunyai konsepsi kepulauan yang hampir sama itu, agar supaya keutuhan konsepsi negara kepulauan yang dimiliki oleh kelompok negara kepulauan tetap terpelihara.

Saat yang menentukan tiba ketika kelompok negara pantai (*coastal state*) yang merupakan suatu kelompok yang cukup besar dan berpengaruh di dalam Konferensi memutuskan untuk mengajukan suatu rancangan pasal-pasal mengenai beberapa masalah antara lain yang terpenting adalah mengenai zona ekonomi 200 mil, landas kontinen dan lain-lain. Sebagai anggota kelompok negara pantai, Indonesia harus memutuskan untuk turut serta menjadi *co-sponsor* pada usul rancangan ini atau tetap berdiri di luar kelompok pengusul usul rancangan negara-negara pantai ini. Putusan yang perlu diambil tidak terlalu mudah akan tetapi akhirnya delegasi Indonesia memutuskan untuk turut serta sebagai *co-sponsor*, mengingat bagaimanapun juga dukungan dari negara-negara yang menjadi anggota berbagai macam kelompok, baik kelompok kepentingan maupun kelompok regional sangat penting artinya bagi perjuangan konsepsi negara nusantara selanjutnya. Risikonya adalah bahwa perkawinan antara konsepsi negara kepulauan dan konsepsi kepulauan suatu negara dapat mengakibatkan timbulnya tentangan dari negara-negara yang menentang konsepsi kepulauan suatu negara.

Perkembangan kemudian di dalam sidang Caracas menunjukkan bahwa masalah ini tidak sampai merupakan masalah yang terlalu berat, karena sidang sebagaimana diperhitungkan

Konferensi tidak berhasil mencapai persetujuan dalam menyusun suatu konvensi tentang Hukum Laut. Yang terjadi pada sidang Caracas adalah bahwa pelbagai usul yang telah dihimpun itu dan bentuknya sudah cukup jelas, dapat dirumuskan oleh pimpinan Konferensi menjadi apa yang dinamakan "*Main trends of the Law of the Sea*" di mana kecenderungan-kecenderungan yang paling penting sebagaimana tercermin dalam usul-usul dan pendirian-pendirian yang diajukan dimasukkan di dalam laporan Konferensi. Adalah sangat menggembirakan bahwa pokok-pokok tentang negara kepulauan termuat dalam laporan mengenai "*main trends*" ini bersama-sama dengan konsepsi kepulauan daripada suatu negara. Dengan demikian maka tahap pertama daripada dimuatnya pokok-pokok tentang negara kepulauan telah tercapai karena bagaimanapun juga laporan tentang "*main trends*" ini tidak akan dapat diabaikan di dalam perkembangan Konferensi Hukum Laut di dalam sidang-sidang yang berikutnya.

Di dalam sidang yang berikut daripada Konferensi Hukum Laut ke-III yakni dalam sidangnya yang ke-3 yang diadakan di Jenewa pada tahun 1975, dilakukan konsultasi yang intensif antara kelompok-kelompok. Posisi yang telah tercermin di dalam laporan dalam bentuk "*main trends*" dijadikan dasar untuk mencapai bentuk yang lebih tegas lagi berupa rancangan pasal-pasal dalam suatu naskah konvensi. Hingga pada saat-saat terakhir sidang Jenewa, Konferensi tidak berhasil untuk menyusun suatu naskah rancangan pasal-pasal berupa suatu naskah konvensi (*draft convention*) sehingga akhirnya Pimpinan Konferensi turun tangan dan mengoper persoalannya dengan menginstruksikan Ketua dari masing-masing Komite untuk merumuskan naskah rancangan pasal-pasal dalam batas waktu beberapa hari. Tugas ini dapat diselesaikan oleh masing-masing Ketua Komite dan sidang ke-3 Konferensi Hukum Laut yang ke-III di Jenewa diakhiri dengan terjemanya apa yang dinamakan "*Informal Single Negotiating Text*" sebagai hasil laporan daripada Pimpinan Konferensi. Karena cara bekerja Pimpinan menimbulkan banyak reaksi antara peserta, Pimpinan Konferensi menegaskan bahwa "*Informal Single Negotiating Text*" (ISNT) ini sekali-kali tidak bersifat mengikat dan tidak menggambarkan atau mempengaruhi posisi (terakhir) daripada

negara-negara peserta melainkan hanya berfungsi sebagai dasar daripada perbincangan selanjutnya.

Dalam mengadakan penilaian terhadap "*Informal Single Negotiating Text*" yang disusun oleh Pimpinan Konferensi, bagi Delegasi Indonesia dan negara pendukung konsepsi negara kepulauan lainnya yang penting adalah bahwa dengan dimuatnya beberapa pasal tentang negara kepulauan dan kepulauan daripada suatu negara dalam "*Informal Single Negotiating Text*" bagaimanapun juga konsepsi negara kepulauan telah mendapatkan tempat yang cukup memuaskan dalam rancangan pasal-pasal, walaupun dikatakan bahwa rancangan pasal-pasal ini tidak mempunyai sifat resmi. Yang penting kini adalah bagaimanakah agar supaya di dalam pembahasan naskah rancangan pasal-pasal pada sidang yang berikut ketentuan-ketentuan mengenai negara kepulauan ini jangan sampai dikeluarkan dari teks.

Adanya naskah rancangan pasal-pasal berupa "*Informal Single Negotiating Text*" di atas merupakan suatu kemajuan di dalam cara bekerja Konferensi, karena bagaimanapun juga kini peserta Konferensi memiliki satu naskah yang bisa dipakai dasar perbincangan.

Mengenai sikap para peserta Konferensi terhadap konsepsi negara nusantara hingga saat diadakannya sidang ke-3 di Jenewa di tahun 1975 dapat dikatakan bahwa gambarannya cukup memuaskan. Tidak adanya peserta yang menentang konsepsi negara kepulauan merupakan suatu hal yang cukup menggembirakan dan dapat diartikan bahwa konsepsi ini pada umumnya dapat diterima oleh peserta Konferensi.

Seperti juga pada Konferensi Hukum Laut Jenewa, kesulitan di dalam usaha agar konsepsi negara kepulauan ini diterima secara umum (universil) sebagai suatu konsepsi Hukum Laut adalah bahwa negara-negara yang benar-benar mempunyai perhatian terhadap persoalan ini terbatas jumlahnya. Lain halnya dengan konsepsi jalur ekonomi 200 mil misalnya yang langsung menyangkut kepentingan berpuluh-puluh negara pantai (*coastal state*), tidak dapat diharapkan bahwa para peserta yang datang

menghadiri Konferensi dengan terutama memikirkan dan memperjuangkan kepentingan-kepentingannya sendiri, untuk menaruh perhatian terlalu banyak terhadap konsepsi negara kepulauan. Yang penting untuk diusahakan oleh negara pendukung negara kepulauan adalah untuk mencegah timbulnya tentangan yang aktif terhadap konsepsi negara kepulauan ini. Untuk keperluan oleh delegasi-delegasi negara pendukung diadakan usaha-usaha untuk menjelaskan konsepsi negara kepulauan ini pada setiap kesempatan baik di dalam maupun di luar sidang. Hal ini dilakukan secara intensif sejak Indonesia menghadiri sidang-sidang *UN Seabed Committee* yang seperti diketahui sejak tahun 1971 berubah menjadi Panitia Persiapan Konferensi Hukum Laut.

Usaha-usaha ini bahkan juga dilakukan di luar forum Konferensi seperti misalnya sidang-sidang *Asian African Legal Consultative Committee* dan oleh setiap negara pendukung negara kepulauan dalam pertemuan-pertemuan regional yang diadakan, seperti misalnya yang dilakukan oleh Mauritius di dalam sidang OAU (Organisasi Negara-negara Afrika).

Dalam hubungan usaha memperoleh dukungan negara-negara lain ini perlu disebut usaha Kepala Negara yang dalam setiap kesempatan pertemuan dengan kepala-kepala negara atau kepala pemerintah negara lain, selalu mengemukakan soal Wawasan Nusantara sebagai salah satu persoalan yang penting bagi Indonesia.

Selain usaha-usaha yang dilakukan melalui pertemuan-pertemuan baik secara resmi oleh pejabat-pejabat diplomatik, usaha-usaha menyebarluaskan dan menanamkan pengertian terhadap konsepsi nusantara ini juga dilakukan dalam kalangan akademis, baik di dalam kontak perseorangan maupun di dalam forum-forum pertemuan akademis seperti misalnya di dalam pertemuan tahunan yang diadakan oleh *Law of the Sea Institute*, daripada Universitas Rhode Island, di Kingston (USA).

Kontrak akademis demikian dan forum akademis demikian mempunyai nilai yang melebihi apa yang orang duga, karena pertemuan-pertemuan demikian dihadiri oleh bukan saja ahli-ahli terkemuka dalam bidang Hukum Laut, tetapi oleh penasehat-

penasehat dan pejabat-pejabat eselon tertinggi daripada pemerintah-pemerintah yang turut serta dalam Konferensi Hukum Laut ke-III.

Di kalangan akademis, konsepsi negara kepulauan menemukan seorang pendukung yang sangat kuat dan berpengaruh dalam diri Prof. Daniel O'Connell, Guru Besar Hukum Internasional Universitas Cambridge yang menaruh perhatian yang besar terhadap konsepsi negara kepulauan sejak tahun 1969, ketika masih menjadi Guru Besar pada University of Adelaide.

Setelah dimuatnya pasal-pasal mengenai negara kepulauan di dalam rancangan pasal-pasal ISNT, pendirian negara-negara peserta mengenai persoalan-persoalan Hukum Laut menjadi lebih jelas dan mengalami proses kristalisasi. Dengan demikian tibalah waktunya bagi Delegasi Indonesia dan Pemerintah Indonesia pada umumnya untuk mempelajari pendirian dan sikap Pemerintah-pemerintah lain terhadap prinsip negara kepulauan ini secara selektif dan menghadapinya dengan perhatian yang khusus. Di dalam penilaian sikap negara peserta Konferensi ini, kita dapat membaginya dalam dua golongan besar yakni: golongan pertama, yang merupakan golongan terbesar, adalah negara yang tidak mempunyai perhatian terhadap konsepsi negara kepulauan atau yang perhatiannya tidak terlalu besar karena tidak langsung menyangkut kepentingan mereka. Golongan kedua yang jumlahnya lebih kecil adalah negara yang kepentingannya langsung terkena oleh konsepsi negara kepulauan ini.

Tahap atau tingkat kristalisasi sikap negara peserta Konferensi terhadap konsepsi dan azas-azas negara kepulauan ini dalam bentuk rancangan pasal-pasal merupakan tahap yang sulit, karena bentuk akhir daripada pasal-pasal yang mengatur negara kepulauan di dalam konvensi itu menentukan apakah negara-negara yang kepentingannya langsung terkena oleh konsepsi negara kepulauan ini dapat menerima ketentuan-ketentuan konkrit itu atau tidak. Sehingga pada saat itu pendirian negara-negara demikian baik yang menyetujui atau menolak baru diberikan di dalam bentuk pernyataan-pernyataan yang lebih bersifat pernyataan politis.

Di atas telah kami katakan bahwa hingga saat terumuskannya naskah rancangan pasal-pasal berupa ISNT, tidak ada negara peserta secara terang-terangan menolak konsepsi negara kepulauan, termasuk negara maritim besar antara lain Amerika Serikat yang pada waktu Deklarasi 13 Desember 1957 menentang dengan keras konsepsi negara kepulauan. Hal ini belum dapat diartikan bahwa sikap demikian berarti sikap menyetujui atau mendukung konsepsi negara kepulauan. Di dalam tahap kristalisasi inilah harus diadakan penilaian terhadap sikap yang sebenarnya daripada negara peserta atas azas negara kepulauan.

Negara-negara yang langsung berkepentingan dengan prinsip negara kepulauan dapat kita bagi dalam beberapa golongan sebagai berikut:

- (1) Negara-negara tetangga yakni anggota-anggota ASEAN dan negara tetangga lainnya termasuk Australia.
- (2) Negara yang mempunyai kepentingan perikanan dan komunikasi (kabel telekomunikasi di dasar laut). Jepang termasuk golongan ini karena telah melakukan perikanan di perairan Indonesia sejak sebelum perang.
- (3) Negara maritim. Negara-negara ini berkepentingan agar lalu lintas maritim tidak mengalami gangguan. Dalam golongan ini dapat dimasukkan negara yang memiliki armada niaga yang kebanyakan terdiri dari negara maju, misalnya negara-negara di Eropa Barat. Dalam kelompok ini negara Skandinavia mempunyai kedudukan khusus karena sejak Konferensi Hukum Laut Jenewa, negara-negara ini dipelopori oleh Norwegia selalu memperlihatkan sikap yang penuh pengertian terhadap konsepsi negara kepulauan.
- (4) Negara maritim besar yang mempunyai kepentingan strategi militer. Termasuk golongan ini negara Amerika Serikat dan Uni Sovyet.

Di antara kelompok-kelompok ini perhatian pertama dan khusus diberikan kepada negara tetangga, karena bagaimanapun juga kita tidak dapat mengharapkan pengertian dan dukungan dari negara

peserta lainnya terutama yang bersikap ragu-ragu terhadap prinsip negara kepulauan, apabila negara tetangga terdekat Indonesia tidak secara tegas mendukungnya.

Dalam usaha mengkonkritkan dukungan negara terdekat ini terutama negara anggota ASEAN, telah dilakukan perundingan-perundingan yang sangat intensif untuk menyelesaikan segala masalah antara mereka dan kita secara yang memuaskan kedua belah pihak, tanpa mengorbankan prinsip-prinsip dan pokok-pokok konsepsi negara kepulauan, terutama kedaulatan kita atas perairan nusantara.

Segala masalah dengan negara tetangga ini dapat diselesaikan, yang terakhir dengan Malaysia dengan ditanda-tanganinya *Memorandum of Understanding* tertanggal 26 Juli 1976 di Jakarta. Dengan dicapainya dukungan positif dan tegas dari sebagian besar negara tetangga dan yang kepentingannya langsung terkena oleh penerapan prinsip kepulauan, tinggal kini menyelesaikan persoalan dengan Amerika Serikat dan Uni Sovyet.

Mengingat bahwa persoalan yang harus diselesaikan menyangkut hal-hal yang langsung bertalian kepentingan strategi militer negara raksasa ini dalam rangka konsepsi strategi global mereka, maka penyelesaian masalah ini cukup sulit dan peka, tetapi kami percaya bahwa dengan keuletan dan pendirian yang teguh disertai dengan realisme kesulitan-kesulitan ini pun dapat diatasi.

Naskah *Revised Single Negotiating Text* yang dihasilkan oleh sidang ke-4 Konferensi Hukum Laut ke-III yang diadakan di New York dalam musim gugur tahun 1976 mengandung naskah rancangan pasal-pasal tentang negara kepulauan yang lebih matang dan dapat mengatasi kesulitan-kesulitan yang sebelumnya masih terdapat dengan negara tetangga sehingga usaha memperjuangkan penerimaan konsepsi negara kepulauan secara hukum dalam suatu konvensi yang berlaku universal telah maju selangkah lagi.

Demikianlah uraian tentang perjuangan konsepsi negara kepulauan pada Konferensi-Konferensi Hukum Laut Ke-III yang merupakan usaha pelengkap daripada usaha lain yang telah dilakukan oleh Pemerintah yang telah disinggung pada permulaan

ceramah ini yakni usaha penerapan konsepsi negara kepulauan yang telah dilaksanakan melalui perundingan-perundingan nasional dan perundingan-perundingan bilateral.

Lampiran:

**Statement Made By
H.E. Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja^{*)},
Minister of Justice and Leader of
The Indonesian
Delegation to The Third United Nations
Conference on The Law of The Sea,
Caracas, July 15, 1974**

Pidato ini disampaikan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja dalam Konferensi Hukum Laut ke-III di Caracas, Venezuela. Pidato yang dikemukakan berisi tentang pokok-pokok pendirian Indonesia tentang masalah Hukum Laut yang diperbincangkan dalam Konferensi, yang sebagian besar menguraikan alasan, sebab dan tujuan diajukannya rancangan pasal-pasal tentang negara kepulauan oleh kelompok pendukung negara kepulauan. Indonesia bersama negara-negara kepulauan lainnya, dikatakan dalam pidato tersebut, telah membuat suatu definisi umum tentang konsep kepulauan yang khusus dipakai dalam negara kepulauan. Dikatakan bahwa "*...an archipelago is a group of islands and other natural features which are so closely inter-related that the component islands and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity or which historically has been regarded as such.*" Pidato ini menguraikan lebih lanjut tentang pokok-pokok dari pengaturan hukum negara kepulauan yang pada dasarnya didasarkan atas pokok-pokok tentang konsepsi negara kepulauan sebagaimana dituangkan dalam Deklarasi 13 Desember 1957. Pidato ini dimaksudkan agar konsep negara kepulauan dapat diterima secara universal dan dapat dimasukkan ke dalam Konvensi tentang Hukum Laut.

Mr. President,

It is with great pleasure that my Delegation associates itself with previous speakers in expressing our deep gratitude and sincere

^{*)} Delegation of Indonesia to the Third U.N. Conference on the Law of the Sea, Caracas, 15th July 1974

appreciation to the Government and the people of Venezuela for the warm hospitality extended to us and for the excellent facilities provided for the Conference.

I would like further to congratulate the Conference for having elected as its President somebody with your experience, capability, tact and tenacity.

Mr. President, it is not the intention of my Delegation to express its views on all aspects of the Law of the Sea.

We have already done so on previous occasion. However, in view of recent discussions, my Delegation considers it necessary to address itself to certain issues of basic importance to Indonesia, thereby clarifying further its position.

At the outset, Mr. President, let me assure the Conference that Indonesia strongly adheres to the principle, that the resource of the sea beyond the limits of national jurisdiction should be used for the benefit of all mankind, taking into particular consideration the developing countries, in conformity with the United Nations Declaration of Principles Governing the Seabed and the Ocean Floor and the Subsoil thereof, beyond the limits of National Jurisdiction (General Assembly Resolution 2749/XXV). To this end, we support the establishment of effective international machinery with broad powers to engage in and administer the exploration and exploitation of the international seabed area and to regulate the distribution of benefits derived there from.

Indonesia, Mr. President, is a country comprising of more than 13.000 islands, its combined coastlines being longer than the equator. It is located between the Pacific and the Indian Oceans, thus sitting astride busy international shipping lanes connecting these two great and very important oceans. The Indonesian Government cannot, therefore, but attach the greatest importance to this Conference which is entrusted with the task of formulating a new regime of the sea. It may be of some interest to recall that it was in the search of the spice islands of the Indies, now called Indonesia, that Christopher Columbus discovered America and Grotius later on championed and cause of the freedom of navigation

justifying the right of the Dutch to sail to the Indies, thereby laying down the foundation for a debate which has engaged mankind up to the present day.

The special geographical position of Indonesia just described brings with it special need and imperatives relating to its national existence, while bringing with it at the same time special responsibilities relating to the interests of the international community.

What are these imperatives? Given the geographical realities and the commitment to realize the hopes and aspirations embodied in our Proclamation of Independence, the first is that Indonesia has to ensure and safeguard her national and political unity as well as her territorial integrity. These are essential prerequisites for the maintenance and development of our economic, cultural and social unity, and as recent history has shown, the very viability of Indonesia as a nation.

It was on the basis of these imperatives that on December 13, 1957, the Indonesian Government proclaimed itself an Archipelagic State. It stated among others, that all waters around, between and connecting the islands of the Republic of Indonesia, regardless of their width, are the natural appurtenances of the land territory of the Republic of Indonesia and therefore form part of the internal or national waters under the absolute sovereignty of the Republic of Indonesia. The concept emphasizes the unity of the land and water territories of Indonesia.

It might be interesting for the Conference to know that the Indonesian language equivalent for the word "father land", "patrie", "patria", is "*tanah-air*", meaning "land water", thereby indicating how inseparable the relationship is between water and land to the Indonesian people. The seas, to our mind, do not separate but connect our islands. More than that, these waters unify our nation.

The special responsibilities of Indonesia towards the interest of international community, especially in the maintenance of international maritime traffic, are clearly well taken care of in the Declaration of 1957, conscious as we are of the importance of the

seas as a means of communication. It states, inter alia, that innocent passage of foreign vessels in the internal waters enclosed by the new method of drawing straight baselines (now called archipelagic waters) is guaranteed as long as and as far as it is not contrary to or disturb the sovereignty or the security of the Republic of Indonesia. The guarantees for the innocent passage of foreign vessels through these parts of internal or archipelagic waters have been further regulated in the act and Regulation enacted subsequently in implementation of the Declaration.

Mr. President, together with the Delegations of Fiji, Mauritius and the Philippines, the Delegation of Indonesia has submitted draft principles and articles concerning the Archipelagic State concept to the Seabed Committee, as contained in Document A/AC. 138/SC. II/L.15 and A/AC. 138/SC. II/L.48.

The distinguished representatives of Fiji the Philippines and Mauritius have already most eloquently elaborated on and clarified these principles. My Delegation wishes only to highlights some of the basic elements of the concept.

Firstly, for the reason of its national, territorial integrity, political and economic stability, an archipelagic State shall have right to draw straight baselines connecting the outermost points of the outermost islands and drying reefs of the archipelago.

Secondly, the archipelagic State exercises sovereignty over the waters within the baselines, the airspace above these waters, the water column, the seabed and the subsoil thereof as well as over the as over the resources contained therein.

Thirdly, the extent of territorial sea, economic and other jurisdictions of the State with regard to the sea around it shall be measured from these baselines.

Fourthly, the legitimate interests of the international community for passage through the archipelagic waters for the purpose of transit from high seas to high seas shall be respected on the basis of innocent passage through archipelagic waters or through designated

sea lanes, taking into account that the passage shall not prejudice the peace, good order, and the security of the archipelagic State.

The concept just outlined certainly needs further elaboration including the definition of an archipelago, the precise regime of passage, the protection of specific traditional interests of neighbouring countries in the living resources of the archipelagic waters, etc.

Mr. President, as regards the definition of archipelago, the Indonesian Delegation, together with those of other archipelagic States have formulated a general definition which says that an archipelago is a "group of islands and other natural features which are so closely inter-related that the component islands and other natural features form an intrinsic geographical, economic and political entity or which historically has been regarded as such".

Thus, an archipelago must be a "group" of islands, grouped together in areal sense.

An archipelago, therefore, must be distinguished from a "chain of islands".

Moreover, the classical meaning of "archipelago", is a "sea studded with islands", thus emphasizing the predominance of waters over land. Again, according to this definition, an archipelago must be distinguished from just a collection of islands; therefore, an "archipelagic state" must be distinguished from an "island state". In an "archipelagic State" the elements of water must be necessarily larger than the element of land.

In the course of its discussions with other delegations, my Delegation has observed that among a number of delegations there is a desire to define an archipelago by a mathematical formula, i.e. by fixing maximum permissible length of baselines and a ratio between land and water within the baselines. Although such formula may prove to be unrealistic since whatever ratio or maximum length for baselines fixed is bound to be arbitrary and hence might not conform to reality, my Delegation is nevertheless open to this suggestion and would be prepared to consider a

maximum permissible length for baselines and precise ratio of land and water, as long as these criteria meet the requirements of Indonesia and other archipelagic States.

There is also the problem of an archipelago which belongs to a state but does not form an independent State in itself, thus not constituting an "archipelagic State". Our concept is not intended or designed to cover such a case, and while appreciating the need for its consideration, we submit that it should be treated as an issue distinct from a separated from the concept of an archipelagic State.

Mr. President, a number of previous speakers have touched upon the question of passage through archipelagic waters. Being a developing country of 125 million people which has to live from the exports of their primary products and which has to depend on the importation of machineries and raw materials needed in its development, it will be suicidal indeed for Indonesia to create a situation in its waters which will hamper the smooth flow of her sea-borne trade. More than any other countries which are concerned about the unimpeded passage for the ships under archipelagic concept, Indonesia's own and vital dependence upon international shipping makes it imperative for her to ensure the smooth, speedy and safe passage of all merchant ships, under whatever flag, through its waters. It is no less important to ensure that ships traversing through Indonesian archipelagic waters from one part of the high seas to another part of the high seas should be assured of a safe and speedy passage. It is with this in mind, Mr. President, that in their draft the archipelagic States explicitly recognize innocent passage through their archipelagic waters.

My Delegation believes that the issue of passage could perhaps be easier comprehended, if a clear distinction be made between merchant vessels on the one hand and vessels with special characteristics including warships on the other. With regard to merchant vessels, the traditional rules and principles of innocent passage have proven to be very satisfactory for passage through the territorial sea and through the Indonesian archipelagic waters. There is no basis to the suspicions raised that passage of foreign merchant vessels through archipelagic waters would be hampered. As far as

Indonesia is concerned, my country is willing to support a Convention which would provide that normal commercial navigation through traditionally used channels in archipelagic waters shall not be restricted and fully recognized. These traditionally used navigational channels or routes for commercial vessels may or may not coincide with the specially designated sea lanes mentioned below. This is truly in the best interests of the international community.

The problem of passage in the interest of the international community should not, however, be confused with the problem of passage for the particular interest of a few specific countries, especially the passage of warships and submarines for military purposes based upon considerations of their respective global strategies. Although the free and unhampered passage of such vessels in one view is essential for the maintenance of global peace and security, I submit that there is another equally valid view which sees it as running counter to the best interest of the international community especially when considered within the context of the arms race which will only heighten world tension. According to the latter view, the unrestricted, free passage of warships is against the aspirations of peace-loving nations which would like to see the use of the seas for the cultivation of closer, fraternal relations among nations. Consider, for example, the case of free and unhampered passage of warships through the Indonesian waters. If warships and submarines of foreign contending powers have the fullest freedom in navigating through our waters, what would happen not only to our national security but also to the aspirations of the South East Asian nations to establish a Zone of Peace, Freedom, and Neutrality in their area, an aspiration which has been welcomed by the Non-Aligned Chief of States.

Let me assure however, Mr. President, that we as an archipelagic State have no intention to prevent the passage of these warships provided the territorial integrity of the archipelagic State is fully recognized and as long as such passage does not endanger our security. It is particularly with these warships in mind that the institution of special sea lanes through archipelagic waters is being

considered, apart from the freedom of merchant vessels to move through normal international shipping routes in archipelagic waters is being considered, apart from the freedom of merchant vessels to move through normal international shipping routes in archipelagic waters in innocent passage. It is therefore confusing the issue to think that we are contemplating to restrict all maritime traffics, military and non-military, to sea lanes. In discussing the matters of passage through archipelagic waters, the maintenance of a distinction between military and non-military vessels is therefore essential.

Finally, there is the problem of traditional interests claimed by neighbouring countries in the archipelagic waters. In a spirit of good-neighbourliness and regional co-operation, Indonesia is prepared to discuss this matter bilaterally with the neighbours based on the recognition of Indonesian sovereignty over her archipelagic waters. The understanding already reached between West and East Malaysia bears testimony to the good-will and sincerity of Indonesia in finding a solution to matters of mutual concern.

The Indonesian Delegation is participating in this Conference with the sincere hope that concept of the archipelagic State will gain general acceptance and will be embodied in the coming Convention.

Mr. President, of no less importance to my country is the issue of innocent passage through straits used for international navigation, on which 8 Delegations, including Indonesia, have submitted draft articles to the Seabed Committee, as contained in Document A/AC.138/SC.II/L.18. The sponsors of this document strongly believe that passage through these straits should be covered by the regime of innocent passage which guarantees a just balance between the legitimate interest of the coastal states and the general interests of international maritime navigation utilizing these straits, similar to that applicable in the territorial sea, since they are in fact parts of the territorial sea of the coastal states. In protecting their own legitimate interests, the riparian states are aware that this innocent passage cannot be hampered. My Delegation has no difficulties in having it embodied in the Convention. It is not the

desire of the riparian states to be arbitrary or to be subjective in the interpretation of innocent passage. Further elaboration and a more precise definition of this well-tried concept may be required in the light of recent developments in technology in order to make it more responsive to present day realities.

Mr. President, speaking of straits used for international navigation, one such strait is the Straits of Malacca. My Delegation cannot do better than to refer to the excellent statement made by my good friend and colleague H.E. Tan Sri Kadir bin Yusoff of Malaysia when he spoke from this rostrum last week. We support the statement. My Delegation is also most interested in the solution of the problems of passage of warships through such straits, as it involves directly the tranquility and security of the riparian States.

Mr. President, speaking now of another matter, the concept of the Economic Zone and that of Patrimonial Sea have of late been gaining general acceptance, and my Delegation fully endorses them. I need not elaborate on the vital necessity of the economic zone to the developing coastal states as it is self-evident. Mr. Delegation is aware that there are some differences, including the extent of the continental shelf in two concepts of Economic Zone and Patrimonial Sea, but with good-will and sincerity on all sides, my Delegation believes that a unified concept can be hammered out successfully.

Mr. president, speaking of zones adjacent to the territorial sea, my Delegation believes in the wisdom of retaining the concept Contiguous Zone for purposes of sanitary control, customs and other jurisdictions generally associated with that Zone, the extent of which is yet to be agreed upon.

Mr. President, with regard to the continental shelf, my Delegation is of the opinion that the existing legal regime should continue to be respected, since this is the only realistic attitude to take. As we all know, present international law recognizes the sovereign rights of the coastal states over the continental shelf for the purpose of exploring and exploiting its natural resources up to a depth of 200 meters isobaths and *beyond that*, to the limit of

“exploitability”. It is the task of our Conference to define clearly the extent of the “exploitability” criterion, a criterion recognized by the existing law. It is the opinion of my Delegation that, after the limit of “exploitability” criterion has been clearly defined and the new limit of the continental shelf has been determined, the existing regime of continental shelf should continue to be applied to that portion of the seabed. In this connection there is of course the problem of delimitation between the opposite and adjacent states. Within the last few years, my country has successfully negotiated and concluded boundary agreements with practically all of our neighbours except in one or two cases where negotiations are still in progress.

Mr. President, being a developing country ourselves, we look with deep sympathy and understanding to the problem raised by the land-locked and other geographically disadvantaged developing countries before the Conference. My Delegation recognizes that it is the vital interest of the land-locked countries that they have a right of access to and from the sea. At the same time we are aware that modalities for such access should be negotiated with the transit states since only through the co-operation with the latter that those rights can be effectively and efficiently exercised. My Delegation is equally sympathetic to the legitimate interest claimed by countries which are genuinely geographically disadvantaged.

On the question of scientific research, Mr. President, there is clearly a division of opinion among the members of this Conference. Scientific research is no doubt closely related to other uses of the sea; and thus its exercise should be in harmony with the regime eventually prevailing over those waters. For this reason, scientific research within internal waters, archipelagic waters, and territorial sea falls completely under the sovereignty of the coastal states, and the scientific research beyond territorial sea but within the limit of national jurisdiction can only be carried out with the expressed consent and participation of the coastal states. Only in the sea beyond national jurisdiction can freedom of scientific research be applied; this freedom should be subject to an agreed international regime.

The position of my Government with regard to scientific research is equally applicable to the problems of the marine environment in the sense that the coastal states should have complete sovereignty for the protection of the marine environment in internal waters, archipelagic waters and the territorial sea and a special jurisdiction for the preservation of the marine environment in the area beyond the territorial sea but within the limits of national jurisdiction.

There is a problem in our list of subjects and issues that has so far-received very little attention, namely the problem of semi-enclosed seas. Perhaps the subject could be discussed along the line of the Economic Zone or Patrimonial Sea concept. At any rate, my Delegation is prepared to co-operate with interested delegations to find an acceptable legal regime with regard to the subject, with a view to guarantee the special interests of the littoral states with regard to the preservation of the marine environment, scientific research and good-order in the semi-enclosed seas.

My Delegation is open-minded with regard to other issues in the list of subjects of the Conference. We are looking forward to co-operate with all and every delegations on these issues.

In conclusion, Mr. President, my Delegation would like to appeal to the big maritime powers - which on the basis of previous practice are enjoying a privileged position in the use of the seas - to adapt themselves to the changes that have taken place and are taking place in the world. We appeal to them to approach the issues on the Law of the Sea from the point of view of sovereign equality and equity and not so much on the basis of power relationship, whether economic or military. We want them not to confuse the Conference by equalizing their wish to maintain that privilege with the needs of the international community. Military requirements of a few countries for a free movement of their military vessels should not be confused with the legitimate interest of the world community in a smooth, safe and speedy passage of merchant vessels.

My Delegation is convinced that a new regime of the sea acceptable to all, even if not entirely satisfactory to every one of us,

is in the best interest of the world community, including the big maritime and naval powers themselves.

Mr. President, we have come here not in the spirit of confrontation but with a maximum measure of good-will to co-operate with each other to bring this Conference to a successful conclusion. My Delegation for one is ready to co-operate with other delegations in this spirit of accommodation and good-will.

The best way to express our gratitude to our host, the Government and the great People of this Land of Simon Bolivar, for their warm hospitality to the Conference and to all participants is, I believe, to do everything we can to make a success of this session in Caracas.

Thank you, Mr. President.