

# MASA DEPAN INDONESIA SEBAGAI NEGARA KESATUAN: DITINJAU DARI SEGI HUKUM LAUT DAN KELAUTAN

Hasjim Djalal\*)

*Tulisan ini mengandung paling tidak empat pokok pikiran, yaitu (1) apakah Indonesia itu?, (2) bagaimanakah kedudukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)?, (3) bagaimanakah ketentuan hukum laut internasional yang baru tentang Indonesia?, dan (4) bagaimanakah masa depan Indonesia itu?*

## I. Apakah Indonesia itu?

Kalau menurut Tengku Abdullah Syafei, Panglima GAM di Aceh "Indonesia itu tidak ada" (*Media Indonesia*, 6 Januari 2000). "Binatang apa itu? Dari mana datangnya Indonesia, kami tidak tahu!", katanya, seolah-olah menafikan sejarah dan kenyataan. "Kami bangsa Aceh tidak tahu-menahu yang namanya Indonesia. Indonesia adalah milik orang Jawa", katanya lagi, barangkali tanpa menyadari bahwa lebih dari 200 juta manusia di kawasan ini mengakui diri mereka sebagai orang Indonesia dan seluruh negara di dunia, baik

yang anggota PBB maupun yang bukan, melihat dan mengakui adanya Indonesia itu. Tengku Syafei menegaskan lagi bahwa "Aceh adalah Sumatera dan Sumatera adalah Aceh", sedangkan GAM adalah gerakan untuk memperjuangkan kemerdekaan Aceh dan Sumatera. "Negara Aceh adalah Negara Sumatera", katanya. Sebagai seorang yang berasal dari Sumatera Barat, saya mengakui bahwa saya adalah seorang Indonesia, tetapi penulis tidak dapat mengatakan bahwa saya adalah orang Aceh.

Benarkah tidak ada Indonesia dan benarkah orang Aceh (atau kelompok-kelompok orang Indonesia lainnya di dalam NKRI ini) bukan orang Indonesia? Bagi beberapa orang, termasuk saya, jawaban atas pertanyaan ini cukup jelas. Walaupun kata "In-

---

\*) Prof. Dr. Hasjim Djalal, Dubes Keliling RI untuk Hukum Laut/Kelautan, Guru Besar Ilmu Hukum dan Politik Internasional, Universitas Padjadjaran, Anggota Dewa Maritim Indonesia.

onesia" itu dibuat untuk pertama kalinya, kalau saya tidak salah, oleh Hans Sebastian, seorang Jerman, dalam abad ke-19, namun pemuda Indonesia sudah mengakui adanya Indonesia itu sebagai satu bangsa, satu tanah air, dan satu bahasa tanggal 28 Oktober 1928. Orang Aceh, termasuk di antara pemuda Indonesia yang menyatakan sumpah tersebut. Walaupun pada waktu itu di Aceh ada kerajaan, di bagian Indonesia lainnya pun juga ada kerajaan. Tetapi ini tidak membuat kerajaan-kerajaan lain di Indonesia itu merasa bukan bangsa Indonesia. Di Malaysia juga banyak kerajaan, tetapi mereka toh juga orang Malaysia. Indonesia merupakan tanah air dan kebangsaan dari berbagai-bagai kerajaan dan suku bangsa itu. Dan kalau kita hendak kembali kepada kerajaan-kerajaan itu sebagai unsur kebangsaan bagi negara, maka ini berarti mundurnya sejarah Indonesia kembali selama satu abad. Kalau toh Tengku Syafei ingin mendirikan "Kerajaan Aceh ala Inggris" dengan kepala negaranya yang turun temurun, dan andaikata hal ini memang diinginkan oleh rakyat Aceh, seyogyanya terbuka kemungkinan untuk itu dalam wadah NKRI sebagai mana halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perlu pula dicatat bahwa orang-

orang Aceh, sebagaimana orang-orang Indonesia yang berasal dari daerah lain, adalah pembela NKRI yang setia dan kesatria, baik sebelum, selama ataupun sesudah perjuangan fisik kemerdekaan Indonesia dan banyak dari mereka yang telah mengorbankan harta dan raga untuk mengejar kemerdekaan NKRI tersebut. Malah seingat saya Gubernur Sumatera yang pertama di bawah NKRI pada waktu permulaan kemerdekaan adalah seorang tokoh Aceh yang terkemuka yaitu Tengku Muhammad Hassan. Tengku Daud Beureuh pun, yaitu seorang putera Aceh yang banyak menentang Pemerintah Pusat, hanya mengakui ada satu negara, yaitu NKRI di mana Aceh tergabung di dalamnya.

Saya sendiri adalah seorang Indonesia walaupun saya berasal dari daerah Sumatera Barat. Bagi saya sendiri Indonesia itu ada dan nyata sekali. Bagi saya suatu bangsa tidak lain dapat didasarkan kepada suatu etnik, kesukuan, ras, agama ataupun warna kulit. Lihat saja Amerika Serikat yang sangat maju itu, terdiri dari orang-orang berkulit putih, kuning, coklat dan hitam dan dari berbagai-bagai suku bangsa dan agama di dunia. Toh mereka merasa satu bangsa, yaitu bangsa Amerika. Indonesia juga adalah suatu bangsa dan negara yang

sangat majemuk, namun kemajemukan itu tidaklah menghilangkan arti ke-Indonesian-nya. Tidak ada bangsa merdeka di dunia yang kini 100% didasarkan kepada satu etnik, kesukuan, ras atau agama. Di mana-mana terdapat kemajemukan. Di sinilah letak arti yang sangat penting dari Bhineka Tunggal Ika-nya Indonesia. Indonesia terbentuk dari proses sejarah dari suku-suku bangsa, berbagai agama dan ras yang menyatakan keinginan untuk menjadi satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa dalam satu negara yang mengambil tempat pada bagian tertentu dari muka bumi ini, yaitu Nusantara Indonesia.

Dengan demikian maka Indonesia bagi penulis adalah Indonesia yang ditekankan dalam Sumpah Pemuda tanggal 28 Oktober 1928, yaitu suatu tekad kejiwaan yang kemudian menjelmakan satu Negara Kesatuan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sebagai suatu tekad politik di atas suatu wilayah NKRI yang kemudian pada tanggal 13 Desember 1957 berkembang menjadi tekad kesatuan wilayah Nusantara Indonesia yang mencakup suatu kesatuan antara darat, laut, udara, dan seluruh kekayaan alamnya yang menyatu dengan rakyat yang mendiaminya. Mungkin saja ada orang kini yang menyatakan

bahwa yang bersumpah itu adalah orang dahulu, bukan generasi yang sekarang. Memang benar. Tetapi perlu diingat bahwa konsep kebangsaan dan kenegaraan ataupun tanah air di mana pun bukanlah suatu konsep yang tergantung kepada suatu generasi, tetapi suatu konsep yang melembaga dan berkelanjutan dan tidak tergantung kepada satu generasi. Menurut hemat penulis kita terikat secara moral, sejarah, hukum, maupun ketatanegaraan untuk menghormati sumpah kesatuan orang-orang tua kita itu.

## II. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia sudah ada sejak masa-masa awal kemerdekaan Indonesia. Namun pendiri bangsa pada waktu memproklamakan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945 telah menyelesaikan persoalan ini dan menyetujui serta menerima UUD 1945 yang dalam Pasal 1 ayat 1-nya dengan tegas menyebutkan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah negara kesatuan. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 tentang pemerintah daerah menyatakan pula bahwa Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga, walaupun daerah-

daerah itu dikatakan bersifat "otonom".

NKRI 17 Agustus 1945 ini segera mendapat tantangan dari kaum kolonialis Belanda yang kemudian berusaha menghancurkan negara kesatuan tersebut. Karena gagal menghancurkannya dengan kekuatan senjata, Belanda kemudian mengubah taktiknya dengan berusaha mendirikan berbagai-bagai negara/republik di daerah-daerah Indonesia yang berhasil dikuasainya. Akan tetapi kemudian, antara lain karena tekanan dunia internasional, diadakanlah perundingan-perundingan antara Indonesia dan Belanda yang menghasilkan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) sebagai hasil dan Konferensi Meja Bundar di Den Haag, 27 Desember 1949. Negara RIS tersebut terdiri dari 16 negara, salah satu di antaranya adalah Republik Indonesia yang pada saat itu masih menguasai sebagian dari wilayah Sumatera dan Jawa. Tetapi usaha kolonial ini tidak dapat bertahan lama karena bangsa Indonesia dari seluruh pelosok tanah air yang telah bersumpah untuk menjadi satu bangsa dan satu nusa tidak menerima negara RIS ini dan kemudian pada tanggal 17 Agustus 1950 kembali ke NKRI dan meninggalkan RIS. Kembalinya Indonesia kepada NKRI tersebut

disertai dengan UUD baru (UUD 1950) yang pada dasarnya masih bersifat sementara (menjelang dirumuskannya UUD Indonesia yang lebih permanen oleh Badan Konstituante hasil pemilu tahun 1955) dan yang pada dasarnya lebih bersifat Demokrasi Parlementer dari pada Demokrasi Presidensial.

Kabinet Parlementer yang dihasilkan oleh Pemilu tahun 1955 dan Badan Konstituante yang bekerja kemudian gagal merumuskan UUD NKRI yang baru itu yang kemudian menyebabkan Presiden Soekarno dengan Dekrit 5 Juli 1959 mengembalikan UUD 1945 sebagai dasar NKRI. Dengan demikian kembalilah Sistem Presidensial dengan wewenang Eksekutif Presiden dan Pemerintah Pusat yang sangat dominan di dalam negara. Sistem ini kemudian diteruskan oleh Presiden Soeharto dengan segala konsekuensinya, khususnya kekuasaan eksekutif yang sangat menonjol sehingga lembaga-lembaga negara lainnya kurang berfungsi, kekuasaan yang sangat terpusat pada Pemerintah Pusat sehingga daerah kurang berdaya dan kurang berkembang, dan munculnya KKN di mana-mana.

Kini timbul keragu-raguan, malah tantangan dari beberapa kalangan, bahwa sistem ini telah membawa bencana bagi Indone-

sia, walaupun sebagian dari eksekutif pemerintahan presiden-sial di zaman Presiden Soeharto tersebut telah diatasi oleh pemerintahan Presiden Habibie, terutama mengurangi kewenangan eksekutif yang sangat dominan dan berusaha mengembalikan fungsi lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan badan-badan yudikatif; serta berusaha mencari keseimbangan antara wewenang Pemerintah Pusat dan Daerah. Tentu saja usaha-usaha tersebut masih sangat banyak kekurangan-kekurangannya, dan itulah yang kini harus kita perbaiki.

### III. Hukum Laut Indonesia

Pada waktu Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya tanggal 17 Agustus 1945, hukum laut internasional masih mengakui lebar laut wilayah seluas 3 mil laut dari pantai masing-masing pulau. Ketentuan ini pun diikuti oleh Hindia Belanda dalam Undang-undang tentang Laut Wilayah tahun 1939 dan yang kemudian diambil alih oleh NKRI, khususnya melalui Pasal II dari Aturan Peralihan. Dengan demikian maka luas wilayah Indonesia terbatas kepada luas wilayah darat Hindia Belanda dan wilayah laut yang tiga mil itu, yang seluruhnya adalah kira-kira 2 juta km persegi.

Situasi ini berlangsung lebih dari 10 tahun, khususnya pada saat-saat Indonesia mengalami berbagai-bagai pergolakan dalam negeri. seperti: (1) Sisa-sisa kekuatan kolonial yang ingin mengacau Indonesia seperti Kapten Westerling di Bandung dan Andi Aziz di Makassar; (2) Keinginan untuk mendirikan suatu negara agama dalam wadah NKRI (DI-TII); (3) Perjuangan dan kecemburuan daerah seperti yang terjadi dengan peristiwa PRRI/Permesta; (4) Perjuangan Indonesia untuk mengembalikan keutuhan nasionalnya dengan mengembalikan kedaulatan Indonesia atas Irian Barat yang pada waktu itu masih dikuasai oleh Belanda; (5) Usaha-usaha ideologi asing untuk membuat Indonesia sejalan dengan ideologi mereka seperti yang terjadi pada pemberontakan PKI bulan September 1948.

Pergolakan-pergolakan dalam negeri ini telah mempermudah masuknya pengaruh dan campur tangan asing dalam masalah-masalah dalam negeri Indonesia, baik secara langsung ataupun melalui proksi-proksi mereka.

Hukum Laut Internasional pada waktu itu jelas menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan yang ada tidak melindungi kepentingan Indonesia. Dengan

pengakuan Hukum Laut Internasional atas laut wilayah selebar 3 mil dari masing-masing pantai maka laut-laut di luar 3 mil tersebut dianggap sebagai laut bebas yang dapat dipergunakan oleh siapa saja, baik kekayaan alamnya maupun ruang lautnya. Dengan demikian maka kapal-kapal asing dapat saja menangkap ikan di laut-laut Indonesia di luar batas 3 mil dari pantai dan kapal-kapal perang asing pun, termasuk kapal-kapal selam, dapat berkeliaran di laut-laut antarpulau Indonesia. Hal ini telah mempersulit usaha-usaha mempersatukan Indonesia dan mengembalikan Irian Barat ke pangkuan Indonesia. Di samping itu usaha-usaha pembangunan ekonomi Indonesia pun banyak terganggu oleh kekayaan laut yang tidak dianggap sebagai milik bangsa Indonesia.

Oleh karena hal-hal di atas, laut antara pulau-pulau Indonesia pada waktu itu lebih banyak berfungsi untuk menjamin kepentingan asing daripada kepentingan Indonesia sendiri. Negara-negara asing lebih banyak memanfaatkan laut-laut Indonesia untuk kepentingan mereka daripada untuk kepentingan pembangunan dan persatuan Indonesia sendiri. Laut lebih banyak berfungsi sebagai alat pemisah dan pemecah-belah

bangsa daripada sebagai penghubung antarpulau dan pemersatu bangsa. Karena hal-hal itulah maka pemerintah NKRI (jadi bukan Pemerintah Daerah) tanggal 13 Desember 1957 mengumumkan ke seluruh dunia bahwa mulai saat itu laut-laut antara pulau-pulau Indonesia dinyatakan sebagai wilayah Indonesia dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai milik bangsa Indonesia. Lebar laut wilayah Indonesia tidak lagi diukur 3 mil dari masing-masing pulau tapi 12 mil dari garis-garis dasar/garis-garis pangkal yang mengelilingi dan menghubungkan pulau-pulau terluar Indonesia. Dengan pernyataan ini, yang kemudian diundangkan dengan UU No.4/PrP 1960 bulan Februari 1960, maka luas wilayah Indonesia menjadi sekitar 5 juta km persegi. Undang-Undang No. 4/Prp/1960 ini telah diganti dengan Undang-Undang No. 6/1996 tanggal 8 Agustus 1996 tentang perairan Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 61/1998 tanggal 16 Juni 1998 telah memperluas lagi laut nusantara Indonesia dengan memasukkan laut Karimata dan laut Cina Selatan bagian selatan sebagai bagian dari Perairan Nusantara Indonesia.

Pernyataan Pemerintah NKRI dan UU No.4/Prp 1960 itu mendapat kecaman keras dan protes

dari berbagai-bagai negara maritim di dunia yang menganggap Indonesia telah melanggar ketentuan hukum laut internasional. Usaha Indonesia untuk memperjuangkan konsepsi tersebut dalam konferensi PBB yang pertama mengenai hukum laut tahun 1958 dan kedua (1960) terpaksa ditarik kembali karena tidak mendapat dukungan kawasan dan dunia.

Namun kemudian NKRI tetap konsisten memperjuangkan dan mempertahankan prinsip pokok kesatuan wilayah nasional itu, baik di forum negara-negara berkembang, maupun negara-negara Asia Afrika ataupun melalui forum-forum Non-Blok dan di berbagai-bagai forum akademik/ilmiah internasional di mana-mana. Selama 13 tahun lebih Indonesia membela dan memperjuangkan kesatuan kewilayahan nasional Nusantara tersebut dalam Konferensi Hukum Laut PBB ke-III yang berlangsung dari tahun 1973 hingga 1982 dan yang didahului oleh konferensi-konferensi persiapan sejak tahun 1969. Akhirnya, setelah perjuangan yang gigih untuk mempertahankan kesatuan wilayah nasional selama 25 tahun, maka Konvensi Hukum Laut PBB yang baru yang ditan-datangani di Montego Bay, Jamaica, tanggal 10 Desember 1982, telah mengakui dan men-

cantumkan Wawasan Nusantara tersebut sebagai salah satu prinsip baru yang diterima dan diakui dalam hukum laut internasional yang baru.

Di samping perjuangan NKRI untuk menjamin keutuhan dan kesatuan wilayah nasional melalui konsep Nusantara yang mencakup wilayah darat, laut, udara dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, Konvensi Hukum Laut 1982 juga mengakui hak-hak Indonesia atas kawasan dan kekayaan alam diluar Nusantara Indonesia, seperti: (1) Hak untuk mendirikan Zona Tambahan selebar 12 mil lagi di luar laut wilayah yang 12 mil yang mengelilingi seluruh Nusantara Indonesia; (2) Hak atas ZEE selebar 200 mil dari garis-garis pangkal yang mengelilingi seluruh Nusantara Indonesia; (3) Hak atas landas kontinen sampai ke seluruh lanjutan wilayah darat nusantara Indonesia ke dasar laut; (4) Hak-hak untuk berpartisipasi dan ikut memanfaatkan kekayaan-kekayaan alam di laut bebas di luar ZEE, dan (5) Hak untuk ikut mengatur dan memanfaatkan dasar laut internasional di luar landas kontinen.

Semua hak ini dicapai berkat perjuangan NKRI sebagai suatu negara kepulauan dan yang diberikan kepada NKRI sebagai suatu negara nusantara/kepu-

luan. Jika Indonesia tidak merupakan suatu negara kepulauan atau negara nusantara, tetapi terpecah menjadi beberapa negara merdeka yang berdiri sendiri, maka kembalilah ketentuan yang menyatakan bahwa laut wilayah harus diukur dari garis-garis pantai, bukan dari garis-garis pangkal nusantara. Hal ini perlu diperhatikan benar dalam konteks perdebatan mengenai Negara Kesatuan, Negara Federasi atau pecah menjadi beberapa negara merdeka. Dewasa ini Negara Kesatuan telah memperluas wilayah Indonesia dari kira-kira 2 juta km<sup>2</sup> pada tahun 1945 menjadi kira-kira 5 juta km<sup>2</sup> dan kawasan kekayaan alam Indonesia tidak hanya dengan perairan Nusantara dan Laut Wilayah tetapi juga dengan ZEE dan landas kontinen sampai kira-kira 3 juta km persegi lagi, yang dengan demikian membuat seluruh kawasan kekayaan alam Indonesia menjadi kira-kira 8 juta km persegi, atau kira-kira 4 kali lipat dari kawasan kekayaan alam Indonesia pada waktu proklamasi tanggal 17 Agustus 1945. Hal ini adalah salah satu sukses NKRI yang sangat strategis, yang tidak banyak dipahami di dalam negeri oleh pelaku-pelaku politik Indonesia. Sukses ini mungkin akan buyar kalau Indonesia menjadi negara federal atau pecah berkeping-keping menja-

di beberapa negara merdeka yang berdiri sendiri.

#### **IV. Masa Depan**

Di dalam perdebatan mengenai bentuk negara Indonesia dewasa ini, sesungguhnya dapat terjadi beberapa skenario.

Skenario pertama adalah mempertahankan NKRI dengan sistem pemerintahan sebagaimana ditetapkan di dalam UUD 1945 dan yang dipraktekkan sampai baru-baru ini skenario ini jelas kiranya tidak lagi mencukupi untuk tahap perjuangan dan pembangunan Indonesia masa kini, terutama sistem pemerintahannya yang sangat memberi kekuasaan kepada lembaga eksekutif dan yang kekuasaannya sangat terpusat pada pemerintah pusat yang kemudian dalam prakteknya telah banyak menumbuhkan KKN. Dengan demikian jelas kiranya bahwa UUD 1945, khususnya yang menyangkut mekanisme pemerintahannya memang perlu dikembangkan dan diubah, dan hal itu dapat saja dilakukan dengan mempergunakan Pasal 37 UUD 1945 tanpa meninggalkan NKRI itu sendiri ataupun dasar-dasar filosofis yang melandasinya. Oleh karena itulah kiranya wajar bahwa dalam format/sistem NKRI yang akan datang pemberdayaan lembaga-lembaga yang ada dalam UUD 1945,

khususnya MPR, DPR, Kekuasaan Kehakiman, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pemerintah Daerah perlu dan dapat ditingkatkan seperti diisyaratkan oleh Pasal 18 UUD 1945. Karena itu pula penulis merasa bahwa usaha-usaha pemerintah untuk memberikan otonomi yang seluas mungkin kepada daerah-daerah perlu mendapat dukungan masyarakat sebagai salah satu cara untuk dapat lebih memberdayakan NKRI. Wajar kiranya jika UU No. 22/1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Pembagian Pendapatan Negara antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dipercepat pemberlakuannya, misalnya, jika mungkin, mulai dengan APBN yang akan datang tanggal 1 April 2000, paling tidak untuk daerah-daerah yang sudah siap dalam bidang-bidang yang sudah matang.

Namun mengenai bentuk negara sebagai Negara Kesatuan, mengingat bentuk Negara Kesatuan ini sangat fundamental dan tertuang dalam UUD 1945 yang dewasa ini masih merupakan landasan bekerja bagi MPR, DPR, Pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, maka perubahan bentuk Negara Kesatuan ini tidak perlu diubah. Andaikata kesepakatan bangsa pada akhirnya toh menghendaki perubahannya, maka

hal ini memerlukan perubahan UUD 1945 yang harus melalui prosedur yang tidak mudah. Mengingat Negara Kesatuan ini adalah Negara Proklamasi yang dimiliki oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka kiranya tidak layak kalau hanya diubah oleh MPR berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang memungkinkan perubahan UUD tersebut dilakukan melalui persetujuan dari 2/3 anggota MPR dalam sidang yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh 2/3 dari anggota MPR atau dapat diubah oleh 2/3 suara dari 2/3 quorum dari 700 anggota MPR atau oleh sekitar 313 orang. Menurut hemat penulis, perubahan bentuk Negara Kesatuan ini, jika memang terpaksa harus dilakukan menjadi bentuk yang lain, misalnya federasi, sewajarnya melalui suatu referendum dari seluruh Bangsa Indonesia yang memiliki negara ini, bukan hanya melalui perubahan-perubahan UUD oleh MPR, apalagi jika hanya melalui deklarasi-deklarasi daerah.

Skenario kedua adalah mendirikan kembali Negara Federal Republik Indonesia yang berunsurkan federasi dari negara-negara dalam wadah Indonesia. Sebagaimana dinyatakan di atas, alternatif ini sudah dicoba dalam tahun 1949-1950 yang pada waktu itu didalangi oleh kekuatan-

kekuatan kolonial Belanda dan yang tidak lama umurnya. Penulis sendiri tidak mendukung bentuk ini karena berbagai-bagai pertimbangan:

(1) Cukup besar kecurigaan bahwa federalisme adalah salah satu taktik manipulasi kekuatan kolonial untuk membuat bangsa Indonesia tetap terpecah belah dan karena itu tidak bisa kuat dan dengan mudah akan dapat dimanipulasi dan diadu-domba oleh kekuatan-kekuatan luar untuk kepentingan mereka sendiri: (a) Andaikata Indonesia masa depan menerima konsepsi negara federal ini, maka tidak ada jaminan sama sekali bahwa Indonesia yang telah terpecah-pecah menjadi negara federal itu tidak akan mudah dimanipulasi atau diadu-domba satu sama lain, baik oleh kekuatan-kekuatan luar, maupun oleh kekuatan-kekuatan mikro-nasionalistik di dalam negara-negara bagian yang bersangkutan. Dalam negara kesatuan saja kita sudah menghadapi pertentangan-pertentangan suku, agama, daerah, dan lain-lain, apalagi nanti dalam negara federasi. Sejarah Indonesia sejak berabad-abad menunjukkan bahwa perpecahan-perpecahan yang terjadi di kalangan bangsa Indonesia, baik

karena suku, ras, agama, maupun kedaerahan dan lain-lain, dengan gampang bisa dipicu menjadi permusuhan dan sering dapat dimanfaatkan oleh kekuatan-kekuatan luar untuk mengatasi Indonesia untuk kepentingan mereka. Kita perlu mengingat kembali salah satu semboyan Bangsa Indonesia yang mengatakan: "bersatu kita teguh, bercerai berai kita runtuh". (b) Di samping itu, perlu dipertanyakan sampai berapa kecilkah "negara federasi" tersebut akan didirikan dan apakah "dasar"-nya: pulau-pulaukah, propinsi atau kabupaten yang sekarang sudah adakah, suku bangsa/etnikah, dan lain-lain. Bagaimana pula kalau di dalam satu propinsi yang sekarang setelah menjadi "negara bagian" kemudian timbul pula gerakan baru untuk "melepaskan diri" dari propinsi tersebut dan ingin menjadi "negara bagian" sendiri ataupun menjadi "negara merdeka" yang berdiri sendiri. Gejala-gejala ini kini mudah ditebak dengan semakin berkembangnya pula pemikiran-pemikiran untuk memecah-belah propinsi yang sudah ada menjadi dua atau tiga propinsi baru. Jelas kiranya bentuk ini tidak akan menyelesaikan masalah Indonesia sebagai

Negara Kepulauan yang Bhinneka Tunggal Ika dan yang terdiri lebih dari 17.000 pulau, lebih dari 300 suku bangsa dan beragam agama. (c) Di samping itu, jika permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia kini antara lain adalah masalah KKN, pelanggaran HAM, dan perimbangan hak dan wewenang antara pusat dan daerah, maka sama sekali juga tidak ada jaminan bahwa hal-hal tersebut akan dapat diatasi oleh "negara-negara bagian" tersebut, mengingat penyakit-penyakit tersebut kelihatannya juga telah menjalar ke daerah-daerah, walaupun dalam skala yang mungkin lebih kecil. Mudah-mudahan hal ini disadari oleh seluruh anak bangsa.

(2) Akhir-akhir ini banyak yang mengatakan bahwa karena kemajemukan bangsa Indonesia maka bentuk federasi adalah bentuk yang terbaik, seperti di Brazil, Amerika Serikat, Kanada, Australia, Rusia, India, Jerman, Yugoslavia, dan lain-lain. Tetapi rupanya tidak disadari bahwa negara-negara yang menganut sistem federasi tersebut seluruhnya adalah negara kontinental. Indonesia bukanlah negara kontinental, tetapi adalah suatu negara nusantara/kepulauan yang dihubungkan dan

yang dikelilingi oleh laut. Pada negara kontinental yang bersifat federal seperti AS atau Australia, tidak ada laut-laut atau selat-selat strategis di antara negara-negara bagiannya yang mudah dijadikan sarana pemisah antara negara-negara bagian sebagaimana yang terdapat di negara-negara kepulauan seperti Indonesia. Sebagai Negara Kepulauan terbesar dan paling strategis di dunia, Indonesia memiliki Laut Karimata, Laut Jawa, Selat Sunda, Selat Makassar, Selat Lombok, Laut Flores, Laut Maluku, Laut Banda, Laut Seram, Laut Sawu, Selat Ombai, Selat Wetar, sebagian Laut Cina Selatan, Selat Malaka dan Singapura, Laut Sulawesi, dan lain-lain yang sangat terkait dan sangat penting bagi pelayaran dan strategi global kelautan negara-negara besar di dunia. Sangat menarik untuk dicatat, disimak dan dianalisa, bahwa sebagian besar dari krisis dan kerusuhan yang terdapat di Indonesia akhir-akhir ini justru terjadi di propinsi-propinsi Indonesia yang sangat rawan dari segi kelautan dan yang letaknya sangat terkait dengan kepentingan *geo-maritime strategy* negara-negara besar dan yang kini pada dasarnya telah kita atur secara

internasional melalui penentuan ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia) yang telah disepakati dengan IMO (*International Maritime Organization*) di London. Misalnya, Aceh yang mengontrol pelayaran ke luar ke samudera Hindia dan masuk ke selat Malaka, Riau yang mengontrol selat Malaka, Selat Singapura dan pintu masuk ke Laut Cina Selatan, laut Karimata dan Laut Jawa, Kalimantan Barat yang mengontrol Laut Karimata, Kalimantan Timur dan Sulawesi Selatan yang mengontrol pintu masuk ke Laut Sulawesi, Selat Makassar dan ke Laut Flores, Lombok yang mengontrol Selat Lombok yang sangat strategis, Timtim yang mengontrol Selat Ombai dan Selat Wetar yang mengontrol pintu masuk ke Laut Sawu menuju Samudera Hindia dan Laut Arafura dan Laut Banda menuju Samudera Pasifik. Ambon yang mengontrol Laut Banda, Buru dan Seram, Ternate/Tidore/Halmahera yang mengontrol Laut Maluku ke Samudera Pasifik, Tual yang mengontrol pintu masuk ke Laut Arafura, dan Irian Jaya yang mengontrol pelayaran dari Laut Arafura menuju Samudera Pasifik. Hakikat geopolitik dan geostrategis Indonesia sebagai negara kepulauan ini per-

lu dipahami benar, agar NKRI ini tidak mudah di "obok-obok" oleh kekuatan-kekuatan tertentu, baik dari dalam maupun luar. Tambahan pula beberapa daerah yang berbatasan dengan Selat-selat. Laut-laut strategis tersebut kini mulai pula meminta menjadi propinsi tersendiri, seperti Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Banten, Gorontalo, dan lain-lain. Sejarah Indonesia menunjukkan bahwa justru karena bangsa Indonesia tidak atau kurang memahami fungsi laut dan hakikat geopolitik dan geostrategik dari kelautan Indonesia adalah yang telah menjadi salah satu sebab dari susahnyanya mengembalikan atau mengembangkan kesatuan dan kebesaran Bangsa Indonesia. Oleh karena itulah NKRI dengan perjuangan yang lama sejak Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957 berusaha benar mengubah fungsi laut Indonesia sebagai alat pemisah dan pemecah belah persatuan bangsa menjadi alat mempersatu bangsa dengan menjadikan laut-laut tersebut sebagai wilayah negara Indonesia. Hal tersebut kini telah diakui oleh dunia internasional sejak diterimanya Konvensi PBB 1982 tentang Hukum Laut, Konvensi mana telah berlaku secara uni-

versal sejak tanggal 16 November 1994. Tidak ada negara kepulauan atau negara pulau yang penting di dunia yang menganut sistem federal. Jepang, Inggris, adalah negara-negara pulau yang memahami benar fungsi kelautan tersebut bagi bangsanya dan karena itu tidak menganut sistem federal, tetapi malah sistem kerajaan dengan raja yang turun-temurun. Demikian juga halnya dengan Filipina. Malaysia yang karena sejarahnya menamakan dirinya *Federation of Malaysia* pada tahun 1963 kini hanya menyebut dirinya sebagai "Malaysia". Perlu dicatat bahwa bentuk "federasi" Malaysia bukanlah negara kepulauan menurut Konvensi Hukum Laut 1982 dan karena "Federasi" itulah yang telah memungkinkan pula Singapura memisahkan diri dari Malaysia dalam tahun 1965.

(3) Salah satu perbedaan utama antara "otonomi daerah yang luas" dengan "negara federal" adalah bahwa dalam sistem otonomi daerah yang luas, pemerintah pusat, bekerja sama dengan DPR, memberikan wewenang tertentu kepada daerah-daerah untuk mengurus daerahnya sendiri, dan *residual power* yang tidak diserahkan kepada daerah masih ada di tangan pe-

merintah pusat. Sebaliknya dalam sistem federasi, negara bagianlah yang memberikan wewenang tertentu kepada pemerintah pusat karena negara-negara bagian itu yang lebih dahulu berdiri, dan *residual power*, yaitu bidang yang tidak diserahkan kepada pemerintah pusat, menjadi wewenang dari negara bagian yang bersangkutan. Di sini terletak lagi kesulitan bagi Indonesia, karena belum begitu jelas wewenang apa yang akan diberikan oleh "negara bagian" kepada pemerintah pusat andaikata Indonesia menjadi negara federasi, apalagi jika negara kesatuan itu harus dibubarkan dahulu untuk mendirikan negara-negara bagian. Keadaannya akan menjadi lebih rumit lagi apabila negara bagian tersebut tidak mau menyerahkan wewenang apa-apa kepada pemerintah pusat, atau meminta wewenang yang lebih luas atas laut-laut nusantara dengan membagi rata laut-laut tersebut. Jika langkah ini yang terjadi maka tidak sulit untuk membayangkan bahwa "negara bagian" yang bersangkutan dengan mudah akan dapat menyatakan keluar dari Republik Indonesia (seperti Singapura keluar dari "Federasi Malaysia" dalam ta-

hun 1965) dan hal itu akan menghadapi pemerintah pusat kepada suatu dilema baru. Dalam hal yang demikian maka perairan nusantara Indonesia akan menjadi kocar-kacir. Dalam contoh yang klasik, hal ini akan dapat pula menimbulkan kembali perang saudara seperti di AS dalam abad lalu demi untuk mempertahankan kesatuan negara federasi tersebut, atau seperti yang sekarang terjadi di Chechnya. Kiranya alternatif ini jelas tidaklah alterlatif yang menjamin masa depan bangsa Indonesia yang stabil.

(4) Andaikata Indonesia menjadi negara federasi, dan jika negara-negara bagian menghendaki kebebasan yang luas, mungkin saja mereka kemudian menghendaki suatu "konfederasi" dengan Indonesia yang dengan demikian mengurangi lagi wewenang-wewenang pemerintah pusat, karena: (a) Dalam sistem konfederasi tersebut bukannya tidak mungkin mereka juga menghendaki wewenang-wewenang politik luar negeri dan kelautan yang lebih luas, termasuk pertahanan dan keamanan, yang juga dapat membawa implikasi-implikasi tertentu terhadap usaha-usaha memantapkan pertahanan dan keamanan

negara. Jika hal ini sampai terjadi, maka akan sia-sialah perjuangan Indonesia selama lebih dari 40 tahun untuk membuat laut-laut nusantara menjadi wilayah nasional, dan mungkin saja laut-laut tersebut kembali menjadi laut-laut internasional dengan kebebasan berlayar dan beroperasi bagi kapal-kapal perang asing di perairan tersebut. (b) Lebih jauh lagi, bukannya tidak mungkin "negara-negara bagian" tersebut menginginkan "personalitas" yang lebih menonjol dalam hubungan internasional di kawasan dan di dunia, dan karena itu barangkali ingin menjadi anggota ASEAN atau organisasi-organisasi internasional lainnya termasuk menjadi anggota PBB. Dalam hal yang demikian bisa saja negara-negara bagian tersebut mengambil sikap yang berbeda satu sama lain dan dengan demikian maka "negara federasi Indonesia" sudah tidak akan ada lagi hakikatnya. Maka buyarlah Sumpah Pemuda yang bertekad untuk membuat Indonesia ini menjadi satu bangsa, satu nusa dan satu bahasa; buyarlah Negara Proklamasi 1945 yang bertujuan untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia"; dan buyarlah

Wawasan Nusantara Indonesia sejak tanggal 13 Desember 1957 yang pada dasarnya menyatakan bahwa laut antara pulau-pulau Indonesia adalah alat pemersatu bangsa, dan akan kembalilah fungsi laut sebagaimana di zaman kolonial sebagai alat pemecah bangsa dan sebagai sarana infiltrasi kekuatan-kekuatan luar yang tidak menginginkan kesatuan Indonesia. Runtuhlah tiga tiang utama Negara Indonesia, yang dimulai dengan kesatuan kejiwaan tahun 1928, kesatuan kenegaraan tahun 1945 dan kesatuan kewilayahan darat, laut, udara dan seluruh kekayaan alamnya tahun 1957.

Skenario ketiga adalah semakin berkembangnya suara-suara di daerah untuk secara langsung mendirikan negara-negara baru dan melepaskan diri sama sekali dari NKRI. Skenario ini jelas lebih buruk daripada skenario negara federasi dan karena itu susah dipahami tanpa menganggapnya sebagai suatu pengingkaran blak-blakan terhadap Sumpah Pemuda 1928, Proklamasi 1945 dan Wawasan Nusantara 1957. Skenario ini akan membuat Indonesia menjadi berkeping-keping yang tidak akan menguntungkan siapa pun:

(1) Bagi Indonesia perpecah-

an semacam ini dapat menimbulkan konflik dan pertentangan-pertentangan baru antara "negara-negara" baru itu, yang tidak akan menjamin stabilitas dan pembangunan di Indonesia, di kawasan dan di dunia.

(2) Bagi kawasan Asia Tenggara/ASEAN, situasi ini akan memicu pula perpecahan di kalangan negara-negara ASEAN tertentu, dan karena itu tidak akan membawa kestabilan bagi negara-negara tersebut dan bagi kawasan ASEAN/Asia Tenggara secara keseluruhan.

(3) Prospek perpecahan Indonesia menjadi berbagai-bagai negara yang merdeka pada hakikatnya dalam jangka jauh juga tidak akan menguntungkan negara-negara besar dan negara-negara luar kawasan Asia Tenggara karena berbagai-bagai kepentingan mereka yang terkait di Indonesia dan di Asia Tenggara akan dapat terancam, paling tidak prospeknya menjadi tidak menentu.

Karena itu sangatlah tidak bijaksana kiranya suara-suara yang menginginkan melepaskan diri dari NKRI dan mendirikan negara baru dan yang mengatakan atau mengiming-imingi bahwa dengan berpisah dari Indonesia menjadi negara merdeka

yang berdiri sendiri mereka akan dapat lebih membangun, lebih makmur, dan menjadi anggota ASEAN ataupun organisasi-organisasi regional dan internasional lainnya, karena kehadiran mereka belum tentu akan menyumbang atau membawa kestabilan dan keserasian dalam organisasi kawasan regional dan internasional tersebut. Jelas kiranya skenario ketiga ini perlu benar-benar diwaspadai.

Memang masih banyak kekurangan-kekurangan yang harus diatasi secara bersama-sama dalam NKRI tersebut. Mengatasi hal-hal ini sudah merupakan bagian integral dalam mengokohkan kesatuan dan persatuan Indonesia. Seperti dikemukakan di atas, pada permulaan kemerdekaan kita harus mengatasi usaha-usaha kolonial untuk mengembalikan penjajahan di Indonesia. Setelah itu kita harus mengembalikan kesatuan nasional dan mengatasi sisa-sisa pengaruh dari kekuatan kolonial di seluruh Nusantara dan kemudian mengatasi pemberontakan-pemberontakan yang berlandaskan keagamaan, kedaerahan dan ideologi. Menjelang akhir Orde Baru kita harus mengatasi akibat-akibat negatif dari KKN dan pelanggaran-pelanggaran HAM.

Usaha-usaha mengatasi ini memang bukan hal yang mudah. Tetapi kita harus belajar dari sejarah untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama dua kali. Banyak orang yang mengatakan terlalu banyak pelanggaran HAM yang terjadi dan merajalelanya KKN di wadah NKRI ini yang menghabiskan kekayaan bangsa Indonesia dan yang merugikan pembangunan daerah-daerah. Hal ini ada benarnya dan karena itu memang perlu diatasi. Dalam hal yang demikian maka wajarlah kiranya jika pemerintah berusaha dengan sungguh-sungguh mengatasinya. Namun, janganlah karena banyaknya pelanggaran dan kejahatan tersebut lalu kita mengambil kesimpulan untuk langsung mengganti dan menghancurkan NKRI itu sendiri. Barangkali juga benar bahwa pemerintah yang seharusnya melindungi HAM dan menghabiskan KKN tersebut tidak mampu untuk menanggulunginya. Dalam hal yang demikian maka wajar pulalah jika pemerintah tersebut diganti oleh rakyat. Hal ini terjadi di mana-mana di dunia ini bahwa pemerintah yang mengecewakan rakyat akan diganti, baik melalui pemilu yang demokratis maupun melalui cara-cara lain. Tetapi dalam hal yang

bagaimanapun, negaranya tidak perlu dihancurkan. Pemerintah Indonesia hasil pemilu ini baru saja tiga bulan umurnya, dan karena itu wajarlah jika diberi waktu untuk menanggulangi masalah-masalah tersebut dalam Negara Kesatuan Indonesia ini. Jika dalam waktu yang wajar pemerintah ini juga tidak mampu menanggulangnya, maka MPR sudah mengambil keputusan untuk meminta laporannya dalam waktu satu tahun.

Sungguh suatu ironi bahwa di saat-saat negara-negara maju sedang berusaha memperlebar dan memperdalam rasa persatuan dan

kasatuan mereka seperti di Eropa Barat, Indonesia justru malah memperlihatkan gejala-gejala perpecahannya yang dapat menghancurkan negara dan bangsanya sendiri, dan karena itu, mungkin tanpa disengaja, dapat mengembalikannya pengaruh dan kekuasaan asing ke Indonesia melalui jalan lain. Hal ini lebih ironis lagi jika diingat bahwa Indonesia yang kini sedang demam perpecahan, sesungguhnya bersama negara-negara tetangga lainnya di Asia Tenggara sudah sejak 32 tahun terakhir ini berusaha meningkatkan persatuan dan keharmonisan di kawasan.

