

**“MENEROBOS BATAS”
NELAYAN INDONESIA DI PERAIRAN AUSTRALIA:
PERMASALAHAN DAN PROSPEK**

***CROSSING BORDER: INDONESIAN TRADITIONAL FISHERMEN IN
AUSTRALIAN WATERS***

Ganewati Wuryandari

Peneliti Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10, Jakarta

E-mail: ndari_ganewati@yahoo.com

Diterima: 15 Januari 2014; direvisi: 15 Mei 2014; disetujui: 27 Juni 2014

Abstract

This paper examines the issue of Indonesian traditional fishermen in Australian waters that have repeatedly caused serious problems in their bilateral relations. Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the Memorandum of Understanding between Indonesia and Australia in 1974 or MoU Box certainly grant legal assurance for the rights of traditional fishing by traditional Indonesian fishermen in Australian waters which have been carried out since the 17th century. However, their implementations have demonstrated that Indonesian traditional fishermen still confront obstacles in performing their traditional fishing rights due to the different interpretations of traditional fishing rights and the changes made by Australia on the area of traditional fishing ground. This study, which based on Indonesian perspective, aims to understand this problem and strive to find its solution. This issue indeed needs government serious attention. Not just for the sake of maintaining Indonesia-Australia bilateral relations, but far more important is to guarantee security and welfare of our traditional fishermen.

Keywords: *Indonesia, Australia, UNCLOS, MoU Box, traditional fishermen.*

Abstrak

Tulisan ini mengkaji isu nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia yang telah berulang kali menimbulkan persoalan dalam hubungan bilateral kedua negara. Konvensi Hukum Laut (UNCLOS) dan nota kesepakatan Indonesia-Australia atau MoU Box 1974 sesungguhnya telah memberikan jaminan hukum atas hak penangkapan ikan tradisional oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia yang telah mereka lakukan secara turun menurun sejak sekitar abad 17. Namun fakta empiris memperlihatkan adanya praksis berbeda. Nelayan-nelayan tradisional Indonesia tersebut masih menghadapi hambatan dalam melaksanakan hak perikanan tradisionalnya akibat perbedaan penafsiran hak penangkapan ikan tradisional dan perubahan kawasan area yang disepakati dalam MoU Box oleh pihak Australia. Dengan menggunakan perspektif dari Indonesia, kajian ini dimaksudkan untuk memahami persoalan tersebut sebagai bahan pijakan untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut. Persoalan ini perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Tidak saja untuk kepentingan menjaga hubungan bilateral Indonesia-Australia, tetapi yang jauh lebih penting adalah untuk memberikan jaminan keamanan dan kesejahteraan nelayan-nelayan tradisional kita.

Kata Kunci: Indonesia, Australia, UNCLOS, MoU Box, nelayan tradisional.

Pendahuluan

Penangkapan dan penahanan nelayan tradisional Indonesia di wilayah perairan Australia dalam beberapa tahun terakhir ini telah berkembang menjadi isu yang semakin penting dalam hubungan bilateral kedua negara. Hal ini terlihat dari tiga indikasi utama. *Pertama*, isu ini telah menjadi salah satu agenda pembahasan dalam berbagai kesempatan pertemuan bilateral kedua negara, kesepakatan perjanjian, dan kerjasama baik di bidang perikanan/kelautan dan keamanan.¹ *Kedua*, keseriusan masalah nelayan tradisional dalam hubungan kedua negara ini ditunjukkan oleh fakta penangkapan nelayan tradisional Indonesia di Australia masih terus berlangsung dan dengan kecenderungan semakin sering terjadi.² *Ketiga*, kasus-kasus penangkapan, penahanan dan pembakaran kapal nelayan Indonesia di negara kangguru tidak jarang menimbulkan komplikasi dalam hubungan kedua negara.³

Ditilik dari catatan sejarah, nelayan-nelayan Indonesia, terutama yang berasal dari Indonesia Timur seperti nelayan dari Pulau Rote, Flores, Alor, Buton, Sabu, Madura, Timor, Sulawesi, dan Maluku sudah turun menurun sejak abad 17 (sebelum adanya negara Australia) telah melaut dan melakukan kegiatan penangkapan ikan di perairan antara Republik Indonesia-Australia. Mereka melaut hingga sekitar perairan selatan Nusa Tenggara Timur dengan Australia.⁴

¹ Lihat salah satunya *Rote Online*, “Bahasan Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box”, 7 November 2013, <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-MoU-box.php>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014; Defence News, “Australia and Indonesia Combine Forces To Tackle Illegal Fishing”, 19 September 2013, <http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2013/sep/0920.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

² Lihat *Warta Terkini*, September 2006, “Makin Banyak Nelayan Indonesia Ditangkap Australia”, <http://www.wartaterkini.com/78/11/44/makin-banyak-nelayan-indonesia-ditangkap-australia.htm>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

³ Lihat antara lain *Antaraneews*, “Nelayan Indonesia menang di pengadilan Australia”, 20 Maret 2014, <http://www.antaraneews.com/menang-di-pengadilan-australia>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

⁴ Menurut penuturan nelayan Pulau Rote, mereka sudah melakukan penangkapan ikan di sekitar perairan tersebut sejak abad 17. Lihat Radio Australia, “Pokok dan Sosok”, 11 Januari 1997, <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/09/17/0011.html>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

Dalam konteks kekinian, pelaksanaan “hak penangkapan ikan tradisional” termasuk yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia di atas, dijamin oleh hukum internasional, melalui Pasal 51 dan Pasal 62 Ayat 3 UNCLOS. Pemerintah Indonesia dan Australia juga telah mengakomodasikan kepentingan nelayan-nelayan tradisional tersebut dalam sebuah nota kesepakatan, yaitu *Memorandum of Understanding between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Regarding of operation of Indonesian Traditional Fishermen in area of the Australian Exclusive Fishing zone and Continental Shelf* pada tahun 1974. MoU ini populer juga disebut MoU Box.

Sekalipun keberadaan Konvensi Hukum Laut dan MoU di atas memberikan jaminan hukum atas hak penangkapan ikan tradisional RI-Australia, tetapi fakta empiris memperlihatkan adanya praksis berbeda. Salah satu sumbu masalahnya terletak pada perbedaan penafsiran hak penangkapan ikan tradisional. Realitas ini, sebagaimana dikatakan Irawati dan Oentoeng Wahjoe (2011), menyebabkan persoalan “*traditional fishing right*” dan “*illegal fishing*”, bagaikan “pepatah” yang mengatakan madu di tangan kanannya dan racun ditangan kirinya”. Mereka yang sudah turun menurun dan terus menerus melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah perairan MoU Box tidak lagi terjamin hak-haknya, karena tidak ada kepastian hukum.⁵ Perbedaan penafsiran atas hak penangkapan ikan tradisional tersebut dalam praktiknya sering kali telah menyebabkan persoalan bagi nelayan Indonesia. Mereka yang telah biasa secara turun menurun melaut dan menangkap ikan di wilayah perairan MoU Box ditangkap. Tidak jarang pula mereka ditahan dan kapalnya dibakar oleh pihak Australia. Mereka yang dituduh melanggar batas wilayah teritorial dan melakukan kegiatan penangkapan ikan secara ilegal diperkirakan jumlahnya sudah mencapai ribuan sejak MoU Box ditandatangani sampai sekarang.

⁵ Irawati dan Oentoeng Wahjoe, “Tanggung Jawab Negara dalam Melindungi Hak Nelayan Tradisional Indonesia di Perairan Australia”, *Mimbar*, Vol. XXVII, No. 1, Juni 2011, hlm. 19.

Tulisan ini mengkaji isu nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia yang telah menjadi persoalan serius yang mengganjal hubungan bilateral Indonesia-Australia. Dengan menggunakan perspektif dari Indonesia, kajian ini dimaksudkan untuk memahami persoalan tersebut sebagai bahan pijakan untuk mencari solusi atas permasalahan tersebut. Masalah ini harus memperoleh perhatian yang serius dan dicari jalan keluar pemecahannya, tidak hanya untuk kepentingan hubungan bilateral Indonesia-Australia, tetapi yang jauh lebih penting adalah untuk memberikan jaminan keamanan dan kesejahteraan nelayan-nelayan tradisional kita.

Menyusuri Jejak Sejarah Penjelajahan Samudra Nelayan Indonesia Ke Australia

Mendiskusikan sejarah nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia tidak bisa dilepaskan dari sejarah perburuan teripang. Dari berbagai catatan sejarah yang dikumpulkan jelas menunjukkan bahwa pertautan antara nelayan nusantara dan Australia telah berlangsung lebih dari tiga ratus tahun lalu. Pertautan mereka kurang lebih dimulai sejak abad ke-17, yaitu ketika para nelayan nusantara mengkayuh perahu kayu mereka mengarungi Samudra Hindia dan Laut Timor hingga sampai ke perairan Australia utara dan barat daya. Mereka memiliki tujuan yang sama yaitu berburu teripang yang juga dikenal dengan sebutan timun laut (sea cucumber). Permintaan besar pasar Asia, khususnya Tiongkok akan teripang menjadi salah satu faktor pendorong kuat nelayan nusantara, khususnya dari Sulawesi untuk berlayar hingga ke perairan Australia.⁶

Salah satu masyarakat nelayan Sulawesi yang sudah sejak lama dikenal ikut dalam

⁶ Lihat buku klasik studi tentang penangkapan teripang di Australia Utara oleh C.C.Macknight, *The Voyage to Marege: Macassan trepangers in northern Australia*, (Melbourne: Melbourne University Press, 1976); James J.Fox dan Sevaly Sen, *A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fisheries who access the MOU Box*, A Report for Environment Australia, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University dan FERM, Canberra, Oktober 2002, hlm.14; Pradina Purwati, "Teripang Indonesia: Komposisi Jenis dan Sejarah Perikanan", *Oseana*, Vol. XXX, No. 2, 2005, hlm. 3.

perburuan teripang adalah Bajau atau Bajau Laut. Nenek moyang suku Bajau ini berasal dari Filipina Selatan yang kemudian bermigrasi hingga ada sebagian dari mereka sampai ke Indonesia pada abad 15. Suku Bajau saat ini mendiami daerah pesisir di sekitar wilayah Sulawesi Selatan dan Tenggara. Sejarah Bajau tidak bisa dilepaskan dengan aktivitas nelayannya sebagai pemburu teripang. Salah satu bukti sejarah yang mendukung hal tersebut adalah sebuah surat yang ditulis oleh seorang pejabat *Dutch East India Company* di Kupang pada tanggal 14 Mei 1728 yang melaporkan kepada Gubernur Jenderal Batavia bahwa 40 perahu kecil Bajau terlihat di sekitar perairan pulau Rote dan melaut ke arah selatan (Australia) untuk mencari dan menangkap teripang.⁷

Menurut studi yang dilakukan oleh James Fox dan Sevaly Sen tahun 2002, suku Bajau ini juga diyakini oleh sebagian besar penduduk pulau Rote sebagai penemu pulau *Ashmore Reef*.⁸ Pada tahun 1729, dalam pelayaran yang dipimpin oleh seorang raja bernama Foe Mpura, perahu yang seharusnya berlayar menuju ke Batavia terseret ke arah selatan hingga mencapai suatu pulau kecil yang berada sekitar 120 km dari Pulau Rote yang kemudian disebut sebagai *Nusa Solo Kaek* (Pulau Pasir Panas). Namun demikian, Pulau Pasir ini sekarang berada dalam yurisdiksi wilayah Australia dan dinamakan *Ashmore Reef*. Nama ini diberikan oleh pihak Australia sesuai dengan penemunya, yaitu Samuel Ashmore yang berlayar mencapai daerah tersebut pada tahun 1811.⁹

Salah satu catatan sejarah penting lainnya akan awal kontak hubungan antara nelayan Indonesia dan Australia juga dapat ditelusuri melalui catatan Flinder dan Pobasso (1803). Menurut Flinders dan Pobasso, nelayan Makasar sudah berlayar mencari teripang hingga ke pulau-pulau di sekitar Jawa sampai ke daerah kering yang terletak di selatan Pulau Rote dan

⁷ Fox dan Sen, *op.cit.*, hlm. 13.

⁸ *Ibid.* Pandangan yang hampir sama dikemukakan oleh Tom Therik, seorang akademisi dari Rote. Therik menyatakan bahwa cerita turun temurun menyatakan bahwa seorang Raja dari Rote menemukan Nusak Solok Kae (Sandy Beach) - nama sebutan Ashmore Reef oleh orang Rote – sejak berabad-abad lampau. Lihat *The Age*, "Caught in the Net", 26 September 2003.

⁹ Purwati, *op.cit.*, hlm. 13; Lihat juga *Kompas*, "Nelayan Timor dan Laut", 28 Mei 2005.

Pantai Kimberly (Australia Barat) sekitar dua puluh tahun sebelum mereka menulis catatan mereka tahun 1803.¹⁰

Bukti pelayaran orang Makasar ke pantai Australia barat laut dan utara ini juga telah terdokumentasi dengan baik dalam bentuk lukisan-lukisan yang dibuat oleh bangsa asli Australia, Aborigin di dinding-dinding goa. Peninggalan sejarah lainnya adalah model kano (*canoe*) dan penggunaan kosa kata oleh orang-orang Aborigin seperti 'balanda' untuk menunjuk orang kulit putih. Selain itu, bukti yang cukup signifikan lainnya adalah diketemukannya dokumen yang menyangkut peraturan pajak dan perizinan tahun 1882 untuk nelayan Makasar yang mengambil teripang di perairan *Northern Territory* Australia.¹¹

Dari berbagai catatan sejarah tersebut terlihat jelas bahwa adanya jejak ratusan tahun nelayan-nelayan tradisional Indonesia melaut hingga ke perairan Australia. Mereka mengarungi laut untuk mencari teripang di wilayah perairan tersebut bahkan sebelum negara Australia terbentuk tahun 1901.

Tradisi melaut di perairan Australia tersebut masih terus dipertahankan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia sampai saat ini. Mereka pada umumnya berasal dari Indonesia Timur, yaitu Bajo, Makasar, Bugis, Rote, Buton dan Madura. Ada tiga faktor utama yang mendorong nelayan-nelayan Indonesia untuk terus melaut mencari ikan hingga perairan Australia. *Pertama* adalah faktor tradisi. Perburuan ikan oleh nelayan Indonesia di perairan Australia sebagaimana yang terus berlanjut hingga sekarang ini merupakan aktivitas yang sebetulnya telah dilakukan secara turun temurun oleh nenek moyang mereka sejak tiga ratus tahun lalu.

Kedua adalah dorongan faktor ekonomi. Para nelayan tersebut melaut hingga ke perairan Australia dengan tujuan utama yaitu mencari teripang, sirip ikan hiu dan kerang lola (*trochus shell*). Aktivitas mereka ini tidak saja hanya semata untuk memenuhi keperluan mereka sendiri, tetapi juga untuk kebutuhan komersial yaitu hasil tangkapan laut mereka jual karena

memiliki nilai ekonomis tinggi. Sirip ikap hiu, misalnya, yang biasa diolah sebagai bahan sup yang lezat harga per kilogramnya berkisar Rp.250.000–Rp.300.000.¹² Sedangkan teripang yang dikenal untuk bahan makanan dan obat harganya di pasar lokal sekitar Rp.30.000 – Rp. 150.000 per kilogramnya.¹³ Nilai harga jual yang cukup tinggi dari teripang tersebut telah memicu para nelayan Indonesia untuk mencoba mencari teripang dimanapun berada. Perburuan mereka bahkan sampai di perairan laut Australia.

Ketiga adalah faktor relatif masih berlimpahnya perairan Australia yang berbatasan dengan Indonesia, Samudra Hindia dan Laut Timor akan sumber hayati laut seperti sirip ikan hiu, teripang dan kerang lola. Hasil penelitian yang dilakukan selama enam tahun oleh tim Australia yang bekerjasama dengan Indonesia, misalnya, menggarisbawahi temuan tersebut. Dari 140 jenis ikan hiu yang diketemukan di perairan kedua negara, penelitian tersebut menyatakan bahwa sebagian besar ikan hiu tersebut berada di perairan Australia dengan populasi jumlah yang diperkirakan sangat banyak.¹⁴ Melimpahnya sumber hayati laut, termasuk ikan hiu di perairan Australia tidak terlepas dari ketatnya perlindungan atas ekosistem lautnya. Munculnya tuntutan hidup baru, kondisi ekonomi sebagian besar nelayan Indonesia yang relatif buruk dan semakin langkanya sumber hayati di perairan Indonesia juga semakin mendorong para nelayan Indonesia melaut hingga ke perairan Australia.

Namun demikian, tradisi melaut nelayan Indonesia di perairan Australia yang sesungguhnya diakomodasi pemerintah Australia dengan MoU Box tahun 1974 dalam realitas pelaksanaannya tidak sama pada masa lalu dan saat ini. Pada masa lalu nelayan Indonesia bisa memasuki zona

¹⁰ Purwati, *op.cit.*, hlm. 13.

¹¹ *Ibid.*

¹² Kompas, "Nelayan Timor dan Laut", 28 Mei 2005.

¹³ Departemen Kelautan dan Perikanan, "Teripang Geliat Potensi dari Laut", *Informasi Teknologi*, 28 September 2006, <http://www.dkp.go.id/content.php?c=3367>, diakses pada tanggal 23 Mei 2007.

¹⁴ Lihat Freddy Numberi, Menteri Kelautan dan Perikanan ketika menjelaskan hasil kunjungan kerjanya ke Australia 15-19 November 2006 kepada wartawan di Jakarta tanggal 25 November 2006 di Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan RI, "Australia Beri dana Hibah Rp. 651 milyar", <http://www.perbendaharaan.go.id/modul/terkini/index.php?id=1859>, diakses pada tanggal 5 Mei 2007.

perairan yang disepakati dalam MoU tersebut secara bebas, namun tidak demikian halnya pada masa kini. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Juhdar Asenong, seorang nelayan asal Papela, Pulau Rote dalam wawancaranya dengan harian umum Sinar Harapan sebagai berikut: “Pada masa lalu, tidak ada masalah kalau ke Pulau Pasir, tapi sejak 1990-an sama sekali tidak dibolehkan Australia. Kami dulu sering istirahat di Pulau Pasir tidak ada masalah, sekarang tidak boleh.”¹⁵ Mereka yang mencari ikan di perairan Australia tersebut bahkan ditangkap dan digiring ke penjara oleh pihak otoritas Australia.

Ada beberapa faktor yang bisa menjelaskan inkonsistensi Australia dalam melaksanakan nota kesepakatan MoU Box. Pertama, ada perubahan pandangan otoritas Australia. Pada awalnya nelayan tradisional Indonesia dapat mencari ikan di zona perairan yang disepakati bersama melalui MoU Box. Namun, saat ini nelayan-nelayan tersebut dianggap telah menyalahi peraturan hukum laut internasional, khususnya mengenai batas wilayah negara. Mereka dituduh menerobos batas wilayah negara Australia secara ilegal. Menurut Ferdi Tanoni, Ketua Pokja Celah Timor dan Pulau Pasir, sebagian kalangan di Australia bahkan mencap mereka sebagai bagian dari “sindikatan kejahatan internasional”.¹⁶

Dengan adanya pandangan tersebut, nelayan tradisional Indonesia yang mencari ikan di perairan Australia menghadapi persoalan. Patroli laut Australia akan mengusir dan atau menangkapnya. Mereka juga harus menghadapi resiko berat lainnya yaitu dipenjara. Pihak berwenang akan menuntut nelayan-nelayan tersebut untuk membayar denda hukuman mereka sebesar \$3,000-\$5,000 jika mereka terbukti bersalah melanggar batas wilayah perairan Australia di pengadilan. Seandainya tidak mampu membayarnya, otoritas Australia tidak segan memberlakukan mereka secara tidak manusiawi.

¹⁵ Daniel Tagukawi, “Pulau Rote, Keindahan Khas dari Selatan”, *Sinar Harapan*, 16 Nopember 2013, <http://sinarharapan.co/news/read/28120/pulau-rote-keindahan-khas-dari-selatan>, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

¹⁶ *Suara Merdeka Cyber News*, “RI-Australia Didesak Tuntaskan Batas Laut”, 5 Mei 2007, <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0705/05/nas5.htm>, diakses pada tanggal 7 Mei 2007.

Perahu mereka dibakar termasuk semua peralatan di dalamnya.¹⁷

Pembakaran kapal mereka mengakibatkan nelayan-nelayan tersebut menanggung kerugian sosial ekonomi yang sangat besar. Kehilangan alat sumber kehidupan ekonomi menyebabkan mereka kehilangan sumber nafkah utama. Ketiadaan pendapatan nafkah utama dan pengangguran menyebabkan mereka selanjutnya jatuh dalam lilitan utang, padahal kapal-kapal yang dibakar di atas dibeli seharga Rp 50 juta – Rp 100 juta dan pada umumnya masih dalam status kredit dengan sesama nelayan dan atau perbankan.¹⁸

Meskipun Australia bersikap tegas terhadap nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang memasuki wilayah perairannya, tetapi penangkapan terhadap mereka masih terus terjadi hingga kini. Ironinya mereka nampak tidak jera dan bahkan menunjukkan kecenderungan semakin meningkat. Fakta ini terlihat dalam pernyataan Menteri Luar Negeri Australia, Alexander Downer bahwa “[p]enangkapan ikan ilegal di perairan Australia bagian utara meningkat secara dramatis dalam tempo lima tahun terakhir”.¹⁹

Beberapa dari sejumlah kasus penangkapan yang terjadi di Australia adalah sebagai berikut. Pada April 2005, misalnya, dalam upaya memerangi maraknya praktek *Illegal, Unreported, Unregulated (IUU) Fishing*, Australia menggelar *Clear Water Operation* yang berujung pada penahanan 240 nelayan Indonesia karena terlibat praktek tersebut.²⁰ Pada tahun berikutnya, jumlah kapal yang ditangkap mengalami lonjakan kenaikan signifikan. Pada November 2006, pihak berwenang Australia menangkap 341 kapal dan

¹⁷ *The Age*, “Caught in the net”, 26 September 2003.

¹⁸ Lihat pernyataan Ketua Himpunan Masyarakat Pesisir Selatan NTT, Hamzah Ali, di “Batas Laut RI-Australia Mbingungkan Nelayan”, 21 Agustus 2013, <http://www.batasnegeri.com/batas-laut-ri-australia-mbingungkan-nelayan/>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

¹⁹ Lihat Alexander Downer dalam siaran pers-nya dirilis pada 10 Desember 2005 di *Tempo Interaktif*, “Australia-Indonesia Perangi Ilegal Fishing”, 10 Desember 2005, <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/12/10/brk,20051210-70424,id.html>, diakses pada tanggal 23 Maret 2007.

²⁰ M. Zulficar Mochtar, “Silang Persepsi Bertumbal Nelayan”, *Inovasi Online*, Vol. 6, No. XVIII, Maret 2006.

793 nelayan yang secara ilegal mencari ikan di perairan wilayahnya. Sebagian besar diantaranya berasal dari Indonesia.²¹

Kebijakan *Sovereign Border* yang diluncurkan oleh Tony Abbot sejak ia terpilih sebagai Perdana Menteri Australia tahun 2013 untuk memproteksi wilayah perbatasannya pada kenyataannya juga tidak mampu secara efektif menghentikan nelayan-nelayan Indonesia yang melaut memasuki perairan negara tersebut. Pada 16 Mei 2014, misalnya, pihak berwenang Australia kembali menahan 49 nelayan Indonesia karena dituduh mencuri ikan di perairan utara wilayahnya.²²

Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah kapal dan nelayan Indonesia yang dituduh secara ilegal memasuki perairan Australia, antara lain dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1. Kapal dan Nelayan Ilegal Indonesia di Perairan Australia

No	Waktu	Kapal dan nelayan	Daerah Asal	Tempat Kejadian	Keterangan
1	Sejak tahun 1988 ²³	Kurang lebih 140 nelayan	Papela, Sulawesi	Perairan utara Australia	Tenggelam ketika mencari kerang dan sirip ikan hiu karena faktor cuaca/angin
2	Sejak tahun 1988	Kurang lebih 400 nelayan	Pulau Maginti, Masaloka, Kadatua, di Sulawesi Tenggara	Broome	Dipenjara. Bila di-gabung dengan nelayan remaja yang dipenjara, angkanya mencapai 2000 orang.
3	Mid 1994	Beberapa nelayan	Makasar	Hirbinia Reef, 300 km barat daya Australia	Perahu mereka dibakar
4	1994 ²⁴	134 perahu			
5	Juli 1998 ²⁵	Rombongan nelayan	Papela, Rote Timur	Broome, Australia Barat	Ditangkap. Rombongan dipimpin Sadli H. Ardhani.
6	1998-1999 ²⁶	50 perahu		Northern AFZ	Ditahan
7	Sept 2000 ²⁷	Rombongan nelayan	Papela, Rote Timur	Broome, Australia Barat	Ditangkap. Rombongan dipimpin Sadli H. Ardhani.
8	2000 ²⁸	5 ABK	Papela, Rote Timur	Broome, Australia Barat	Ditangkap. Rombongan dipimpin Dahlan Karabi
9	2003 ²⁹	4 ABK	Papela, Rote Timur	Broome, Australia Barat	Ditangkap. Rombongan dipimpin Dahlan Karabi
10	Jan- Sept 2003	80 perahu			

²¹ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan RI, "Australia Beri dana Hibah Rp. 651 milyar", <http://www.perbendaharaan.go.id/modul/terkini/index.php?id=1859>, diakses pada tanggal 5 Mei 2007.

²² Antara, "Konsulat Darwin Gali Informasi Penangkapan 49 Nelayan", 21 Mei 2007, <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-n>, diakses pada tanggal 22 Mei 2007.

²³ *Ibid.*

²⁴ *The Age*, "Caught in the net", 26 September 2003.

²⁵ *Kompas*, "Nelayan Timor dan Laut", 28 Mei 2005.

²⁶ Andrew Forbes, "Protecting the National Interest: Naval Constabulary Operations in Australia's Exclusive Zone", *Working Paper* No. 11, Royal Australian Navy, Sea Power Centre, April 2002, hlm. 21.

²⁷ *Kompas*, "Nelayan Timor dan Laut", 28 Mei 2005.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

No	Waktu	Kapal dan nelayan	Daerah Asal	Tempat Kejadian	Keterangan
11	Mei 2004 ³⁰	2 kapal		Perairan Australia Utara	Dilaporkan ditembak dan ditenggelamkan
12	16 Mei 2005 ³¹	49 nelayan	Desa Deka, Ndao, Kab. Rote		Ditangkap
13	12-21 April 2005 ³²	240 nelayan tradisional			Ditahan
14	2005 ³³	250 kapal asing			Ditangkap dan lebih dari 1000 nelayan, kebanyakan asal Indonesia ditahan
15	1 Jan – 31 Juli 2006 ³⁴	243 kapal asing			Ditangkap. Jumlah ini lebih dari 2 x lipat dari jumlah kapal asing yang ditangkap pada periode sama tahun 2005, kebanyakan kapal tersebut berasal dari Indonesia.
16	Januari 2006 ³⁵	25 nelayan kapal Devi Jaya		Kimberley, Australia Barat	Ditangkap dan diadili karena menangkap secara ilegal kerang lola.
17	2006 ³⁶	4 nelayan	Papela (Rote, NTT)		
18	Nov 2006 ³⁷	793 nelayan dan 341 kapal			650 nelayan diantaranya sudah dipulangkan ke Indonesia
19	Jan-Mei 2007	Kurang lebih 78 nelayan			Dideportasi Australia melalui bandara El-Tari karena memasuki perairannya ilegal.
20	16 Mei 2007 ³⁸	49 nelayan		Perairan dekat Taman Laut Ashmore	Ditangkap, ditahan di Darwin. Enam kapal mereka terancam dibakar jika terbukti bersalah memasuki perairan Australia secara ilegal.
21	25 Agust 2007 ³⁹	3 perahu nelayan dengan 29 orang ABK		Perairan kepulauan karang Ashmore.	Ditangkap
22	Nov 2007 ⁴⁰	201 nelayan		Perairan utara Australia	Ditahan di Darwin, Northern Territory, atas tuduhan secara ilegal penangkapan ikan.
23	15 Jan 2008 ⁴¹	9 nelayan		Perairan laut Australia	Ditangkap
24	16 Mei 2014 ⁴²	49 nelayan		Perairan utara Australia	Ditangkap, ditahan dengan tuduhan mencuri ikan
25	26 Mei 2014 ⁴³	5 nelayan	Sinjai, Sulsel	Perairan wilayah sengketa perbatasan RI-Aust	Ditangkap

³⁰ Lindsay Murdoch, "Indonesia deplores hard line on fishing", *The Sydney Morning Herald*, 18 Juni 2004.

³¹ Irawati dan Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 12.

³² Mochtar, *op.cit.*

³³ *ABC News Online*, "Australia, Indonesia to probe illegal fishing", 19 Desember 2005, <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200512/s1534450.htm>, diakses pada tanggal 7 Mei 2007.

³⁴ Kedutaan Besar Australia Indonesia, "Kunjungan Bersama Indonesia dan Australia ke Rote Untuk Menentang Penangkapan Ikan Ilegal", *Siaran Pers*, 21 September 2006, http://www.austembjak.or.id/jaktindonesian/SM06_043.html, diakses pada tanggal 22 Mei 2007.

³⁵ Departement of Fisheries, Western Australia, "26 Indonesians to face illegal fishing charges", 8 Januari 2006, <http://www.fish.wa.gov.au/docs/media/index.php?0000&mr=307>, diakses pada tanggal 5 Mei 2007.

³⁶ Mochtar, *op.cit.*

³⁷ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan RI, "Australia Beri dana Hibah Rp. 651 milyar", <http://www.perbendaharaan.go.id/modul/terkini/index.php?id=1859>, diakses pada tanggal 5 Mei 2007.

³⁸ *Antara*, "Konsulat Darwin Gali Informasi Penangkapan 49 Nelayan", 21 Mei 2007, <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-n>, diakses pada tanggal 22 Mei 2007.

³⁹ Irawati dan Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 12.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Antara*, "Konsulat Darwin Gali Informasi Penangkapan Nelayan", 21 Mei 2007, <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-n>, diakses pada tanggal 22 Mei 2007.

⁴³ Lihat Metro TV, 26 Mei 2014, jam 11.53 WIT.

Nelayan Tradisional, Kerangka Hukum Laut Internasional, Nota Kesepakatan Dan Permasalahannya

Nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang telah turun menurun melakukan penangkapan ikan di perairan Australia sejatinya memiliki hak yang keberadaannya secara kuat dilindungi oleh hukum internasional dan nota kesepakatan bilateral dua negara Indonesia-Australia. Namun demikian, peraturan hukum tersebut dalam implementasinya belum dilaksanakan secara tegas yang menyebabkan sejumlah permasalahan yang berdampak terhadap hubungan bilateral Indonesia-Australia dan secara khusus terhadap nelayan tradisional Indonesia. Permasalahan ini dikaji lebih dalam berikut ini.

1. Pengaturan Hak Penangkapan Ikan Tradisional dalam Rezim Hukum Laut Internasional

Berdasarkan ketentuan hukum kebiasaan internasional yang berlaku, semua negara memiliki hak tradisional (*traditional right to fish*) untuk melakukan penangkapan ikan di laut lepas.⁴⁴ Konsep ini didasarkan kepada kebebasan menangkap ikan di laut lepas. Sejalan dengan dinamika perubahan yang terjadi khususnya setelah Perang Dunia II, seperti munculnya negara-negara baru, kemajuan teknologi dan ketergantungan masyarakat internasional atas sumber daya alam laut, hukum internasional tetap mengakui hak tradisional atas penangkapan ikan. Namun, hak tersebut diberikan dengan pembatasan-pembatasan tertentu utamanya untuk mengakomodasikan perubahan yang terjadi pasca Perang Dunia II tersebut dengan adanya perkembangan dan perubahan kepentingan dan kebutuhan masyarakat internasional.

Hukum laut internasional yang saat ini berlaku adalah *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS), yang juga dikenal dengan sebutan *the Law of Sea Convention* (selanjutnya disebut Konvensi Hukum Laut atau KHL). KHL yang ditandatangani tahun 1982 ini juga semakin berkembang pesat. Dewasa ini di dalam KHL ada dua rezim hukum baru yang mengatur mengenai hak penangkapan ikan

tradisional, yaitu rezim hukum negara kepulauan dan rezim Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).⁴⁵

Terkait dengan hukum laut di atas, Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara kepulauan, yaitu negara yang seluruhnya terdiri atas satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lainnya. Kedaulatan suatu negara kepulauan ini meliputi perairan yang ditutup oleh atau terletak di sebelah dalam dari suatu garis pangkal lurus kepulauan, yang disebut sebagai perairan kepulauan. Penetapan garis pangkal lurus kepulauan ini menimbulkan adanya perubahan status hukum perairan, yaitu dari laut lepas yang berada di luar kedaulatan atau yurisdiksi negara pantai menjadi perairan kepulauan yang tunduk kepada kedaulatan atau yurisdiksi negara pantai. Konteks ini terjadi di Indonesia, yaitu sebelum ditetapkannya sebagai negara kepulauan melalui konsepsi Nusantara yang diusung dengan Deklarasi Juanda 1957, perairan di antara pulau-pulau Indonesia merupakan kantung-kantung laut lepas.⁴⁶

Rezim hukum negara kepulauan yang diakui dalam rezim hukum laut internasional (KHL1982) tersebut di atas diikuti dengan berbagai kompromi-kompromi yang mengakomodasikan kepentingan masyarakat internasional, seperti hak lintas bagi kapal asing dan hak penangkapan ikan tradisional. Di dalam rezim negara kepulauan, hak penangkapan ikan tradisional diakomodasikan di perairan kepulauan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 51 Konvensi Hukum Laut 1982 sebagai berikut:

State must recognise traditional fishing rights and other legitimate activities of the immediately adjacent neighbouring States in certain areas falling within archipelagic waters. The term and conditions for the exercise of such right and activities, including the nature, the extent and the areas to which they apply, shall, at the request of any of the States concerned, be regulated by bilateral agreements between them ...⁴⁷

Pasal di atas secara tegas mengatur bahwa negara kepulauan berkewajiban untuk menghormati hak penangkapan ikan tradisional

⁴⁴ Irawati dan Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 15.

⁴⁷ Lihat Pasal 51 Konvensi Hukum Laut 1982.

⁴⁴ Hasyim Djalal dikutip Irawati dan Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 14.

dan juga kegiatan-kegiatan lain yang sah dari negara tetangga yang langsung berdekatan di bagian-bagian tertentu dari perairan kepulauan. Namun demikian, kewajiban negara kepulauan untuk menghormati hak penangkapan ikan tradisional negara tetangga yang langsung berdekatan tersebut tidak dapat dilaksanakan secara otomatis. Negara yang nelayan tradisionalnya telah terbiasa melakukan penangkapan ikan di area perairan kepulauan, menurut Hasyim Djalal (1996:163) harus mengajukan hak tersebut. Hak tersebut dapat diberikan melalui perjanjian bilateral negara yang bersangkutan, yang didalamnya memuat hal-hal yang berkenaan antara lain dengan persyaratan, bentuk, dan area penangkapan ikan.⁴⁸

Selain mendapatkan pengakuan di bawah rezim hukum negara kepulauan, hak penangkapan ikan tradisional secara tegas juga diakui keberadaannya di dalam rezim hukum ZEE. Pasal 55 KHL 1982 tentang ZEE menyatakan:

*The exclusive economic zone is an area beyond and adjacent to the territorial sea, subject to the specific legal regime established in this part, under which the rights and jurisdiction of the coastal state and the right and freedom of other States are governed by the relevant provisions of this convention.*⁴⁹

Terkait dengan ketentuan tersebut, Pasal 57 KHL 1982 menegaskan bahwa negara pantai memiliki hak untuk menetapkan ZEE dengan tidak melebihi jarak 200 mil diukur dari garis pangkal. Negara pantai ini memiliki hak berdaulat untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya alam baik hayati maupun nonhayati (Pasal 56 KHL 1982). Dengan ditetapkannya ZEE ini akan terjadi perubahan status hukum dari laut, yang tadinya merupakan laut lepas yang mana masyarakat internasional memiliki kebebasan laut lepas, diantaranya kebebasan

untuk menangkap ikan, berubah menjadi laut yang berada dalam yurisdiksi negara pantai.

Selain memberikan hak berdaulat negara pantai atas sumber daya alam laut di atas, KHL 1982 juga menegaskan negara pantai memiliki kewajiban mengakomodasi hak-hak negara lain yang sah menurut hukum internasional, diantaranya hak penangkapan ikan tradisional. Ketentuan ini sebagaimana diatur dalam Konvensi Pasal 51 di atas, dan juga Pasal 62 ayat (2). Dalam hal ini, negara pantai memiliki kewajiban di ZEE, yaitu apabila ada surplus perikanan negara tersebut harus memberikan hak akses kepada negara lain untuk dapat memanfaatkan surplus tersebut. Hak akses ini terutama harus diberikan kepada negara tak berpantai dan negara yang secara geografis tidak beruntung yang berada pada kawasan yang sama. Ketentuan ini ditegaskan Pasal 62, ayat (2) sebagai berikut:

*The coastal State shall determine its capacity to harvest the living resources of the EEZ. Where the coastal State does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreement or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4, give other States access, to the surplus of the allowable catch, having particular to the provisions of articles 69 and 70, especially in relations to the developing States mentioned therein.*⁵⁰

Dalam pemberian hak akses atas surplus perikanan kepada negara lain, pasal di atas menegaskan hak tersebut tidak secara otomatis dapat dinikmati oleh nelayan-nelayan asing tersebut. Hak tersebut dapat diberikan melalui kesepakatan atau perjanjian antarnegara yang bersangkutan untuk mengatur mengenai persyaratan dan pengaturan tertentu. Dalam pelaksanaan pemberian hak surplus perikanan kepada negara lain, KHL 1982 juga menegaskan bahwa negara pantai juga berkewajiban memperhatikan kebutuhan untuk mengurangi dislokasi ekonomi di negara yang warga negaranya sudah biasa menangkap ikan di zona tersebut. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 62 ayat (3) sebagai berikut:

⁴⁸ Lihat Ahmad Porwo Edi Atmaja, "Sengkarut Nelayan dan Hak Perikanan Tradisional Mereka Dalam Negara Kepulauan", Makalah kuliah Hukum Laut Internasional, Fakultas Hukum, UNDIP, 2010, http://www.academia.edu/1366006/Sengkarut_Nelayan_dan_Hak_Perikanan_Tradisional_Mereka_dalam_Negara_Kepulauan, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

⁴⁹ Lihat Pasal 55 Konvensi Hukum Laut 1982.

⁵⁰ Lihat Pasal 62, ayat (2) Konvensi Hukum Laut 1982.

*In giving access to other States to its EEZ under this article, the coastal State shall take into account all relevant factors, including, inter alia, the significance of the living resources of the area to the economy of the coastal State concerned and its other national interests, the provisions of the article 69 and 70, the requirements of developing States in the subregion or region in harvesting part of the surplus and the need to minimize economic dislocation in States whose nationals have habitually fished in the zone or which have made substantial efforts in research and identification of stocks.*⁵¹

Ketentuan pasal tersebut secara jelas menegaskan bahwa konvensi memberikan perlindungan terhadap nelayan-nelayan dari suatu negara yang telah terbiasa menangkap ikan. Ditegaskan secara jelas bahwa dalam rangka pemberian akses kepada negara lain untuk memanfaatkan sumber daya hayatinya, negara pantai harus menghormati hak nelayan-nelayan yang telah terbiasa melakukan penangkapan ikan.

Berdasarkan uraian rezim hukum laut negara kepulauan dan ZEE di atas, dua rezim hukum laut tersebut secara tegas mengakui keberadaan hak nelayan-nelayan yang telah terbiasa secara turun menurun yang diistilahkan oleh David Josef Attard sebagai *historic fishing rights*, untuk melakukan penangkapan ikan di perairan negara pantai.⁵² Namun demikian, hak ini tidak dapat dilaksanakan secara otomatis, melainkan hanya dapat diberikan melalui perjanjian antar negara yang bersangkutan.

2. Pengaturan Hak Penangkapan Ikan Tradisional Antara RI-Australia

Untuk mengakomodasi kepentingan nelayan-nelayan Indonesia yang secara turun menurun sejak ratusan tahun telah melaut hingga perairan Australia dan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum laut internasional di atas, pemerintah Republik Indonesia dan Australia berhasil menetapkan kesepakatan pengaturan hak penangkapan ikan tradisional nelayan Indonesia dalam sebuah Nota Kesepakatan atau *Memorandum of Understanding* (MoU).

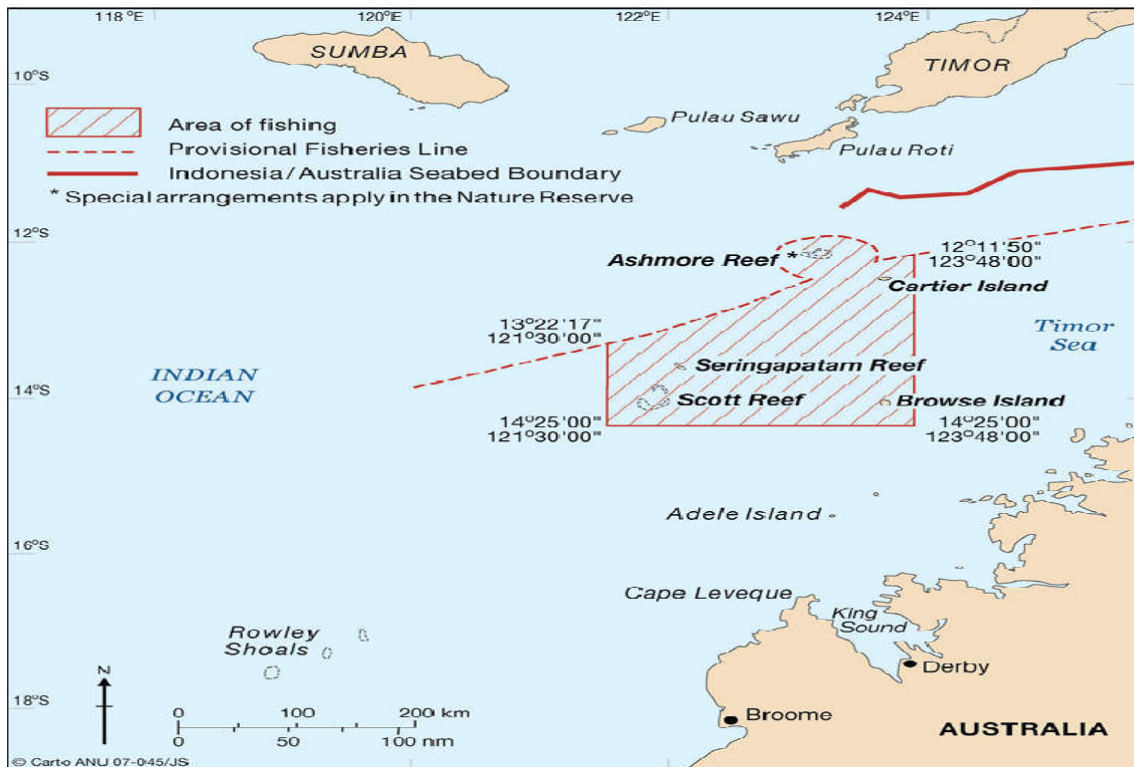
Kesepakatan yang ditandatangani pada 7 November 1974 ini adalah *Memorandum of Understanding between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia Regarding the Operations of Indonesian Traditional Fishermen in Areas of the Australian Exclusive Fishing Zone and Continental Shelf*, yang populer disebut dengan MoU Box. MoU ini berlaku secara efektif pada Februari 1975.

Melalui nota kesepahaman ini, Indonesia dan Australia menyetujui kawasan yang disepakati kedua negara yang dapat dimanfaatkan para nelayan tradisional Indonesia itu adalah seluas 50.000 kilometer persegi yang berada di dalam wilayah *Australian Exclusive Economic Zone* (Zona Ekonomi Eksklusif, ZEE). Di wilayah ZEE tersebut, ada lima daerah operasi perikanan yang disepakati untuk nelayan-nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia, yaitu Ashmore Reef (Pulau Pasir), Browse (Pulau Burselan), Pulau Cartier (Pulau Baru), Pulau Scott, dan Pulau Seringapatam.⁵³ Di antara lima gugusan pulau karang tersebut, Ashmore Reef merupakan gugusan pulau yang terbesar. Pulau ini terletak di ujung paling utara dan kira-kira berada sekitar 120 kilometer ke arah selatan dari pulau Rote, Propinsi Nusa Tenggara Timur. Untuk lebih jelasnya lima daerah operasi perikanan tersebut dapat dilihat di Gambar di bawah.

⁵¹ Lihat Pasal 62 ayat (3) Konvensi Hukum Laut 1982.

⁵² Dikutip dari Irawati dan Oentoeng Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 16.

⁵³ *Rote Online*, "Bahas Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box", <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-MoU-box.php>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.



Sumber: Dedi Supriadi Adhuri, “Traditional and ‘modern’ trepang fisheries on the border of the Indonesian and Australian fishing zones” dalam Marshall Clark, Sally K. May, *Macassan History and Heritage*, ANU Press, <http://press.anu.edu.au/apps/bookworm/view/Macassan+History+and+Heritage/10541/ch11.xhtml>

Gambar 1. Peta Lokasi Operasi Perikanan Nelayan Tradisional di Mou Box

Selain mengatur mengenai wilayah perairan Australia yang boleh dimasuki oleh nelayan tradisional Indonesia, MoU Box yang terdiri dari tiga lembar halaman dokumen ditambah peta ini juga mengatur mengenai sumber hayati laut yang boleh ditangkap. Sumber hayati tersebut antara lain kerang lola, teripang, abalone, siput hijau, dan juga semua jenis kerang-kerangan yang ada di lima area operasi penangkapan di atas. Kedua negara dalam MoU tersebut juga sepakat bahwa nelayan tradisional Indonesia diijinkan untuk mengambil air tawar pada dua lokasi yang sudah ditentukan di Ashmore Reef. Australia juga mengijinkan para nelayan beristirahat bersama dengan kapal-kapal mereka di wilayah perairan tersebut.⁵⁴

Dilihat dari isi kesepakatan di atas, MoU Box 1974 secara jelas memberikan pengakuan atas hak penangkapan ikan terbatas dan juga kerangka hukum bagi nelayan tradisional

Indonesia untuk beroperasi mencari ikan di dalam wilayah perairan tertentu yang sudah disepakati di Australia. Nota kesepahaman tersebut merupakan wujud nyata komitmen pemerintah dua negara untuk mengakomodir para nelayan tradisional Indonesia yang telah beratusan tahun melakukan penangkapan ikan di perairan Australia.

3. Permasalahan Yang Dihadapi

Sebagai sebuah negara kepulauan, perairan laut Indonesia sangatlah luas sekitar 5,8 juta kilometer persegi dengan garis pantai terpanjang di dunia sebesar 81,000 km. Perairan laut Indonesia ini diperkirakan memiliki potensi sumberdaya perikanan laut yang melimpah. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan (2013), potensi produksi perikanan di perairan

⁵⁴ Fox dan Sen, *op.cit.* hlm. 8-9.

laut Indonesia terbesar di dunia yaitu sekitar 65 juta ton per tahun.⁵⁵ Indonesia juga merupakan negara dengan potensi tuna tertinggi di dunia. Tercatat, total produksi tuna mencapai 613.575 ton per tahun dengan nilai sebesar 6,3 triliun rupiah per tahun.⁵⁶

Dengan didukung wilayah geografis yang mencakup dua samudera yakni Samudera Hindia dan Samudera Pasifik, Indonesia seharusnya menjadi negara penting bagi perikanan global baik dari sisi sumberdaya, habitat dan juga perdagangan. Namun, sungguh merupakan suatu ironi bahwa perairan laut Indonesia yang luas dan kaya dengan sumberdaya perikanan laut tersebut secara signifikan belum dimanfaatkan secara optimal. Menurut Rokhmin Dhanuri, potensi perikanan Indonesia baru dimanfaatkan sebesar 20 persen. Kontribusi sektor ekonomi kelautan akibatnya kecil terhadap PDB yakni sekitar 25 persen dan angka ini jauh lebih kecil ketimbang negara-negara yang wilayah lautnya lebih sempit dari pada Indonesia seperti Thailand, Jepang, Korea Selatan, Tiongkok Selandia, dan Norwegia, yaitu antara 30-60 persen. Pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan sektor-sektor kelautan hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia yang terlibat dalam berbagai kegiatan ekonomi kelautan modern, sementara mayoritas penduduk pesisir lokal masih berada dalam kemiskinan.⁵⁷ Realitas ini secara jelas memperlihatkan kinerja pembangunan kelautan Indonesia yang masih jauh dari optimal dan belum memberikan kesejahteraan terhadap masyarakat nelayan pesisir.

⁵⁵ Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Potensi Perikanan Indonesia Terbesar di Dunia", 24 Oktober 2013, http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10088/Potensi-Perikanan-Indonesia-Terbesar-di-Dunia/?category_id=58, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

⁵⁶ Siaran Pers KKP No. 14/PDSI/HM.310/II/2014, "Potensi Tuna Indonesia Tertinggi Di Dunia", 15 Februari 2014, http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10421/Potensi-Tuna-Indonesia-Tertinggi-Di-Dunia/?category_id=34, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

⁵⁷ Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Potensi Perikanan Indonesia Terbesar di Dunia", 24 Oktober 2013, http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10088/Potensi-Perikanan-Indonesia-Terbesar-di-Dunia/?category_id=58, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

Dalam rangka memperbaiki tingkat kehidupan sosial ekonomi mereka, nelayan-nelayan Indonesia terus melaut untuk mencari ikan. Namun, hal tersebut tidak jarang menimbulkan persoalan bagi mereka dan dalam konteks hubungan bilateral Indonesia dengan negara tetangga, seperti misalnya Australia. Nelayan-nelayan tersebut tidak jarang dituduh secara ilegal telah memasuki wilayah perairan negara Kangguru, sehingga mereka ditangkap, ditahan dan kapalnya disita untuk dimusnahkan.

Realitas persoalan yang ditimbulkan oleh kegiatan nelayan-nelayan Indonesia di perairan Australia di atas pada kenyataannya telah mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara. Hal ini tercermin jelas dari pernyataan Freddy Numberi, Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (2006), bahwa "[k]egiatan para nelayan [Indonesia] tersebut sering mengakibatkan hubungan kedua negara terganggu".⁵⁸

Sebagian kalangan di Australia, baik dari kelompok akademisi, pemerintah dan pencinta lingkungan menganggap bahwa penangkapan ikan oleh para nelayan Indonesia di perairan Australia menyebabkan dampak buruk terhadap kerusakan lingkungan laut, ekonomi, kesehatan dan keamanan nasional Australia.⁵⁹ Keprihatinan Australia ini dikemukakan oleh Menteri Perikanan, Eric Abetz dalam kunjungannya di Darwin pada 16 Mei 2006, misalnya, bahwa perahu-perahu nelayan ilegal Indonesia bisa membawa berbagai macam penyakit, seperti flu burung, rabies, atau penyakit kuku dan mulut yang bisa menimbulkan kerugian bernilai milyaran dollar pada perekonomian Australia.⁶⁰

⁵⁸ Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan RI, "Australia Beri dana Hibah Rp. 651 milyar", <http://www.perbendaharaan.go.id/modul/terkini/index.php?id=1859>, diakses pada tanggal 5 Mei 2007.

⁵⁹ Alexander Downer dalam siaran pers-nya pada 10 Desember 2005 menyatakan bahwa pencurian ikan menghabiskan potensi ikan dan menimbulkan kerusakan lingkungan, karantina dan resiko keamanan bagi Australia. Lihat *Tempo Interaktif*, "Australia-Indonesia Perangi Ilegal". Lihat juga pernyataan Mike Yates, pejabat senior di Australian Fisheries Management Authority (AFMA), "the fragile marine ecosystem, especially among the sharks populations, has been damaged by unsustainable and illegal fishing practice", di *The Age*, "Caught in the net", 26 September 2003.

⁶⁰ Siaran Radio Australia Bahasa Indonesia, "Perahu ilegal Indonesia bias bawa penyakit", 16 Mei 2006, <http://www.abc>

Australia juga menaruh perhatian besar terhadap kelangsungan ketersediaan ikan di perairan mereka utamanya setelah adanya penurunan *fish stocks*.⁶¹

Kekhawatiran-kekhawatiran di atas menjadi salah satu latar belakang alasan pihak berwenang Australia untuk melakukan langkah-langkah monitoring, pengawasan dan pengintaian atas keamanan maritim mereka terutama di perairan sekitar Australia utara dan kepulauan *sub-Antartic*.⁶² Dalam rangka menjalankan operasi tersebut itulah banyak nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang tertangkap. Mereka diusir, ditangkap dan juga digiring ke penjara karena dianggap secara ilegal memasuki wilayah dan menangkap ikan di perairan Australia. Hanya saja, perlakuan tidak manusiawi oleh Australia terhadap para nelayan Indonesia, misalnya dengan cara memusnakan perahu mereka dengan cara dibakar memunculkan persepsi buruk publik Indonesia terhadap Australia. Tindakan represif Australia tersebut tidak jarang menyebabkan berbagai macam protes dan kecaman dari Jakarta.⁶³

Rezim hukum internasional mengenai hak nelayan tradisional dan kesepakatan pemerintah Indonesia-Australia yang sesungguhnya juga telah memberikan pengakuan hak nelayan tradisional Indonesia untuk menangkap ikan di wilayah tertentu di Australia yang dituangkan dalam nota sepahaman MoU Box 1974 di atas pada kenyataannya mengalami kesulitan didalam implementasinya. MoU yang awalnya dilatarbelakangi dengan niatan baik kedua negara untuk menyelesaikan persoalan nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia, tetapi

net.au/ra/indon/news/stories/s1639383, diakses pada tanggal 22 Mei 2007.

⁶¹ Sam Bateman, "Securing Australia's maritime approaches", *Security Challenges*, Vol. 3, No. 3, Agustus 2007, hlm. 120.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Lihat, misalnya pendapat yang disampaikan oleh Muhammad Hatta, anggota Komisi I DPR-RI kepada ANTARA News di Canberra dalam kunjungan delegasi Grup Kerjasama Bilateral (GKSB) DPR-RI di Canberra dengan kalangan Parlemen dan Pemerintah Australia. "Konsistensi Australia diperlukan Bagi Hak Nelayan Tradisional RI", di <http://www.cybermq.com/index.php?risalahmq/detail/1/5912/risalahmq-5912.html>, diakses pada tanggal 7 Mei 2007. Lihat juga pernyataan Ferdi Tanoni, Ketua Pokja Celah Timor dan Pulau Pasir di *Suara Merdeka Cyber News*, "RI-Australia Didesak"

pada akhirnya telah memunculkan berbagai persoalan-persoalan baru yang tidak diinginkan atau yang oleh James Fox dan Sevaly Sen disebut "unintended consequences".⁶⁴

Permasalahan utama terkait dengan MoU Box 1974 yang menimbulkan munculnya persoalan berlarut-larut mengenai penangkapan ikan oleh nelayan Indonesia di perairan Australia dapat diidentifikasi pada dua hal. *Pertama* adalah ketidakjelasan mengenai konsep nelayan tradisional. Di dalam MoU Box, "*Indonesian traditional fishermen*" dipahami sebagai "*fishermen who have traditionally taken fish and sedentary organisms in Australian waters by methods which have been the tradition over decades of time*". Pengertian ini pada kenyataannya ini masih kabur, karena tidak secara langsung memberikan referensi mengenai *mode of production*.⁶⁵

Oleh karena itu, pada tahun 1989 kedua negara kemudian menyepakati amandemen MoU 1974 yang memberikan referensi lebih tegas mengenai kapal dan teknologi perikanan yang diperbolehkan untuk digunakan nelayan tradisional Indonesia ketika mencari ikan di perairan Australia. Berdasarkan amandemen 1989 ini, akses ke wilayah perairan dalam MoU BOX hanya dibatasi untuk: "*Indonesian traditional fishermen using traditional methods and traditional vessels consistent with the tradition over decades of times, which does not include fishing methods or vessels utilising motors or engines*".⁶⁶

Berdasarkan ketentuan amandemen tersebut, pemahaman tentang nelayan tradisional mengalami transformasi substansial dari hak-hak tradisional menjadi bergeser lebih mengacu pada alat atau cara penangkapan dan kapal yang digunakan oleh nelayan Indonesia, yaitu tradisional. Artinya, cara dan kapal yang dipakai

⁶⁴ Fox dan Sen, *op.cit.*, hlm. 3.

⁶⁵ Natasha Stacey, "Crossing Borders: Implications of the Memorandum of Understanding on Bajo fishing activity in northern Australian waters", makalah disampaikan pada Understanding the Cultural and Natural Heritage Values and Management Challenges of the Ashmore Region, 4 - 6 April 2001, Darwin, hlm. 6.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 7.

untuk menangkap ikan oleh para nelayan tersebut adalah sesuatu yang secara turun temurun sudah mereka pakai (“*over decades of times*”). Dengan demikian, nelayan Indonesia yang menggunakan cara dan kapal-kapal mesin modern dengan menggunakan mesin tidak diperbolehkan beroperasi di wilayah perairan yang disepakati di MoU Box.

Pemahaman ini secara tersirat merefleksikan adanya pandangan yang melihat masyarakat sebagai sesuatu hal statis tidak berkembang dinamis meski dalam periode yang lama. Dengan demikian, kebijakan MoU 1974 beserta amandemennya tersebut secara efektif berhasil mengunci realitas budaya melaut nelayan tradisional Indonesia yang telah dilakukan sejak masa lampau dan mengabaikan perkembangan teknologi (*a technological freeze*).⁶⁷ Oleh karena pengertian tradisional dalam MoU tersebut hanya merujuk pada perlengkapan dan peralatan menangkap ikan. Sementara hak-hak tradisional nelayan Indonesia yang memiliki sejarah panjang mencari sumber penghidupan dengan mencari ikan di *Australian Fishing Zone* yang sebenarnya menjadi landasan dasar dari MoU 1974 terabaikan.

Masalah lainnya adalah MoU tersebut juga tidak secara khusus mengidentifikasi siapa saja yang bisa mendapatkan akses masuk di dalam area yang diijinkan MoU Box. Akses ditentukan tidak oleh sejarah hak pakai dari kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang telah beraktivitas jauh berabad-abad lampau di wilayah sebelum terjadinya perluasan wilayah maritim Australia, tetapi lebih bertumpu pada penggunaan teknologi yang digunakan, yaitu setiap nelayan “tradisional” Indonesia yang menggunakan perahu tanpa motor (“*traditional methods and vessels*”) yang hanya diperbolehkan menangkap ikan di wilayah yang sudah ditentukan. Dengan demikian MoU ini tidak melakukan rujukan khusus terhadap kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang sudah turun temurun memiliki akses di *Australian Fishing Zone* (AFZ), sehingga

efektivitas dan maksud awal disusunnya MOU menjadi tidak tercapai optimal.⁶⁸

Sebagai konsekuensi pembatasan teknologi yaitu dengan tidak diperbolehkannya menggunakan perahu motor, nelayan harus benar-benar harus menggantungkan diri pada kekuatan angin untuk melaju/berlayar. Namun demikian, perahu yang hanya menggantungkan pada kekuatan angin semata pada kenyataannya tidak akan sekokoh perahu dengan kekuatan mesin ketika harus berhadapan dengan angin, cuaca buruk atau ombak besar. Dalam kondisi demikian apalagi dengan perubahan iklim dimana memicu perubahan cuaca yang tidak menentu, nelayan-nelayan tradisional Indonesia seringkali sulit untuk menjaga arah perahu pada tujuannya. Kapal-kapal mereka tidak jarang terseret keluar wilayah perairan MoU dan jika diketahui pihak berwenang Australia, mereka ditangkap dan ditahan.

Hal lain yang menimbulkan masalah adalah batas penangkapan ikan yang diijinkan di dalam perairan sebagaimana diatur di MoU Box di atas tidak ditandai dengan tanda-tanda khusus.⁶⁹ Batas dalam wilayah perairan MoU hanya sebagai bentuk garis dalam peta, tidak ada satu tanda ciri khusus dalam geografi. Padahal sistem navigasi nelayan-nelayan tradisional Indonesia hanya diijinkan dengan cara dan metode tradisional, yaitu didasarkan pada pengetahuan turun temurun yang diwariskan oleh leluhur mereka, seperti mengenai arah angin, bintang dan hewan-hewan laut. Seorang navigator profesionalpun akan mengalami kesulitan bila tidak dibantu alat khusus untuk menentukan secara tepat wilayah perairan MoU Box sebagaimana yang digariskan dalam peta.

Fakta ini merupakan sebuah ironi. Pada satu sisi, MoU Box hanya memperbolehkan nelayan Indonesia menggunakan “*traditional methods*”, sementara pada sisi lain pihak Australia mengharapkan mereka akan “*high-tech accuracy*” terkait dengan batas-batas wilayah perairan di Australia yang diijinkan untuk

⁶⁷ Campbell, B. and B. V. E. Wilson, *The Politics of Exclusion: Indonesian fishing in the Australian Fishing Zone*, (Perth: Indian Ocean Centre for Peace Studies & the Australian Centre for International Agricultural Research, 1993), hlm. 185.

⁶⁸ Stacey, *op.cit.*, hlm. 8.

⁶⁹ Lihat [batasnegeri.com](http://www.batasnegeri.com), “Batas Laut RI-Australia Membingungkan Nelayan”, 21 Agustus 2013, <http://www.batasnegeri.com/batas-laut-ri-australia-membangungkan-nelayan/>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

nelayan tradisional Indonesia.⁷⁰ Nelayan-nelayan tersebut diharuskan untuk mengetahui batas wilayah perairan tangkap mereka yang diijinkan dalam MoU Box, namun sisi lain sesuai dengan ketentuan di MoU mereka tidak diperbolehkan menggunakan alat-alat modern untuk membantu navigasi mereka. Sehingga jika nelayan-nelayan tradisional tersebut melewati batas MOU, Australia menjerat mereka dengan menggunakan aplikasi peraturan modern. Artinya, para nelayan tersebut akan diperlakukan sama seperti nelayan asing ilegal lainnya dan didakwa dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam *Australian Fisheries Management Act 1991*.

Kedua, kebijakan agresif pemerintah Australia terhadap wilayah perairannya. Serangkaian perluasan wilayah maritim Australia telah menyebabkan semakin hilangnya akses penangkapan ikan yang sebelumnya secara turun temurun sudah menjadi wilayah tangkapan nelayan Indonesia. Dari tahun ke tahun, Australia secara sistematis dan bertahap terus melakukan upaya pembatasan wilayah penangkapan ikan bagi nelayan Indonesia. Pengurangan wilayah tangkapan ikan bagi nelayan Indonesia di atas bahkan telah dimulai sejak awal abad ke-20. Proses penolakan nelayan Indonesia untuk akses ke wilayah perairan tradisional mereka di Australia dimulai tahun 1906. Pemerintah Australia melarang mereka untuk mengambil teripang di perairannya.⁷¹

Upaya pemerintah Australia untuk mengatur aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan Indonesia di perairan utara Australia pun semakin intensif pada tahun 1968. Wilayah tangkapan tradisional mereka semakin sempit dengan perluasan kawasan *Australian Fishing Zone* (AFZ) dari 3 menjadi 12 mil. Pemerintah Australia hanya mengizinkan penangkapan ikan oleh nelayan Indonesia pada area 12 mil laut yang berdekatan dengan pulau Ashmore, Cartier, Seringapatam Reef, Scott Reef, Browse Island dan Adele Island.⁷²

⁷⁰ Stacey, *op.cit.*, hlm. 10.

⁷¹ Jill Elliot, "Fishing in Australian Waters", *Inside Indonesia*, No. 46, Maret 1996, <http://www.serve.com/inside/edit46/elliott.htm>, diakses pada tanggal 12 April 2007.

⁷² Stacey, *op.cit.*, hlm. 4.

Konsesi secara terbatas diberikan pada tahun 1974 melalui MoU Box, mereka diperbolehkan untuk mencari ikan dengan secara tradisional pada wilayah perairan tertentu dalam AFZ. Namun, secara berangsur kenyataannya akses mereka semakin dipersempit lagi. Pada tahun 1979, kawasan AFZ diperluas dari 12 mil menjadi 200 mil. Pemerintah Australia juga mengubah status kawasan Ashmore Reef dan Cartier Island yang merupakan bagian dari kesepakatan MoU Box menjadi kawasan konservasi dan tertutup bagi aktivitas nelayan tradisional Indonesia.⁷³ Penerapan kebijakan ini tentunya mengurangi hak nelayan tradisional Indonesia dalam menjalankan mata pencahariannya, yang sudah dijamin oleh ketentuan UNCLOS 1982 dan MoU Box 1974 yang merupakan landasan hukum *traditional fishing rights* antara RI-Australia yang menetapkan lima daerah operasi perikanan tradisional tersebut di atas.

Dalam penetapan status baru dua gugusan pulau karang tersebut, Australia jelas tidak mengindahkan kesepakatan bersama dengan pemerintah Indonesia yang dituangkan dalam MoU Box yang secara jelas dua gugusan pulau tersebut termasuk dalam dua diantara lima wilayah perairan yang disepakati untuk para nelayan tradisional Indonesia. Pemerintah Australia seharusnya memberikan penghormatan kepada pemerintah Indonesia atas kesepakatan yang mereka tandatangani bersama dengan tidak melakukan tindakan sepihak atas perubahan status dua gugusan pulau karang tersebut.

Berbagai permasalahan yang terkait dengan MoU Box dan kebijakan ketat Australia atas perairan wilayahnya di atas pada gilirannya menimbulkan masalah baru terhadap nelayan Indonesia secara sosial dan ekonomi. Di tengah lilitan utang sebagai akibat dari status pengangguran setelah kapal mereka disita dan dibakar pihak otoritas Australia serta kebijakan ketat Australia telah mendorong nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang pada awalnya mencari ikan di perairan Australia, seperti nelayan tradisional di Pulau Rote, untuk selanjutnya beralih

⁷³ Elliott, *op.cit.* Lihat juga Sausan Afifah Muti, "Penetapan Daerah MoU Box 1974 Sebagai Marine Protected Area (MPA) Menurut Hukum Internasional dan Implikasinya Terhadap Hak Nelayan Tradisional Indonesia", *Jurnal Hukum*, 27 November 2013, hlm. 1.

profesi dalam kegiatan penyelundupan manusia ke Australia.⁷⁴ Kebijakan ketat pembatasan, penangkapan dan bahkan pembakaran kapal nelayan Indonesia yang merupakan kebijakan penangkal dari Australia terbukti tidak efektif karena gagal menahan arus kegiatan nelayan tradisional tersebut. Dengan resiko yang sama besarnya mereka terima jika memasuki perairan Australia dan adanya kesulitan sosial ekonomi yang diakibatkan oleh ketatnya kebijakan Australia di atas, mereka pada akhirnya terdorong untuk mencoba bisnis penyelundupan manusia yang “lebih menjanjikan”.

4. Upaya Penyelesaian dan Prospeknya

Hukum internasional yang tertuang dalam Pasal-pasal UNCLOS 1982 dan nota kesepahaman RI-Australia (MoU Box) 1974 telah memberikan jaminan hukum terhadap nelayan-nelayan tradisional Indonesia menangkap ikan di perairan Australia. Namun, realitasnya penangkapan, penahanan dan pembakaran kapal serta alat tangkap mereka oleh aparat Australia terhadap nelayan Indonesia terus saja terjadi hingga saat ini. Nelayan tradisional tersebut masih menghadapi hambatan dalam melaksanakan hak perikanan tradisional mereka secara optimal sebagai akibat adanya perkembangan yang terjadi baik pada kondisi mereka dalam hal penangkapan ikan dan juga pada ketentuan di kawasan MoU Box oleh pihak Australia.

Terkait dengan tindakan Australia terhadap nelayan-nelayan tradisional di atas, pemerintah Indonesia sejauh ini telah mengupayakan ragam cara untuk memberikan perlindungan terhadap mereka. Salah satunya adalah membangun kerjasama bilateral dengan Australia. Dalam hal ini, pemerintah kedua negara telah menyepakati berbagai kerjasama yang sifatnya praktis. Salah satunya adalah pada tanggal 7 November 2013, misalnya, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan dan pemerintah Kabupaten Rote Ndao serta pemerintah Australia sepakat melaksanakan kegiatan yang dinamakan “*MoU Box – Vessel*

⁷⁴Kate Evans, “Nelayan Pulau Rote Alih Profesi jadi Penyelundup Manusia”, Radio Australia, 14 November 2013, <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-11-14/nelayan-pulau-rote-alih-profesi-jadi-penyelundup-manusia/1219570>, diakses pada tanggal 27 Mei 2013.

and Fisher Identification Activity”. Kegiatan ini bertujuan untuk mengembangkan suatu skema khusus untuk mengatasi persoalan nelayan tradisional Indonesia di Australia. Skema yang dikembangkan meliputi empat komponen utama: (1) identifikasi kapal dan nelayan yang melakukan penangkapan ikan; (2) pencatatan hasil ikan tangkap dan hasil yang didaratkan; (3) penggunaan alat keselamatan di laut; dan (4) pembentukan kerangka kerja kelembagaan. Kegiatan berlangsung mulai Juli 2013 – Juni 2014. Langkah awal yang dilakukan kegiatan ini adalah dengan meluncurkan program kartu nelayan yang melibatkan 50 perahu dan 400 nelayan dari Kabupaten Rote Ndao.⁷⁵ Identifikasi dan registrasi ini penting dilakukan sebagai bagian upaya untuk menghindari penyalahgunaan oleh pihak lain yang sesungguhnya tidak memiliki hak untuk menangkap ikan di wilayah MoU Box. Untuk melaksanakan pengawasan atas hal tersebut, pemerintah Indonesia juga bekerjasama dengan Australia untuk melakukan koordinasi patroli, pertukaran informasi, pendidikan dan pelatihan, serta pengawasan dan monitoring bersama.⁷⁶

Meskipun ada niatan pemerintah untuk penyelesaian masalah nelayan tradisional tersebut di atas, pemerintah Indonesia sejauh ini dapat dikatakan belum memperlihatkan upaya maksimalnya di dalam memberikan perlindungan terhadap mereka. Hal ini antara lain terlihat dari indikasi perhatian pemerintah terhadap perlindungan warga negara, khususnya nelayan tradisional yang belum memadai. Pemerintah, misalnya, memang sesungguhnya telah mengeluarkan sejumlah regulasi terkait dengan perikanan seperti Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. Per 05/Men/2008, Peraturan mengenai Pengelolaan Perikanan No.

⁷⁵Kementerian Kelautan dan Perikanan, “Bahas Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box, 7 November 2013, <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-mou-box.php>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

⁷⁶Kementerian Kelautan dan Perikanan, “Kebijakan Pembangunan Sektor Kelautan Harus Indonesia-Australia Sepakat Tingkatkan Kerjasama Hadapi IUU Fishing”, Siaran Pers No. 70/PDSI/XI/2008, 14 November 2008, http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/677/kebijakan-pembangunan-sektor-kelautan-harus-indonesia-australia-sepakat-tingkatkan-kerjasama-hadapi-iuu-fishing/?category_id=34, diakses pada tanggal 13 Mei 2014.

31 Tahun 2004, dan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009. Namun demikian, tidak ada satu pasal pun dalam peraturan perundangan tersebut yang mengatur mengenai nelayan tradisional.⁷⁷

Kurangnya perhatian pemerintah terhadap masalah ini juga nampak dari kurang kuatnya diplomasi Indonesia. Pemerintah, misalnya, belum pernah secara resmi mengajukan pertanggungjawaban Australia, baik terhadap upaya penghalangan pelaksanaan hak tradisional nelayan Indonesia oleh Australia maupun perlakuan berupa tindakan fisik baik terhadap diri manusia maupun harta bendanya. Upaya tuntutan pertanggung jawaban Indonesia terhadap Australia seharusnya dapat dilakukan melalui lembaga penyelesaian sengketa internasional.⁷⁸

Politik luar negeri Indonesia seharusnya bersikap asertif dalam merespon tindakan perlakuan Australia terhadap nelayan tradisional di atas. Apalagi dipahami bahwa tindakan kekerasan di tengah laut dalam upaya penegakan hukum seperti pembakaran kapal nelayan Indonesia oleh pihak otoritas Australia di atas seharusnya tidak boleh terjadi. Kalau pembakaran perahu tersebut merupakan bentuk sanksi hukum, seharusnya melalui proses peradilan dan vonis pengadilan. Tindakan kekerasan di luar prosedur hukum tersebut bertentangan dengan prinsip hukum internasional dan juga dapat menimbulkan persoalan hukum internasional lainnya, yaitu masalah tanggung jawab negara untuk memberlakukan warga negara asing di wilayah negaranya.

Masih minimnya kehadiran negara dalam persoalan nelayan tradisional di perairan Australia di atas pada akhirnya telah mendorong munculnya kecenderungan baru di kalangan nelayan tradisional Indonesia. Mereka berusaha melakukan upaya hukum sendiri guna melindungi hak tradisional nelayan yang dilanggar oleh Australia. Apa yang dilakukan oleh Sahring, seorang nelayan asal Oesapa Kupang, Nusa Tenggara Timur yang menggugat pemerintah federal Australia yang membakar perahunya di ZEE Indonesia pada 2008 merupakan salah satu ilustrasi menarik. Sahring menuntut Australia,

karena dalam penilaiannya kapal nelayannya “sedang memancing di daerah yang telah umum atau biasa digunakan oleh nelayan lainnya dari Indonesia. Tetapi, kami kemudian digiring oleh patroli AL Australia ke wilayah perairan Australia dan kapal-kapal kami dibakar”. Gugatan Sahring ini pada akhirnya dimenangkan oleh pengadilan federal Australia di Darwin dan diberikan kompensasi sebesar Aus\$44.000.⁷⁹

Persoalan nelayan tradisional tersebut dengan demikian perlu memperoleh terobosan baru dalam penanganannya. Pemerintah kedua negara perlu untuk segera melakukan pembahasan dan peninjauan kembali atas perangkat hukum yang telah ada mengenai nelayan tradisional tersebut berdasarkan perkembangan dan kebutuhan-kebutuhan baru. Salah satunya adalah pertimbangan akan adanya perubahan iklim yang menyebabkan terjadinya gangguan cuaca ekstrim. Cuaca yang tidak menentu menyebabkan perubahan penampilan dari para nelayan tradisional Indonesia dalam sarana alat tangkap dan kapal mereka sebagai bagian adaptasi menghadapi cuaca tersebut. Kapal nelayan tradisional yang awalnya hanya mengandalkan pada kekuatan angin nampaknya tidak lagi mencukupi untuk menjaga keselamatan mereka dalam menghadapi cuaca dan gelombang ekstrim di laut. Perubahan ini diharapkan dapat disampaikan oleh Indonesia kepada Australia, karena sejauh ini perbedaan persepsi tentang hak nelayan tradisional menjadi salah satu sumber permasalahan kedua negara terkait soal implementasi hak tradisional nelayan. Yang dipahami sebagai hak tradisional nelayan tersebut selama ini adalah suatu kegiatan penangkapan ikan yang memenuhi kualifikasi sebagai berikut, yaitu praktik yang berlangsung lama, dilaksanakan secara terus menerus, nelayan-nelayan tersebut secara turun temurun melakukan penangkapan ikan di wilayah tertentu, serta kapal dan alat penangkap ikan yang digunakan haruslah yang masih tradisional.⁸⁰

⁷⁹ Laurensius Molan, “Nelayan Indonesia menang di pengadilan Australia”, *Antara*, 20 Maret 2014, <http://www.antaranews.com/berita/425086/nelayan-indonesia-menang-di-pengadilan-australia>, diakses pada tanggal 6 Mei 2014.

⁸⁰ Hasjim Djalal dikutip Akhmad Poerwo Edi Atmadja, “Sengkarut Nelayan dan Hak.....”, hlm. 6.

⁷⁷ Irawati dan Wahjoe, *op.cit.*, hlm. 18-19.

⁷⁸ *Ibid.*

Jika peninjauan MoU 1974 dan amandemennya tidak dilakukan, dapat dipastikan bahwa persoalan nelayan tradisional Indonesia akan terus berulang di perairan Australia. Tekanan sosial ekonomi yang antara lain berwujud kemiskinan pada hampir sebagian besar nelayan tradisional Indonesia mendorong mereka untuk terus melaut mencari nafkah. Mereka pun sudah diduga akan kemudian ditangkap dan ditahan serta kapalnya dibakar oleh pihak Australia, karena dianggap secara ilegal memasuki perairan wilayahnya.

Keberpihakan pemerintah Indonesia terhadap nelayan seharusnya mutlak dengan berpijak pada fakta geografi Indonesia sebagai negara maritim. Keberpihakan ini sesungguhnya juga sudah dicoba upayakan oleh pemerintah antara lain tercermin sepintas dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang di dalamnya memuat pemberdayaan terhadap nelayan kecil. Namun, UU ini belum memperlihatkan secara khusus perlindungan terhadap nelayan kecil dan tradisional.⁸¹ UU ini belum menyentuh perlindungan terhadap mereka dalam menghadapi persoalan, seperti terbatasnya akses pemanfaatan sumberdaya ikan, menghadapi persaingan dengan pengusaha perikanan, mengatasi irama musim yang tidak menentu, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, masalah nelayan tradisional Indonesia di perairan Australia hanya mungkin akan dapat diselesaikan secara komprehensif dengan melakukan perundingan ulang eksternal dengan pihak Australia dan internal dengan pembenahan pengelolaan perikanan di dalam negeri. Sebagai negara kepulauan yang memiliki potensi kekayaan sumber daya laut yang luar biasa besar bila dipelihara dan dikelola secara bijak, maka niscaya negara dapat memberikan rakyatnya terutama masyarakat nelayan dan pesisir untuk dapat hidup makmur tanpa perlu menjelajah samudera hingga di perairan laut Australia.

⁸¹ Akhmad Poerwo Edi Atmadja, *op.cit.*, hlm. 7.

Daftar Pustaka

Buku

- B., Campbell and B. V. E. Wilson. 1993. *The Politics of Exclusion: Indonesian fishing in the Australian Fishing Zone*. Perth: Indian Ocean Centre for Peace Studies & the Australian Centre for International Agricultural Research.
- Fox, James J. dan Sen, Sevaly. 2002. *A Study of Socio-Economic Issues Facing Traditional Indonesian Fisheries who access the MOU Box*. A Report for Environment Australia, Research School of Pacific and Asian Studies. Canberra: The Australian National University dan FERMI.
- Macknight, C.C. 1976. *The Voyage to Marege: Macassan Trepangers in Northern Australia*. Melbourne: Melbourne University Press.

Jurnal

- Bateman, Sam. 2007. "Securing Australia's maritime approaches". *Security Challenges* 3 (3).
- Irawati dan Oentoeng Wahjoe. 2011. "Tanggung Jawab Negara dalam Melindungi Hak Nelayan Tradisional Indonesia di Perairan Australia". *Mimbar XXVII* (1).
- Mochtar, M.Zulficar. 2006. "Silang Persepsi Bertumbal Nelayan". *Inovasi Online* 6 (XVIII).
- Muti, Sausan Afifah. 2013. "Penetapan Daerah MoU Box 1974 Sebagai Marine Protected Area (MPA) Menurut Hukum Internasional dan Implikasinya Terhadap Hak Nelayan Tradisional Indonesia". *Jurnal Hukum*.
- Purwati, Pradina. 2005. "Teripang Indonesia: Komposisi Jenis dan Sejarah Perikanan". *Oseana XXX* (2).

Laporan dan Makalah

- Forbes, Andrew. 2002. "Protecting the National Interest: Naval Constabulary Operations in Australia's Exclusive Zone". Royal Australian Navy, Sea Power Centre, *Working Paper* (11).
- Natasha, Stacey. 4-6 April 2001. "Crossing Borders: Implications of the Memorandum of Understanding on Bajo fishing activity in northern Australian waters". Makalah disampaikan pada Understanding the Cultural and Natural Heritage Values and Management Challenges of the Ashmore Region. Darwin.

Surat Kabar dan Website

Kompas. 2005, 28 Mei 2005. "Nelayan Timor dan Laut".

Metro TV. 26 Mei 2014 jam 11.53 WIT.

Murdoch, Lindsay. 18 Juni 2004. "Indonesia deplors hard line on fishing. *The Sydney Morning Herald*.

The Age. 26 September 2003. "Caught in the Net".

ABC News Online. 19 Desember 2005. "Australia, Indonesia to probe illegal fishing". <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200512/s1534450.htm>.

Anonim (n.d). "Bahas Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box. <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-MoU-box.php>.

----- "Australia and Indonesia Combine Forces To Tackle Illegal Fishing". <http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2013/sep/0920.htm>.

----- "Makin Banyak Nelayan Indonesia Ditangkap Australia". <http://www.wartaterkini.com/78/11/44/makin-banyak-nelayan-indonesia-ditangkap-australia.htm>.

----- <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/1997/09/17/0011.html>.

----- 21 Agustus 2013. "Batas Laut RI-Australia Membingungkan Nelayan", <http://www.batasnegeri.com/batas-laut-ri-australia-membangungkan-nelayan/>.

Antara. 21 Mei 2007. "Konsulat RI Darwin Gali Informasi Penangkapan 49 Nelayan", <http://www.antara.co.id/arc/2007/5/21/konsulat-ri-darwin-gali-informasi-penangkapan-49-n>.

----- 20 Mei 2014. "Nelayan Indonesia menang di pengadilan Australia", <http://www.antaranews.com/menang-di-pengadilan-australia>.

Atmaja, Ahmad Porwo Edi. 2010. "Sengkarut Nelayan Dan Hak Perikanan Tradisional Mereka Dalam Negara Kepulauan". *Makalah kuliah Hukum Laut Internasional*, Fakultas Hukum, UNDIP, http://www.academia.edu/1366006/Sengkarut_Nelayan_dan_Hak_Perikanan_Tradisional_Mereka_dalam_Negara_Kepulauan.

Batasnegeri.com. 21 Agustus 2013. "Batas Laut RI-Australia Membingungkan Nelayan", <http://www.batasnegeri.com/batas-laut-ri-australia-membangungkan-nelayan/>.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan RI (n.d). "Australia Beri dana Hibah Rp. 651 milyar". <http://www.perbendaharaan.go.id/modul/terkini/index.php?id=1859>.

Department of Fisheries, Western Australia. 8 Januari 2006. "26 Indonesians to face illegal fishing charges", <http://www.fish.wa.gov.au/docs/media/index.php?0000&mr=307>.

Elliot, Jill. Maret 1996. "Fishing in Australian Waters". *Inside Indonesia* (46), <http://www.serve.com/inside/edit46/elliott.htm>.

Evans, Kate. 14 November 2013. "Nelayan Pulau Rote Alih Profesi jadi Penyelundup Manusia". *Radio Australia*. <http://www.radioaustralia.net.au/indonesian/2013-11-14/nelayan-pulau-rote-alih-profesi-jadi-penyelundup-manusia/1219570>.

Informasi Teknologi, Departemen Kelautan dan Perikanan. 28 September 2006. "Teripang Geliat Potensi dari Laut". <http://www.dkp.go.id/content.php?c=3367>.

Kedutaan Besar Australia Indonesia. 21 September 2006. "Kunjungan Bersama Indonesia dan Australia ke Rote Untuk Menentang Penangkapan Ikan Ilegal". Siaran Pers. http://www.austembjak.or.id/jaktindonesian/SM06_043.html.

Kementerian Kelautan dan Perikanan. 14 November 2008. "Kebijakan Pembangunan Sektor Kelautan Harus Indonesia-Australia Sepakat Tingkatkan Kerjasama Hadapi IUU Fishing". Siaran Pers No. 70/PDSI/XI/2008. http://www.kkp.go.id/index.php/mobile/arsip/c/677/kebijakan-pembangunan-sektor-kelautan-harus-indonesia-australia-sepakat-tingkatkan-kerjasama-hadapi-iuu-fishing/?category_id=34.

----- 2013. "Bahas Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box". <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-mou-box.php>.

----- 24 Oktober 2013. "Potensi Perikanan Indonesia Terbesar di Dunia". http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10088/Potensi-Perikanan-Indonesia-Terbesar-di-Dunia/?category_id=58.

"Konsistensi Australia diperlukan Bagi Hak Nelayan Tradisional RI". <http://www.cybermq.com/index.php?risalahmq/detail/1/5912/risalahmq-5912.html>.

Molan, Laurensius. 20 Mei 2014. "Nelayan Indonesia menang di pengadilan Australia". *Antara*. <http://www.antaranews.com/berita/425086/nelayan-indonesia-menang-di-pengadilan-australia>.

- Siaran Pers KKP No. 14/PDSI/HM.310/II/2014. 15 Februari 2014. "Potensi Tuna Indonesia Tertinggi Di Dunia". http://www.kkp.go.id/index.php/arsip/c/10421/Potensi-Tuna-Indonesia-Tertinggi-Di-Dunia/?category_id=34.
- Siaran Radio Australia Bahasa Indonesia. 16 Mei 2006. "Perahu illegal Indonesia bisa bawa penyakit". <http://www.abc.net.au/ra/indon/news/stories/s1639383>.
- Suara Merdeka Cyber News*. 5 Mei 2007. "RI-Australia Didesak Tuntaskan Batas Laut". <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0705/05/nas5.htm>.
- Rote Online (n.d). "Bahas Nasib Nelayan, Bupati Rote Ndao, KKP dan Australia Gelar MoU Box". <http://news.roteonline.com/bupati-rote-ndao-kkp-dan-australia-gelar-MoU-box.php>.
- Tagukawi, Daniel. 16 Nopember 2013. "Pulau Rote, Keindahan Khas dari Selatan". *Sinar Harapan*. <http://sinarharapan.co/news/read/28120/pulau-rote-keindahan-khas-dari-selatan>.
- Tempo Interaktif*. 10 Desember 2005. "Australia-Indonesia Perangi Ilegal Fishing". <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/12/10/brk,20051210-70424,id>.