

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah perbatasan antar negara adalah salah satu ancaman yang konstan bagi perdamaian dan keamanan internasional. Hal ini karena menyangkut masalah kedaulatan suatu negara yang seringkali sulit dinegosiasikan (*non-negotiable*), bahkan menimbulkan konflik antar negara. Konflik teritorial atau wilayah tergolong pertentangan yang sulit dipecahkan. Perbatasan identik dengan wilayah teritorial dan kedaulatan suatu negara, karenanya penetapan perbatasan antar negara sangat tinggi relevansi dan urgensinya terhadap pemeliharaan integritas wilayah.

Setiap negara pada dasarnya selalu berupaya menetapkan garis batas wilayah secara komprehensif dengan negara-negara tetangganya. Adanya penetapan garis batas wilayah secara lengkap dapat memperkecil kemungkinan terjadinya sengketa perbatasan. Sebaliknya, ketidakpastian batas wilayah dapat berakibat timbulnya klaim teritorial yang tumpang tindih yang memicu konflik. Walaupun demikian dengan adanya garis batas wilayah yang pasti, tidak otomatis akan menghentikan konflik antar negara.

Hal inilah yang terjadi pada hubungan antara negara Indonesia dengan Australia. Sebagai dua negara yang berbatasan sebetulnya masalah perbatasan antara kedua negara sudah ditetapkan, namun hingga saat ini kedua negara masih sering dihadapkan pada pelanggaran kedaulatan yang dilakukan oleh

warga negaranya. Pelanggaran kedaulatan tersebut kerap berujung pada terciptanya ketegangan hubungan diplomatik antar kedua negara.

Salah satu bentuk pelanggaran kedaulatan yang kerap dilakukan warga negara Indonesia di wilayah kedaulatan Australia khususnya di perairan sekitar Pulau Pasir adalah aktivitas ilegal yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional asal Indonesia khususnya Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Para nelayan tradisional asal NTT sering berlayar hingga ke wilayah perairan Australia khususnya di sekitar Pulau Pasir (*Ashmore Reef*). Mereka melakukan penangkapan atas berbagai satwa atau binatang di sekitar pulau yang dalam pandangan mereka merupakan tempat mereka mencari penghasilan karena itu telah mereka lakukan selama berabad-abad dan secara turun-temurun dari nenek moyang mereka. Sebaliknya, pihak Australia menuduh para nelayan melakukan tindakan ilegal, tindakan melanggar hukum karena menangkap berbagai satwa atau binatang yang dilindungi oleh peraturan perundang-undangan Australia. Kebiasaan tersebut berpeluang menjadi penyebab terjadinya konflik antar kedua negara.

Kasus pelanggaran kedaulatan negara Australia oleh nelayan tradisional Nusa Tenggara Timur menjadi perhatian bersama untuk segera dituntaskan. Hal inilah yang mendorong Pemerintah Indonesia dan Australia untuk duduk bersama dalam mengatur kegiatan nelayan tradisional yang beroperasi di sekitar wilayah perairan Australia. Pengaturan tersebut bertujuan agar dapat menjamin kelangsungan hak-hak perikanan tradisional (*traditional*

fishing rights) pada satu sisi dan dapat melindungi kepentingan-kepentingan Australia di sisi lain.

Kesepakatan atau perjanjian bilateral antara Indonesia dan Australia untuk menuntaskan masalah ini telah dilakukan setidaknya tiga kali. Idealnya dengan tiga kesepakatan tersebut, permasalahan berkaitan dengan para nelayan tradisional ini sudah terselesaikan dengan aturan yang sudah disepakati itu. Kalaupun timbul lagi, permasalahan itu mudah diselesaikan. Namun yang terjadi nelayan-nelayan tradisional Indonesia masih sering melakukan tindakan yang oleh Australia dianggap melanggar kedaulatannya. Di pihak lain, nelayan-nelayan tradisional Indonesia berpikir bahwa hal itu bukan pelanggaran, apa yang dilakukan merupakan haknya sebagai nelayan tradisional yang dilindungi.

Ashmore Reef (Pulau Pasir) terdiri dari tiga buah pulau pasir, masing-masing mempunyai sejumlah kecil palung pasir dan danau sepanjang pantai, dikelilingi oleh batu-batu karang. Jaraknya sekitar 190 mil laut dari daratan Australia dan kira-kira 78 mil laut dari Pulau Rote.¹

Ashmore Reef ditemukan pertama kali tahun 1811 oleh Kapten Samuel Ashmore. Nama Ashmore merupakan bentuk penghargaan kepada Kapten Samuel Ashmore yang dinilai sebagai penemu pulau tersebut. Tetapi menurut laporan-laporan Kolonial Belanda dan Indonesia diketahui bahwa sejak tahun 1700-an, orang-orang Indonesia sudah sering ke karang tersebut

¹ Mia Noach dan Yusuf L. Henuk, 2005, *Perairan Sengketa: Batas, Tapal Batas dan Hak Milik di Laut Timor*, PT. Grafika Timor Idaman, Kupang, hlm.110

dan digunakan sebagai tempat persinggahan dalam pelayaran mereka ke garis pantai Australia bagian utara.

Laporan kolonial ini tidak berbeda dengan penuturan orang-orang Rote mengenai kedekatan mereka dengan *Ashmore Reef*. Nelayan-nelayan asal Rote meyakini bahwa orang Rote yang menemukan Pulau Pasir kira-kira 300 tahun lalu. Kalangan masyarakat Rote meyakini bahwa nenek moyang mereka yang pertama kali menemukan Pulau Pasir yang dalam bahasa Rote disebut *Nusa Solokaek*.² Menurut orang-orang Rote, nenek moyang mereka sebagai pedagang sering melakukan barter gula di Kupang. Pada suatu waktu, ketika kembali dalam pelayarannya terserang badai dan terapung selama beberapa hari. Mereka berlayar mengikuti arah burung karena berpikir bahwa burung itu mempunyai sarang yang berada di daratan. Dalam pelayaran mengikuti arah burung-burung itu para pelaut itu terdampar di suatu pulau karang

Para pelaut tersebut menemukan 3 pulau pasir. Pulau itu diberi nama Pulau Satu, Pulau Dua, dan Pulau Tiga sesuai urutan penemuannya. Ketika mereka menggali untuk mencari air di ketiga pulau itu, mereka menemukan bahwa air di pulau yang tengah (Pulau Dua) adalah yang paling kurang asin dan dapat diminum. Sejak itu Karang Ashmore telah menjadi tempat persinggahan untuk mengambil air minum bagi pencari teripang dalam pelayaran mereka ke pantai barat laut Australia atau bagi mereka yang menjelajahi palung-palung laut yang lebih dekat dengan daerahnya.

² *Ibid.* hlm. 111

Lebih dari 1 abad setelah pelaut-pelaut Indonesia berdatangan ke *Ashmore Reef* barulah keberadaan tempat itu diketahui oleh orang-orang Eropa. Tahun 1878, Inggris menganeksasi wilayah tersebut ke dalam wilayahnya, dan diresmikan pada tahun 1906. Lalu didorong oleh keinginan milik-miliknya yang terisolasi dan berjauhan di seluruh dunia menjadi bagian-bagian dari koloni kerajaan yang lebih kuat, Inggris memberi kekuasaan atas Ashmore Reef kepada negara persemakmuran Australia pada tahun 1931.³

Sejak dikuasai Australia, banyak jejak sejarah di Ashmore Reef yang sengaja dihilangkan tetapi tanda-tanda adanya kunjungan awal oleh para nelayan Indonesia masih dipertahankan atas dasar nilai arkeologisnya. Kuburan, periuk belanga dari tanah, barang-barang dari batu, sumur dan peralatan masak semuanya didaftarkan dalam rencana pengelolaan alam lingkungan Australia untuk tempat itu, sebagai tambahan terhadap status pewarisannya. Hal ini menunjukkan sesungguhnya bahwa Australia mengakui keberadaan dan hak hak tradisional nelayan asal Indonesia. Australia sengaja menjadikan Ashmore Reef sebagai cagar alam agar akses nelayan Indonesia ke wilayah tersebut semakin dibatasi.

Pemerintah Australia dan Indonesia telah membuat nota kesepahaman berkaitan dengan masalah nelayan tradisional ini, yang sering disebut dengan MoU Box 1974. Adanya MoU Box 1974 idealnya membuat nelayan-nelayan tradisional Indonesia bisa memanfaatkan haknya untuk memasuki perairan Australia dengan bebas asalkan dalam konteks mewujudkan haknya sebagai

³ *Ibid.* hlm. 113

nelayan tradisional. Sampai sejauh ini masih sering terjadi nelayan tradisional yang ditangkap, diadili bahkan dipenjarakan oleh Pemerintah Australia. Dari tahun ke tahun peristiwa ini terus meningkat. Sebagai contoh, tahun 2003 ada 138 kapal nelayan tradisional Indonesia yang ditangkap, tahun 2004 sebanyak 191 kapal, tahun 2005 sebanyak 279 kapal, dan tahun 2006 sebanyak 341 kapal.⁴ Nelayan tradisional ini sebagian besar berasal dari Nusa Tenggara Timur.

Hal ini menunjukkan bahwa walaupun sudah ada perjanjian bilateral antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Australia, dalam hal ini MoU Box 1974 tetapi belum mampu menjamin dan melindungi hak para nelayan tradisional asal Indonesia untuk melaksanakan hak-hak perikanan tradisional mereka. Permasalahannya mengapa Pemerintah Australia masih menangkap, mengadili bahkan memenjarakan nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang menangkap ikan di sekitar Pulau Pasir, bukankah dalam MoU Box 1974 telah ditegaskan hak-hak perikanan tradisional di wilayah perairan Australia yang dimiliki nelayan-nelayan tradisional Indonesia. Sebaliknya, mengapa nelayan-nelayan tradisional Indonesia tetap nekad mencari ikan di perairan Australia khususnya di sekitar Pulau Pasir, padahal mereka tahu risikonya sangat besar, mereka bisa ditangkap, diadili dan dipenjarakan berdasarkan hukum Australia.

Selain itu, pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa penangkapan, pengadilan dan pemenjaraan nelayan-nelayan tradisional

⁴ Victor Nikijuluw, 2006, *Ashmore Australia Menggoda Nelayan Indonesia*, Suara Pembaruan, 12 Desember 2006

Indonesia berdasarkan pada hukum Australia tidak efektif. Hal ini menjadi salah satu sebab pasang surutnya hubungan Indonesia-Australia.

Atas dasar hal tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji masalah ini dalam bentuk penelitian hukum dengan judul “Efektifitas MoU Box 1974 Terhadap Hak Perikanan Tradisional Nelayan Tradisional Nusa Tenggara Timur.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka rumusan masalah penulisan hukum ini adalah bagaimanakah efektifitas MoU Box 1974 terhadap hak perikanan tradisional nelayan tradisional Nusa Tenggara Timur?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui keefektifan MoU Box 1974 terhadap hak perikanan tradisional nelayan tradisional Nusa Tenggara Timur.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini yaitu bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya bidang Hukum Laut Internasional, tentang Efektifitas MoU Box 1974 terhadap Hak Penangkapan Ikan Secara Tradisional oleh Nelayan Tradisional Nusa Tenggara Timur, sekaligus sebagai referensi bagi yang berkeinginan mendalami masalah ini.

2. Praktis

a) Bagi Pemerintah Republik Indonesia

Hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi pemerintah dalam meningkatkan perannya terkait masalah nelayan tradisional Indonesia, khususnya nelayan tradisional Nusa Tenggara Timur di Laut Timor.

b) Bagi Pemerintah Australia

Pemerintah Australia dapat lebih terbuka memberi kesempatan untuk membahas kembali rumusan-rumusan hukum yang berkaitan dengan nelayan tradisional sesuai dengan perkembangan.

c) Bagi PBB

PBB dapat lebih meningkatkan perannya untuk menjadi mediator pembicaraan hukum antara negara yang berbatasan

d) Bagi Pemerintah Provinsi NTT, Perguruan Tinggi di NTT, dan Pemerhati Masalah MoU Box 1974

Pemerintah Provinsi NTT bersama para pemerhati dan perguruan tinggi setempat untuk mendiskusikan hal ini secara mendalam, melakukan sosialisasi kepada para nelayan, dan mengangkat permasalahan nelayan NTT ke tingkat nasional.

e) Bagi Nelayan NTT

Nelayan Nusa Tenggara Timur, yang sering melakukan kegiatan di perairan sekitar pulau Pasir, agar lebih memahami apa yang menjadi persyaratan dan apa yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan

f) Bagi Penulis

Penelitian ini merupakan syarat untuk kelulusan sarjana hukum

E. Keaslian Penelitian

Penulisan hukum yang berjudul Efektifitas MoU Box 1974 terhadap Hak Perikanan Tradisional Nelayan Tradisional Nusa Tenggara Timur merupakan karya asli penulis. Adapun skripsi yang bertema sama, yaitu:

1. Fransiska Stephanie January Maniagasi, Ilmu Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, NPM: 050509180, judul: Penanggulangan Kegiatan Penangkapan Ikan hingga melewati Batas Kedaulatan NKRI (tepatnya penangkapan ikan yang dilakukan oleh WNI di Perairan Merauke – Australia) Menurut UNCLOS 1982. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui penanggulangan kegiatan penangkapan ikan hingga melewati batas kedaulatan NKRI (tepatnya penangkapan yang dilakukan WNI di Perairan Merauke-Australia) menurut UNCLOS 1982.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang telah ada belum mengkoordinir secara tepat tentang penangkapan ikan khususnya di wilayah laut yang berbatasan dengan wilayah laut negara lain.

2. Daniel Malonda, Ilmu Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 100510397, judul: Karakteristik Hak Penangkapan Ikan Secara Tradisional (*Traditional Fishing Rights*) Nelayan Tradisional Indonesia Menurut Ketentuan UNCLOS 1982. Tujuan penelitian untuk mengetahui

karakteristik hak penangkapan ikan secara tradisional (*traditional fishing rights*) nelayan tradisional Indonesia menurut ketentuan UNCLOS 1982.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hak penangkapan ikan secara tradisional (*traditional fishing rights*) tidak hanya berlaku bagi negara kepulauan namun juga diakui oleh negara lain yang bukan negara kepulauan. UNCLOS 1982 hanya mengatur aturan secara sekilas mengenai hak penangkapan ikan secara tradisional (*traditional fishing rights*).

3. Sausan Afifah Muti, Ilmu Hukum, Universitas Padjajaran, NIM: 110110070395, judul: Penetapan MoU Box 1974 sebagai Marine Protected Area (MPA) Menurut Hukum Internasional dan Implikasinya Terhadap Nelayan Tradisional Indonesia. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui status wilayah yang disepakati dalam MoU Box 1974 serta dasar hukum Australia dalam mengubah status Ashmore dan Cartier jika dikaji menurut ketentuan-ketentuan hukum internasional dan mengetahui apakah upaya yang dapat dilakukan untuk mempertahankan hak nelayan tradisional tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa jika ditinjau dari ketentuan zonasi perairan yang terdapat pada UNCLOS 1982, Pemerintah Indonesia dan Australia dapat membentuk kesepakatan terkait dengan pemanfaatan sumber-sumber perikanan di ZEE Australia. Dalam hal perubahan status atas Ashmore Reef dan Cartier Island ada beberapa pedoman menurut IUCN yang tidak dapat dipenuhi oleh Pemerintah Australia.

F. Batasan Konsep

Adapun batasan tentang beberapa konsep yang berkaitan dengan judul penelitian ini sebagai berikut:

1. Efektifitas

Dalam penelitian ini yang dimaksudkan dengan efektifitas yaitu sejauh mana kemampuan dari ketentuan-ketentuan hukum yang ada dapat dilaksanakan secara baik dan benar, sehingga dapat menimbulkan akibat hukum sebagaimana mestinya. Efektifitas menurut *Black's Law Dictionary* adalah *performing within the range of a normal and expected standart*.⁵

2. MoU Box 1974

Yang dimaksud dengan MoU Box 1974 adalah perjanjian bilateral antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Australia mengenai jaminan bagi adanya hak-hak perikanan tradisional Indonesia. MoU Box 1974 merupakan singkatan dari *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*. Perjanjian bilateral ini ditandatangani pada tanggal 7 November 1974 yang kemudian dikenal dengan MoU Box 1974.⁶

⁵ Henry Campbell Black, 1991, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Company, St. Paul Minnesota, hlm. 278

⁶ Lihat MoU Box 1974

3. Hak Perikanan Tradisional (*Traditional Fishing Rights*)

Hak Perikanan Tradisional (*Traditional Fishing Rights*) adalah hak nelayan tradisional untuk menangkap ikan melewati batas negara. Hak tradisional ini harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain: (1) nelayan-nelayan yang bersangkutan secara tradisional telah menangkap ikan di suatu perairan tertentu; (2) nelayan-nelayan tersebut telah menggunakan alat-alat tertentu secara tradisional; (3) hasil tangkapan mereka secara tradisional adalah jenis ikan tertentu; (4) nelayan-nelayan yang melakukan penangkapan ikan tersebut haruslah nelayan yang secara tradisional telah melakukan penangkapan ikan di daerah tersebut.⁷

4. Nelayan Tradisional

Nelayan Tradisional menurut MoU Box 1974 adalah *fishermen who have traditionally taken fish and sedentary organisms in Australian waters by methods which have been the tradition over decades of time.*⁸

5. Nusa Tenggara Timur

Nusa Tenggara Timur merupakan sebuah provinsi kepulauan yang berada di antara Benua Asia dan Benua Australia, serta antara Samudera Indonesia dan Laut Flores. Secara astronomis terletak antara 8⁰-12⁰ LS dan 118⁰-125⁰ BT.⁹

⁷ Hasjim Djalal, 1988, *Perkembangan dalam Hubungannya dengan Hukum Laut Internasional*, Makalah dalam Diskusi Terbatas Lemhanas, Jakarta

⁸ MoU Box 1974 Pasal 1

⁹ Badan Pusat Statistik Provinsi NTT, *Nusa Tenggara Timur dalam Angka*, 2012.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang berupa penelitian kepustakaan yang berfokus pada norma hukum.

2. Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu:

a) Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat yang diperoleh dari ketentuan Hukum Internasional yaitu:

- 1) *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982) atau Konvensi Hukum Laut PBB 1982
- 2) MoU Box 1974
- 3) *Agreed Minutes* 1989

b) Bahan hukum sekunder yaitu buku, hasil penelitian, pendapat hukum yang mendukung, menjelaskan hubungannya dengan bahan hukum primer.

3. Metode Pengumpulan Data

Data diperoleh dengan studi kepustakaan dengan cara mengumpulkan peraturan-peraturan, buku-buku ilmu pengetahuan, majalah-majalah, dan artikel-artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang ada.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kualitatif yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian dikelompokkan dan dipilih, kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan kebenarannya sehingga akan menjawab permasalahan yang ada. Proses penalaran yang digunakan adalah metode berpikir deduktif.

H. Sistematika

Sistematika penulisan skripsi terdiri atas 3 bab.

Bab I adalah PENDAHULUAN. Bab I ini terdiri atas Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Batasan Konsep, Metode Penelitian, dan Sistematika Skripsi.

Bab II adalah PEMBAHASAN. Bab II terdiri atas Tinjauan Pustaka yang pada bagian A berisi tentang Nelayan Tradisional dan Hak Penangkapan Ikan Secara Tradisional; pada bagian B berisi tentang MoU Box 1974 Sebagai Perjanjian Bilateral Indonesia-Australia; selanjutnya pada bagian C berisi hasil penelitian tentang Efektifitas MoU Box 1974 Terhadap Penangkapan Ikan Secara Tradisional Oleh Nelayan Tradisional Nusa Tenggara Timur.

Bab III adalah PENUTUP. Bab III terdiri atas Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan berisi jawaban dari Rumusan Masalah dan Saran berkaitan dengan hasil temuan yang harus ditindaklanjuti.