

**BAB III**  
**DINAMIKA KERJASAMA INDONESIA-AUSTRALIA**  
**MENANGANI *ILLEGAL FISHING***

**A. Hubungan Kerjasama Penanganan *Illegal Fishing* Indonesia-Australia**

Sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Australia di Laut Timor, hubungan Pemerintah Indonesia dengan negara kangguru tersebut senantiasa dihadapkan pada pelanggaran kedaulatan baik oleh warga negaranya maupun oleh institusi yang mewakili negaranya itu sendiri. Pelanggaran kedaulatan tersebut kerap berujung pada terciptanya ketegangan hubungan diplomatik kedua negara.

Hubungan paling awal yang tercatat adalah dimana para nelayan Bugis dan Makasar secara teratur berlayar ke perairan Australia sebelah utara setidaknya sejak tahun 1650. Pelayaran ini mungkin dimulai pada masa Kerajaan Gowa di Makasar. Para pelaut Makasar dan Bugis ini menyebut Tanah Arnhem dengan sebutan *Marege* dan bagian daerah barat laut Australia mereka sebut *Kayu Jawa*. Tidak seperti legenda Baiini, orang-orang Makasar dan Bugis tidak datang bersama keluarga mereka. Mereka berlayar dalam bentuk armada perahu berjumlah 30 sampai 60 perahu, dan masing-masing memuat sampai 30 orang. Tujuan mereka adalah untuk mencari ikan teripang yang kemudian mereka asapi. Kemudian mereka membawa teripang itu kembali ke Sulawesi, dan selanjutnya diekspor ke Cina. Perjalanan mereka itu disesuaikan waktunya supaya mereka tiba di pantai utara Australia pada bulan Desember, yakni awal musim hujan. Mereka pulang di bulan Maret atau April, yakni akhir musim hujan. Para nelayan

ikan teripang itu membangun rumah-rumah sementara, menggali sumur dan menanam pohon-pohon asam. Hutan kecil pohon asam tersebut masih ada sampai saat ini. Banyak orang-orang Aborijin yang bekerja untuk para nelayan tripang tersebut, mempelajari bahasa mereka, menggunakan kebiasaan menghisap tembakau, membuat gambar perahu, mempelajari tarian mereka dan 'meminjam' beberapa kisah yang mereka ceritakan.

Para nelayan tradisional Indonesia masih terus mengunjungi perairan Australia. Mereka mencari ikan di sekitar karang dan kepulauan yang terletak di antara Australia dan Indonesia. Meskipun perairan ini milik Australia, para nelayan tradisional Indonesia diberi hak mencari ikan di sana. Hak ini diberikan asalkan mereka menggunakan perahu layar tradisional dan teknik-teknik mencari ikan secara tradisional.



Gambar 1. Kawasan tempat Dilakukannya Penangkapan Ikan Secara Tradisional

Peta pada di atas menunjukkan kawasan tempat dilakukannya pemancingan ikan secara tradisional tersebut. Ada gugusan tiga pulau kecil

bernama Karang Ashmore. Kawasan ini merupakan Suaka Alam Nasional, yang dikelola oleh Dinas Margasatwa dan Taman Nasional Australia.

Ada tidaknya pelanggaran yang dilakukan oleh kedua negara dalam hal realisasi kedaulatan bukanlah faktor utama penyebab ketegangan, akan tetapi rambu-rambu hubungan internasional yang pernah berlangsung tidak bisa diabaikan. Salah satu pelanggaran kedaulatan yang kerap dilakukan oleh warga negara Indonesia di wilayah kedaulatan Australia adalah aktivitas ilegal yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia.

Adapun nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang sering berkunjung ke wilayah perairan Australia, khususnya Pulau Pasir (Ashmore Reef) adalah berasal dari daerah Pulau Rote, Flores, Buton, Sabu, Timor, Alor, Sulawesi dan Maluku. Dengan demikian, adanya kebiasaan yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia sejak berabad-abad tahun yang lalu ini merupakan peluang yang besar bagi terjadinya konflik antara Indonesia dan Australia, sebagai negara-negara yang masing-masing memiliki kedaulatan.<sup>48</sup>

## **B. Perjanjian Pengelolaan Laut Indonesia-Australia**

### **1. Perjanjian *traditional fishing rights* antara RI-Australia**

Pentingnya penuntasan masalah pelanggaran kedaulatan yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia ini mendorong Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia untuk duduk bersama

---

<sup>48</sup> Jawahir Thontowi, Diplomasi Lokal Dalam Penyelesaian Nelayan Ri Di Australia dalam <http://jawahirthontowi.wordpress.com/2009/09/14/diplomasi-lokal-dalam-penyelesaian-nelayan-ri-di-australia/trackback/>

dalam mengatur kegiatan nelayan tradisional Indonesia yang beroperasi di wilayah perairan Australia. Pengaturan tersebut bertujuan agar dapat menjamin kelangsungan hak-hak perikanan tradisional (*traditional fishing rights*) di satu sisi dan dapat melindungi kepentingan-kepentingan Australia di sisi lain.

Kesepakatan atau perjanjian bilateral antara Indonesia dan Australia untuk menutaskan masalah ini telah dilakukan tiga kali, yaitu:

- a. Pada tahun 1974 yang menghasilkan “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 Australia Exclusive Fishing Zone and Continental Shelf” atau yang dikenal dengan istilah MOU BOX 1974;
- b. Pada tahun 1981 yang menghasilkan “Memorandum of Understanding between the Republic of Indonesia and the Government of Australia Concerning the Implementation of Provisional Fisheries Surveillance and Enforcement Arrangement”; dan
- c. Pada tahun 1989 yang menghasilkan “Agreed Minutes of Meeting Between officials of Indonesian and Australia on Fisheries”.<sup>49</sup>

Salah satu substansi yang dimuat dalam ketiga perjanjian tersebut di atas, adalah tentang jaminan bagi adanya hak-hak perikanan

---

<sup>49</sup> Akhmad Solihin, Penyelesaian Sengketa Nelayan Pelintas Batas di Wilayah Perikanan Australia, dalam <http://www.ikanbijak.wordpress.com>, diakses 22 Juni 2011 jam 20.30 WIB.

tradisional Indonesia. Dalam konteks hukum perjanjian internasional, MOU BOX 1974 merupakan perjanjian pertama dan semata-mata mengatur tentang hak perikanan tradisional. Oleh karena itu, maka baik MOU 1981 maupun Agreed Minutes 1989 hanyalah merupakan penegasan kembali disertai petunjuk pelaksana terhadap MOU BOX 1974.

Memorandum of Understanding (MOU) biasanya dipakai dalam perjanjian internasional untuk memberi nama kepada catatan mengenai pengertian yang telah disepakati para pihak, yang kemudian digunakan sebagai dasar persetujuan yang akan dibuat atau sebagai dasar persetujuan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari perjanjian induk. Sedangkan Agreed Minutes (notulen yang disetujui) digunakan untuk menyebut hal-hal yang disetujui dalam konferensi, tetapi baru akan menjadi perjanjian internasional kalau syarat-syarat yang ditentukan terwujud, termasuk kemauan para pihak untuk terikat.<sup>50</sup>

Ketiga perjanjian tersebut di atas juga merupakan hal yang diamanatkan oleh Pasal 51 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982), bahwa sebagai negara kepulauan yang berbatasan dengan negara lain, setiap negara harus mengakui hak-hak perikanan tradisional suatu negara yang telah berlangsung lama. Namun, syarat untuk melaksanakan hak-hak perikanan tradisional tersebut adalah perundingan dengan negara-negara tetangga yang bersangkutan. Adapun

---

<sup>50</sup> Tsani, Muhamad Burhan. 1990. *Hukum dan Hubungan Internasional*. Liberty. Yogyakarta.

bunyi Pasal 51 secara lengkapnya adalah “Tanpa mengurangi arti pasal 49, negara kepulauan harus menghormati perjanjian yang ada dengan negara lain dan harus mengakui hak perikanan tradisional dan kegiatan lain yang sah negara tetangga yang langsung berdampak dalam daerah tertentu yang berada dalam perairan kepulauan. Syarat dan ketentuan bagi pelaksanaan hak dan kegiatan demikian, termasuk sifatnya, ruang lingkup dan daerah dimana hak dan kegiatan demikian berlaku, atas permintaan salah satu negara yang bersangkutan harus diatur dengan perjanjian bilateral antara mereka. Hal demikian tidak boleh dialihkan atau dibagi dengan negara ketiga atau warga negaranya”.

#### Pelanggaran Kedaulatan

Meski Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia telah melakukan perjanjian bilateral untuk mengatasi masalah pelanggaran kedaulatan yang dilakukan nelayan-nelayan tradisional Indonesia, namun di lapangan ternyata masih saja terjadi pelanggaran.

Menurut Adhuri, paling tidak ada beberapa isu utama yang harus kita pahami untuk mengerti konflik atau pelanggaran kedaulatan yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia, yaitu:<sup>51</sup>

##### a) Conflicting Claims

Meskipun Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia telah melakukan perjanjian-perjanjian, namun masyarakat nelayan, khususnya masyarakat nelayan dari Nusa Tenggara Timur

---

<sup>51</sup> Adhuri, Dedi S (Ed). 2005. *Fishing In, Fishing Out: Memahami Konflik-konflik Kenelayanan di Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Timur*. Lipi Press. Jakarta. Hlm 44

menganggap bahwa fishing ground tertentu, khususnya Pulau Pasir (Ashmore Reef) adalah wilayah mereka. Adapun berbagai perjanjian yang telah dilakukan oleh kedua negara diantaranya yaitu:

- 1) perjanjian mengenai batas Landas Kontinen yang ditandatangani pada tanggal 18 Mei 1971 dan 9 Oktober 1972;
- 2) perjanjian mengenai batas Zona Ekonomi Eksklusif yang ditandatangani tanggal 14 Maret 1997; dan
- 3) perjanjian mengenai traditional fishing rights sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya (tahun 1974, tahun 1981, dan tahun 1989).

Usaha klaim masyarakat nelayan dari Nusa Tenggara Timur tidak hanya ditunjukkan dengan aktivitas penangkapan ikan di Pulau pasir, akan tetapi juga telah dilakukan secara politis, dimana Dewan Raja-raja di daratan Timor, Rote, Sabu dan Alor pada bulan April 2003 telah memberikan mandat kepada Kelompo Kerja (Pokja) Celah Timor dan Pulau Pasir untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan mereka di Laut Timor, termasuk Celah Timor dan Pulau Pasir.

Klaim mereka terhadap Pulau Pasir didasarkan pada sejarah panjang aktivitas nelayan-nelayan Nusa Tenggara di pulau ini. Menurut sejarah, jauh sebelum Kapten Ashmore menemukan Pulau Pasir dan Inggris mengklaimnya pada tahun 1878, sejak tahun 1609 masyarakat nelayan Indonesia secara de facto menguasai Pulau Pasir,

karena pulau ini tempat mencari nafkah sekaligus tempat peristirahatan. Selain itu, kepemilikan Indonesia atas Pulau Pasir diperkuat juga oleh hasil kajian YPTB yang menemukan studi Mcknight (1976), bahwa menurut arsip Belanda diberitakan seseorang saudagar Tionghoa diberi izin pada tahun 1751 untuk mencari kulit penyusut dari gugusan Pulau Pasir yang ada di selatan Pulau Timor. Dengan demikian, jelas sudah bahwa kegiatan-kegiatan perekonomian masyarakat Indonesia jauh lebih dulu dibandingkan dengan kedatangan Kapten Ashmore.

b) Pasar Internasional Sumberdaya Laut

Tidak dapat dipungkiri bahwa faktor keberadaan pasar internasional ikut andil dalam mendorong aktivitas nelayan-nelayan tradisional Indonesia di wilayah perairan Australia. Mengingat, sumberdaya yang ditangkap seperti teripang, trochus, dan sirip hiu bukan lah komoditas yang dikonsumsi secara langsung oleh mereka, melainkan untuk dijual ke luar negeri, yaitu pasar Cina.

Adapun bentuk-bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia tersebut diantaranya, yaitu:<sup>52</sup>

- a) Pelanggaran terhadap wilayah operasi yang telah ditetapkan dalam MOU BOX 1974 dan Agreed minutes 1989. Pelanggaran ini merupakan pelanggaran terbanyak yang dilakukan oleh para

<sup>52</sup> Songa, Wilhelmus Wetan. 2000. Pelaksanaan Perjanjian Antara Indonesia dan Australia tentang hak Perikanan Tradisional Dikaitkan dengan Nelayan Asal Nusa Tenggara Timur (Tidak Dipublikasikan). [Tesis]. Bandung. Program Studi Ilmu Hukum. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran.



nelayan tradisional Indonesia. Hal ini dikarenakan, sebagai akibat dari berubahnya peta wilayah kegiatan para nelayan tradisional Indonesia yang semula tunduk pada MOU BOX 1974 (Ashmore Reef, Cartier Islet, Scott Reef, Seringapatam Reef, dan Browse Islet) berubah sesuai dengan Agreed Minutes 1989 (Scott Reef, Seringapatam Reef, dan Browse Islet). Dengan kata lain, Ashmore Reef dan Cartier Islet dilarang untuk kegiatan pemanfaatan sumberdaya alam hayati.

- b) Pelanggaran terhadap ketentuan yang berhubungan dengan pemanfaatan sumberdaya alam hayati sesuai dengan kesepakatan, baik sesuai MOU BOX 1974 maupun Agreed Minutes 1989. Salah satu jenis pelanggaran yang sering dilakukan oleh para nelayan tradisional Indonesia adalah pengambilan jenis-jenis biota laut tertentu sebagai bagian dari sumberdaya alam hayati yang dilarang, seperti pengambilan penyu dan burung beserta telurnya.
- c) Pelanggaran terhadap penggunaan fasilitas yang digunakan dalam kegiatan penangkapan ikan, dimana fasilitas tersebut tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan melalui MOU BOX 1974 dan Agreed Minutes 1989. Dalam kenyataan pelanggaran seperti ini terlihat dalam bentuk: melakukan kegiatan penangkapan dengan menggunakan perahu yang digerakkan oleh mesin (motor),

menggunakan alat-alat penangkapan yang tergolong modern, bahkan menangkap ikan hiu dengan menggunakan gillnet.

- d) Pelanggaran yang dilakukan berhubungan dengan masalah lingkungan hidup. Hal ini dapat terlihat antara lain dari tindakan para nelayan yang dapat menimbulkan kebakaran karena lalai memadamkan api setelah memasak atau membuang puntung rokok tanpa dimatikan terlebih dahulu apinya, ataupun kegiatan lain yang menyebabkan terkontaminasinya sumber-sumber air minum pada tempat-tempat dimana para nelayan diperbolehkan untuk mengambil air minum.
- e) Pelanggaran lain yang juga sering dilakukan adalah pemanfaatan kegiatan penangkapan ikan ini sebagai sarana untuk mengantar dan memasukan imigran gelap ke Australia.

Adapun faktor-faktor terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia, yaitu :<sup>53</sup>

- 1) Pengertian nelayan terhadap MOU BOX 1974 maupun Agreed Minutes 1989 masih kurang. Hal ini disebabkan karena tingkat pendidikan mereka yang masih relatif rendah, sehingga sangat besar kemungkinan mereka tidak dapat membaca peta dan karenanya tidak dapat mengenali dengan tepat wilayah operasinya.
- 2) Nama pulau dan daerah yang disebut dalam MOU BOX 1974 maupun Agreed Minutes 1989, mungkin saja berbeda dengan nama yang

---

<sup>53</sup> Ibid

dikenal sehari-hari oleh nelayan tradisional Indonesia. Seperti Pulau Pasir yang dinamakan Australia sebagai Ashmore Reef, Pulau Baru dinamakan Cartier Islet, dan Pulau datu dinamakan Seringapatam Reef.

- 3) Para nelayan tradisional Indonesia kurang mengetahui batas wilayah yang disebut dalam MOU BOX 1974 maupun Agreed Minutes 1989 secara pasti. Hal ini terjadi karena, selain para nelayan tradisional tidak dapat mengerti/membaca peta tetapi juga karena tidak terdapat tanda-tanda yang jelas yang menunjukkan batas-batas sebagaimana yang dimaksudkan oleh MOU 1974 maupun Agreed Minutes 1989. Sementara para nelayan tradisional pada umumnya tidak dilengkapi dengan peralatan navigasi yang memadai.
- 4) Hasil yang diperoleh dari usaha penangkapan cukup banyak atau cukup memuaskan sehingga para nelayan tidak ingin untuk melakukan kegiatan di bidang usaha lain.
- 5) Pengaruh faktor sosial dan budaya, dimana keluarga-keluarga tertentu dari masyarakat nelayan tradisional Indonesia asal Papela – Rote, setiap tahunnya mengadakan kunjungan ke makam leluhurnya yang meninggal dan dikuburkan di Pulau Pasir (Ashmore Reef). Saat mengunjungi makam ini biasanya dilakukan bersama-sama dengan mencari hasil-hasil laut sebagaimana dilakukan oleh nenek moyangnya sejak beratus-ratus tahun yang lalu. Konsekuensinya dari kegiatan ini adalah bahwa mereka (para nelayan tradisional Indonesia) pasti

memasuki wilayah konservasi alam Ashmore Reef, yang seyogyanya dilarang.

Hingga saat ini, paling tidak ada dua cara yang dilakukan untuk mengatasi pelanggaran kedaulatan yang dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional Indonesia, yaitu penanganan secara hukum dan pendekatan persuasif.<sup>54</sup> Penanganan secara hukum yang dilakukan berdasarkan hukum Australia kurang efektif, karena masih banyak nelayan-nelayan tradisional Indonesia yang melakukan pelanggaran.

Sedangkan cara yang kedua adalah alternative livelihood atau pengalihan mata pencaharian yang dilakukan melalui gerakan dari Australian National University dengan disponsori beberapa lembaga negara maupun LSM dari Australia. Beberapa usaha alternatif yang dikembangkan adalah budidaya rumput laut, usaha pembesaran ikan kerapu, dan budidaya sponges. Tujuan dari program ini adalah menurunnya aktivitas pelanggaran kedaulatan nelayan-nelayan tradisional Indonesia di wilayah perairan Australia.

Kritikan bagi cara-cara yang dilakukan selama ini sebagaimana yang disebutkan di atas adalah:

a) Penanganan secara Hukum

Penyelesaian hukum yang kerap mengusik rasa keadilan yang menyebabkan ketersinggungan dan menyulut emosi kebangsaan, maka Pemerintah Indonesia dan Australia harus duduk bersama guna

---

<sup>54</sup> Adhuri, Dedi S .*op.cit*, hlm 61

mendapatkan penyelesaian yang sifatnya win-win solution. Penyelesaian kasus nelayan tradisional Indonesia selama ini diselesaikan dengan proses peradilan telah menyebabkan pasang-surut hubungan Indonesia-Australia. Ada dua fenomena penting yang menarik mengenai penyelesaian persoalan nelayan Indonesia di perairan Australia, yaitu: Pertama, bahwa putusan hakim Australia kurang efektif karena para nelayan Indonesia tidak jera untuk menghentikan kegiatannya dalam yurisdiksi teritorial Australia, dan Kedua, Pemerintah Australia mengklaim bahwa kedatangan nelayan-nelayan Indonesia telah merugikan Pemerintah Australia dan orang asli aborigin.<sup>55</sup>

Oleh karena itu, untuk menuntaskan sengketa ini perlu mengedepankan penyelesaian secara damai guna menciptakan perdamaian dan keamanan internasional sesuai dengan yang diamanatkan Pasal 33 ayat (1) Piagam PBB, yaitu negosiasi, penyelidikan, dengan peraturan, konsiliasi, arbitrase, penyelesaian menurut hukum, melalui badan-badan atau perjanjian setempat, atau dengan cara damai lain yang dipilihnya sendiri. Untuk kasus pelanggaran perikanan nelayan Indonesia, Jawahir Thontowi menyarankan alternatif penyelesaiannya melalui non-peradilan yang dalam hal ini adalah komisi arbitrase yang diharapkan mampu mengambil tanggung jawab bersama, sehingga baik secara moral

---

<sup>55</sup> Thontowi, *op.cit.*

maupun secara hukum internasional, kedua negara harus berusaha untuk menegakkan ketertiban dunia. Selain itu, dipilihnya komisi arbitrase dalam penyelesaian pelanggaran diyakini dapat menciptakan rasa keadilan dan menjauhkan ketersinggungan, mengingat kedua negara diwakili oleh masing-masing wasit.

Meskipun bukan satu-satunya solusi alternatif, namun penyelesaian non-peradilan melalui komisi arbitrase Indonesia – Australia akan lebih akomodatif dan relevan serta mencerminkan kepentingan dua negara. Hal ini dikarenakan, komisi arbitrase dapat berperan dalam mengeliminir tumpang tindih ketentuan hukum laut yang selama ini belum dapat dirumuskan. Tumpang tindih ketentuan hukum tersebut, yaitu perjanjian batas Landas Kontinen Indonesia Australia yang berdasarkan pada Konvensi Jenewa Tahun 1958 sedangkan perjanjian batas Zona Ekonomi Eksklusif yang berdasarkan pada UNCLOS 1982. Perbedaan penggunaan dasar aturan inilah yang menimbulkan tumpang tindih zona sehingga dikhawatirkan menimbulkan konflik dikemudian hari. Memang, dalam UNCLOS 1982 wilayah ZEE dan Landas Kontinen tunduk pada aturan yang berbeda sesuai dengan rezim hukumnya masing-masing. Namun, dalam perkembangan yang baru, penyelesaian batas maritim antara ZEE dan Landas Kontinen cenderung satu garis.

b) Alternative Livelihood

Mengenai kebijakan alternative livelihood yang ditawarkan Australia perlu disikapi secara seksama, mengingat pengalihan mata pencaharian nelayan-nelayan tradisional dari status sebagai nelayan menjadi pembudidaya ikan dapat melemahkan eksistensi hak-hak perikanan tradisional. Padahal, status hak-hak perikanan tradisional sudah diakui dalam hukum internasional. Oleh karenanya, yang harus dilakukan oleh Pemerintah Australia dalam hal menjalin kerjasama, bukanlah bertujuan mengalihkan kegiatan para nelayan, melainkan memelihara dan melestarikannya sebagai suatu hak yang telah diakui oleh hukum internasional. Untuk itu, agar tidak terjadi pelanggaran, maka kegiatan yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Australia adalah pengadaan fasilitas berupa alat navigasi dan fasilitas lain yang dapat membantu kegiatan para nelayan tradisional. Apabila ini tidak dibangun, dan Pemerintah Australia hanya memfokuskan pada pengalihan mata pencaharian, berarti Pemerintah Australia bermaksud menghilangkan hak-hak perikanan tradisional nelayan-nelayan Indonesia.

Dengan demikian, di samping menuntut dibentuknya Komisi Arbitrasi untuk menyelesaikan kasus hukum pelanggaran kedaulatan, Pemerintah Indonesia harus menuntut pembangunan fasilitas navigasi agar tidak terjadi pelanggaran nelayan-nelayan tradisional Indonesia dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah yang diperjanjikan.

Hal lain yang juga diperhatikan Pemerintah Indonesia adalah pembahasan ulang perjanjian mengenai hak perikanan tradisional. Pada perjanjian MOU 1981 dan Agreed Minutes 1989, Pemerintah Australia secara sepihak merubah sebagian isi perjanjian MOU 1974, yaitu perubahan status Ashmore Reef sebagai kawasan pelestarian taman nasional sejak tahun 1983 serta pembatasan tangkapan biota laut. Hal ini dikarenakan, para ahli hukum dan Konvensi Wina tahun 1969 mengisyaratkan harus ada kesepakatan para pihak dalam melakukan perubahan terhadap isi perjanjian yang telah disepakati. Selain itu, dalam pembahasan ulang perjanjian tersebut harus menuntaskan pengertian nelayan tradisional, karena ketidakjelasan pengertian ini menyebabkan perbedaan penafsiran. Bruce dan Wilson dalam Thontowi (2002) menyatakan bahwa rumusan nelayan tradisional itu tidak tepat oleh karena mengandung kelemahan konseptual.

Menurut pengertian hak perikanan tradisional, ada empat yang harus diperhatikan, yaitu:

- 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; dan



4)Nelayan-nelayan yang melakukan penangkapan ikan tersebut haruslah nelayan yang secara tradisional telah melakukan penangkapan ikan di daerah tersebut<sup>56</sup>

Namun, ternyata kriteria di atas juga menyimpan masalah yang menimbulkan ketidakjelasan, misalnya perbedaan istilah nelayan tradisional di Indonesia dengan di Australia. Apakah yang dikategorikan nelayan tradisional itu sama dengan nelayan kecil yang kapal penangkap ikannya harus bermesin dalam (inboard) berukuran 5 GT ke bawah atau perahu bercadik yang hanya menggunakan angin untuk pergerakannya. Ironisnya, ketidakjelasan istilah ini pun terjadi dalam peraturan perundang-undangan kita, misalnya pada Undang-undang No. 31 Tahun,2004 tentang Perikanan. Disebutkan, bahwa nelayan kecil adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Sungguh pengertian yang sangat tidak jelas, sehingga sangat wajar muncul gerakan ketidakpuasan yang berujung penuntutan agar UU No. 31 Tahun 2004 segera diamandemen.

Dengan tidak jelasnya istilah nelayan tradisional tersebut, maka setiap saat nelayan tradisional Indonesia selalu ditangkapi oleh aparat keamanan Australia. Sehingga istilah “sudah jatuh tertimpa tangga” lebih tepat bagi nelayan tradisional, karena di satu sisi, mereka tidak diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia yang terlalu berkonsentrasi pada kapal asing yang

---

<sup>56</sup> Akhmad Solihin, Penyelesaian Sengketa Nelayan Pelintas Batas di Wilayah Perikanan Australia, dalam <http://www.ikanbijak.wordpress.com>, diakses 22 Juni 2011 jam 20.30 WIB.

lebih menggiurkan. Sementara di sisi lain, nelayan tradisional diposisikan sama dengan pencuri oleh Pemerintah Australia.

## **2. *Framework Agreement on Security Cooperation***

Semakin eratnya hubungan RI-Australia ditandai pula oleh kunjungan Presiden Susilo Bambang Yudoyono ke Australia pada 3-6 April 2005 yang menghasilkan "*Joint Declaration on a Comprehensive Partnership*" yang merupakan payung pengaturan kerja sama kedua negara di bidang politik dan keamanan, ekonomi, serta sosial budaya. Deklarasi ini juga memprioritaskan masalah transnational crimes, dimana Indonesia dan Australia mengembangkan kerja sama yang lebih erat antar instansi kepolisian, imigrasi dan beacukai serta agen keamanan dan intelijen.

Kerja sama RI-Australia menunjukkan peningkatan sejak penandatanganan *Joint Declaration on Comprehensive Partnership* oleh kedua kepala pemerintahan pada tanggal 4 April 2005, yang menyatakan komitmen kerja sama bilateral kedua negara dalam berbagai bidang. Prioritas dalam hubungan RI-Australia adalah pencapaian stabilitas dalam hubungan bilateral berdasarkan kesetaraan, penghormatan atas kedaulatan dan integritas wilayah. Penguatan hubungan bilateral antara kedua negara tersebut semakin nyata sejak dilantiknya Perdana Menteri Kevin Rudd dari Partai Buruh pada bulan Desember 2007. PM Rudd telah dua kali berkunjung ke Indonesia, yakni pada Desember 2007 dan PM Rudd menandatangani Protokol Kyoto di forum UNFCCC di Bali dan pada tanggal 12—14 Juni 2008. Dalam

kunjungan terakhir, kedua negara berkomitmen untuk mengelola penanganan perubahan iklim secara lebih baik melalui penandatanganan *Indonesia-Australia Forest Carbon Partnership*, dan mengembangkan suatu *Roadmap for Access to International Carbon Markets*. Kedua kepala negara juga sepakat untuk meningkatkan kerja sama bidang perdagangan dan pertahanan. Sektor kerja sama pertahanan secara khusus diarahkan untuk mempererat kemitraan dalam menangani masalah terorisme yang terkait militansi Angkatan Gerakan Aceh Merdeka (AGAM) dan kerja sama di bidang penanggulangan bencana. Kedua negara juga mengintensifkan pembicaraan masalah penanganan pencurian ikan (*illegal fishing*) di wilayah perbatasan Australia dan Indonesia. Secara umum, dasar-dasar hubungan Indonesia – Australia semakin kokoh, terlebih dengan adanya instrumen legal Deklarasi Kemitraan Komprehensif dan *Lombok Treaty*. Pertukaran Nota Ratifikasi *Lombok Treaty* telah dilakukan pada 7 Februari 2008 di Perth. Perjanjian ini mengatur soal kerjasama pertahanan, penegakan hukum, pemberantasan terorisme, kerjasama intelijen, keamanan maritim, keselamatan dan keamanan penerbangan, proliferasi senjata pemusnah massal, kerjasama dalam tanggap darurat, kerjasama di organisasi internasional yang terkait masalah-masalah keamanan, dan kerjasama pengertian antara masyarakat dan antar orang.

Kesepakatan tersebut akan menjadi standar untuk negara lain di wilayah ini dan akan memberikan sumbangan pada stabilitas dan kemakmuran kedua negara dan wilayah Asia-Pasifik yang lebih luas.

perjanjian ini mencerminkan kematangan hubungan dan menandai era baru hubungan Indonesia-Australia. Dengan perjanjian ini, diharapkan berbagai permasalahan yang sensitif dan pelik antara kedua negara dapat dihadapi dengan suatu dasar yang kuat dan tolok ukur yang jelas.

Dalam bidang penegakan hukum, akan menjalin konsultasi dan dialog antar pejabat pada semua level guna memerangi kejahatan lintas negara, termasuk memperkuat kinerja lembaga penegakan hukum. Bidang ini melibatkan juga kepolisian kedua negara, karena memasukkan unsur-unsur pencegahan, daya tanggap, dan penelusuran atas kejahatan lintas negara, salah satu bidang penegakan hukum adalah masalah *illegal fishing*.

Dengan demikian, perjanjian keamanan Indonesia-Australia merupakan langkah strategis yang ditempuh oleh Indonesia, mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas dan cenderung terbuka. Perjanjian ini berfungsi sebagai kontrol wilayah dan geografi karena di dalamnya disepakati berbagai kerjasama keamanan, termasuk kerjasama dalam bidang keamanan maritim. Indonesia sebagai negara kepulauan besar, dalam kenyataannya ternyata belum diimbangi dengan kemampuan dalam kontrol geografi dan wilayah. Terkait dengan hal tersebut, berikut akan akan dijelaskan beberapa indikator kelemahan Indonesia dalam kontrol wilayah baik darah, laut dan udara).

Kelemahan dalam bidang alutsista. Berbicara mengenai pertahanan dan keamanan tidak bisa dilepaskan dari alutsista. Ini merupakan faktor utama yang dijadikan tolok ukur kemampuan suatu negara dalam mengontrol

wilayahnya. Menurut sumber Mabis TNI\_AL secara administratif, saat ini TNI AL memiliki kekuatan sekitar 68.800 personel prajurit, termasuk di dalamnya 18.500 personel marinir dan 1.090 personel penerbangan /personel angkatan laut.

Kemampuan angkatan laut dalam mengamankan wilayah perairan Indonesia dapat dinilai dari pengadaan kapal-kapal yang dimiliki dalam mendukung angkatan laut dalam menjalankan fungsinya melakukan patroli keamanan laut. Kapal-kapal yang dimiliki angkatan laut dalam menjalankan tugasnya terdiri dari tiga bagian, yakni kekuatan pemukul, kekuatan patroli dan kekuatan pendukung.

Kekuatan kapal perang TNI-AL secara garis besar meliputi:<sup>57</sup>

1. KRI berjumlah 132 kapal, yang dibagi menjadi 3 kelompok kekuatan:
  - a. Kekuatan pemukul (Striking force) terdiri dari 18 KRI yang memiliki persenjataan strategis.
    - 2 kapal selam kelas cakra
    - 6 Frigate kelas Ahmad Yani
    - 3 Korvet kelas Fathahillah
    - 16 Korvet anti kapal selam kelas Parchim
    - 1 Frigate kelas Ki Hajar Dewantara
    - 4 Kapal cepat roket (KCR) kelas Mandau
    - 2 Kapal Cepat kelas Torpedo (KCT) kelas Ajak
    - 2 Buru Ranjau (BR) kelas pulau rengat

---

<sup>57</sup> Kondisi Komponen Utama, Sub Lampiran B Peraturan Menhan, Departemen Pertahanan, Oktober 2005, hlm 3.

- b. Kekuatan patroli (*patrolling forces*) berjumlah 46 KRI
- c. Kekuatan pendukung (*supporting force*) berjumlah 48 KRI, terdiri dari :
  - 8 Angkut Tank (AT) Kelas Teluk Langsa
  - 4 Angkut Tank (AT) kelas Teluk Semangka
  - 2 Angkut Tank (AT) kelas Teluk Banten
  - 8 Angkut Tank (AT) kelas Telu Frosch
  - 1 maskas (MA) kelas Multatuli
  - 6 Penyapu Ranjau (PR) kelas Kondor
  - 5 Bantuan Cair Minyak (BCM)
  - 1 Bengkel Apung (BA) kelas Jayawijaya
  - 3 Bantu Tunda (BTD)
  - 3 Bantu Tunda (BTD)
  - 1 Bantu Angkut Personel (BAP) kelas Tanjung Kambani
  - 3 Bantu Hidroscanografi (BHO) kelas Pulau Rondo
  - 1 Bantu Hidroosenografi (BHO) kelas Dewa Kembar
2. Kapal angkatan laut (KAL) adalah kapal patroli yang berfungsi untuk mendukung pangkalan TNI-AL (Lanal) dalam melaksanakan tugas-tugas patroli keamanan laut dan tugas-tugas dukungan lainnya
3. Pesawat udara berjumlah 82 unit, terdiri dari 52 sayap tetap dan 30 sayap putar

4. Peralatan tempur korp marinir sejumlah 437 kendaraantempur (ranpur) tetapi 307 ranpur berusia di atas 30 tahun, 37 rampur berusia 21-30 tahun, sisanya 103 ranpur berusia 1-10 tahun.

Penjabaran kapal-kapal milik TNI AL di atas merupakan gambaran kapabilitas pertahanan yang dimiliki oleh Indonesia terhadap ancaman keamanan di perairan Indonesia. Akan tetapi dalam kenyataannya, dari sebanyak 207 unit KAL (Kapal Angkatan Laut) dari berbagai jenis, yang siap operasi hanya 76 unit atau 36,71%. Sedangkan dari sebanyak 437 unit ranpur (kendaraan tempur) marinir dari berbagai jenis, hanya sebesar 157 unit yang siap dioperasikan atau hanya sebesar 36,09%. Pesawat udara yang dimiliki TNI AL saat ini berjumlah 75 unit, namun hanya 52% dari jumlah tersebut yang dapat dioperasikan atau sebanyak 33 pesawat udara.<sup>58</sup>

Indonesia saat ini hanya memiliki 46 kapal patroli, 18 kapal tempur, dan 48 kapal pendukung, maka pemenuhan kebutuhan keamanan maritim belum mencukupi untuk melingkupi seluruh wilayah perairan Indonesia yang membutuhkan pengawasan intensif.

Kondisi di atas tak jauh beda dengan yang dialami oleh alutsista angkatan udara. Lebih lanjut Rahakundini mengatakan bahwa terdapat kesenjangan yang besar antara kekuatan nyata TNI AU saat ini dengan kebutuhan kekuatan minimum-ideal TNI AU yang diperlukan untuk menjaga kedaulatan udara berdasarkan jumlah dan fungsi skuadron. TNI AU saat ini hanya memiliki 2 skuadron helikopter dari rancangan ideal sebanyak 9 skuadron (memiliki

---

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm 3.

kekurangan 87%). Memiliki pesawat tempur sebanyak 5 skuadron dari rancangan ideal sebanyak 11 skuadron tempur (kekurangan 54%). Jumlah skuadron angkut hanya 4 skuadron dari 10 skuadron rancangan ideal-minimal.<sup>59</sup>

Permasalahan kedua adalah, anggaran pertahanan yang masih minim. Bicara mengenai alutsista tidak bisa dilepaskan dari masalah anggaran pertahanan negara. Semenjak tahun 1999, anggaran pertahanan negara Indonesia tidak lebih dari 1% PDB. Anggaran pada tahun 2006 hanya sebesar 0,93% dari PDB. Kondisi ini jika dibandingkan dengan negara lain tergolong rendah bahkan Indonesia masih berada jauh di bawah rata-rata anggaran pertahanan Asia Tenggara sebesar 3,6% PDB. Sedangkan Australia anggarannya adalah 4-5% dari PDB. Maka dapat dikatakan bahwa Indonesia dapat digolongkan tertinggal dalam pembangunan angkatan bersenjata dibanding dengan negara Asia Pasifik lainnya. Padahal Indonesia tercatat sebagai negara kepulauan yang memiliki jumlah penduduk terbesar di Asia Tenggara. Kondisi anggaran pertahanan yang terbatas tersebut harus dihadapkan kepada luasnya wilayah yang menjadi tanggungjawab TNI.

Indonesia dan Australia menyadari pentingnya kerjasama dalam mencegah, memberantas, dan menghapuskan penangkapan ikan yang tidak legal, tidak dilaporkan dan tidak diatur (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) antara kedua negara dan di kawasan Asia Pasifik. Kedua negara merasa puas dengan kemajuan terkini kerjasama di bidang pengawasan

---

<sup>59</sup> Connie Rahakundini, *Pertahanan Negara & Postur TNI Ideal*, Jakarta, YayasanObor Indonesia, 2007, hlm 113.



perikanan dan tanggap kegiatan melalui Indonesia-Australia Fisheries Surveillance Forum (IASF), dan lebih jauh lagi melalui Rencana Aksi Regional Untuk Mempromosikan Praktek-praktek Penangkapan Ikan Bertanggungjawab termasuk Penanggulangan IUU Fishing di Kawasan pimpinan Indonesia-Australia. Kedua negara juga menyadari bahwa IUU Fishing adalah ancaman besar bagi ketahanan pangan di kawasan Asia-Pasifik, sebagaimana tercantum dalam Deklarasi Paracas dari The 3rd Asia-Pacific Economic Cooperation Ocean Related Ministerial Meeting, 11-12 Oktober 2010 di Paracas, Peru, dan berkomitmen untuk mendorong sebanyak mungkin aplikasi pada Konvensi PBB Melawan Kejahatan Lintas Batas Untuk Memerangi IUU Fishing.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Pernyataan Bersama Indonesia-Australia Jakarta, 2 November 2010 <http://www.indonesia.embassy.gov.au/jaktindonesian/PB2010.html>, diakses 23 Juni 2011, jam 20.14 WIB.