

MENEGAKKAN HAK BERDAULAT INDONESIA DI LAUT NATUNA UTARA

Humphrey Wangke

7

Abstrak

Hak berdaulat Indonesia di ZEE Indonesia di Laut Natuna Utara akhir-akhir ini kembali diuji ketika kapal nelayan dan Coast Guard China melakukan pelanggaran kedaulatan di wilayah itu, terutama melalui kegiatan illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. China tampaknya menguji kemampuan Indonesia dalam mempertahankan hak berdaulat di ZEE Indonesia di Laut Natuna Utara. Tulisan ini mengkaji bagaimana seharusnya Indonesia menyikapi tindakan China tersebut. Indonesia sudah memanggil Duta Besar China Xiao Qian untuk menyampaikan nota protes keras terhadap pelanggaran kedaulatan yang dilakukan China. Indonesia menentang klaim historis China atas wilayah di sekitar Laut Natuna Utara sebagai wilayah perikanan tradisional China. Menyikapi tindakan China tersebut, intensitas kehadiran Indonesia di kawasan itu, baik nelayan maupun Coast Guard, harus ditingkatkan agar effective occupation Indonesia diakui internasional. Jalur diplomasi juga perlu ditempuh dengan mengajak ASEAN dan China untuk melakukan dialog tentang pentingnya menghormati ketentuan-ketentuan UNCLOS, antara lain hak berdaulat sebuah negara di perairan ZEE.

Pendahuluan

Pada akhir tahun 2019 (dan terus berlangsung hingga awal tahun 2020) kapal nelayan dan *Coast Guard* China melakukan pelanggaran kedaulatan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia di perairan Laut Natuna Utara. Bukan sekali ini saja China melakukan pelanggaran seperti itu. Pada bulan Maret 2019, kapal nelayan China juga telah memasuki perairan yang sama, bahkan pada tahun 2016 hal serupa juga

terjadi. Di masa mendatang, China berpotensi melakukan pelanggaran seperti itu karena China tidak mengakui Putusan Sidang Mahkamah Arbitrase Internasional (*Permanent Court of Arbitration/PCA*) tahun 2016 soal Laut China Selatan yang diajukan Filipina. Mahkamah Arbitrase menyatakan China tidak memiliki dasar hukum untuk mengklaim wilayah perairan di Laut China Selatan. Namun pemerintah China tidak menerima putusan tersebut.



Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Hukum Laut (*United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS*) tahun 1982 memberi hak berdaulat kepada Indonesia untuk memanfaatkan sumber daya alam yang berada di bawah ZEE Indonesia tanpa boleh diganggu oleh negara lain. Oleh karena itu, Indonesia menolak klaim China dalam bentuk apapun di Laut Natuna, sebab ZEE Indonesia di Laut Natuna telah diatur dalam UNCLOS. Sebaliknya, China mengklaim kawasan yang dilewati nelayan dan kapal *Coast Guard*-nya di ZEE Indonesia merupakan wilayahnya berdasarkan konsep *Nine Dash Line* (sembilan garis putus-putus) yang ditetapkan sepihak oleh China (tanpa melalui UNCLOS) dan menjadi dasar China mengklaim perairan Laut Natuna, bahkan Laut China Selatan.

Tidak adanya kesamaan dasar hukum antara Indonesia dan China soal kedaulatan di perairan Laut Natuna menjadi tantangan bagi Indonesia, terutama bagaimana mempertahankan hak berdaulat Indonesia di ZEE Indonesia yang berada di Laut Natuna Utara. Melalui tulisan ini akan dianalisis secara singkat bagaimana seharusnya Indonesia menyikapi pelanggaran yang dilakukan China di ZEE Indonesia di Laut Natuna Utara. Sebelumnya diulas terlebih dahulu dasar penolakan klaim China oleh UNCLOS.

Dasar Penolakan Klaim China oleh UNCLOS

Indonesia dalam kenyataannya sudah sering berbenturan dengan China di kawasan Laut China Selatan seperti

pada insiden penangkapan kapal nelayan China di ZEE Indonesia. Klaim China atas perairan Laut China Selatan didasarkan atas hak kesejarahan yang ternyata tidak diakui oleh UNCLOS 1982. Dalam sejarah proses negosiasi UNCLOS pun China tidak pernah mengajukan klaim itu sebagaimana negara lain pernah mengajukan klaim hak sejarah (*historic rights*)-nya. Setelah UNCLOS menetapkan secara persis lebar zona maritim, negara-negara itu kemudian menyesuakannya dengan ketentuan UNCLOS.

Nine Dash Line (NDL) atau sembilan garis putus-putus adalah upaya China untuk memetakan klaim hak sejarahnya pada fitur maritim dan perairan Laut China Selatan. Akibatnya, lebih dari 80 persen wilayah Laut China Selatan menjadi milik China. Anehnya klaim ini tidak didukung dengan data koordinat geografis. Berbeda dengan batas darat yang bisa ditandai dengan marka fisik, seperti sungai atau punggung bukit, batas laut sangat tergantung pada koordinat geografis. Tidak adanya koordinat ini membuat konsep NDL amat elastis, tergantung pada siapa yang menggambar peta itu dan jenis publikasinya. Sifat elastis itu membuat NDL menjadi sumber destabilisasi di kawasan itu.

Pada setiap insiden penangkapan nelayan di ZEE Indonesia di Natuna, China selalu mendalilkan nelayannya berhak untuk menangkap ikan pada *traditional fishing area* di perairan itu. *Traditional fishing area* adalah bentuk lain dari *historic rights* yang juga tidak ada dasarnya pada UNCLOS. UNCLOS mengatur *traditional fishing rights*, bukan *area*,

yang disepakati melalui perjanjian antara negara yang memberikan dan yang diberikan. Indonesia dalam teori dan praktik tidak ada kesulitan terhadap konsep *traditional fishing rights*. Indonesia memberikan izin kepada nelayan tradisional Malaysia untuk menangkap ikan di perairan Natuna melalui perjanjian tahun 1982. Nelayan tradisional dari Indonesia Timur bisa melakukan penangkapan ikan di perairan Australia di Ashmore Reef melalui nota kesepahaman (MOU) 1974.

Putusan Mahkamah Arbitrase (PCA) tahun 2016 tentang klasifikasi fitur maritim juga memiliki dampak hukum bagi negara-negara pengklaim lainnya. Sengketa yang terjadi di Laut China Selatan meliputi pulau, karang, batuan, dan keberhakan fitur itu atas zona-zona maritim. PCA menegaskan, tidak ada fitur di Laut China Selatan, baik secara individu atau kolektif, yang berhak atas ZEE dan landas kontinen. Zona maritim dari fitur di Laut China Selatan tidak akan bersinggungan dengan ZEE Indonesia yang berjarak cukup jauh. Lebih lanjut, UNCLOS secara spesifik menjelaskan, hak fitur maritim terhadap perairan di sekitarnya ditentukan berdasarkan bentukan alamiahnya. Oleh karena itu, PCA menetapkan tindakan reklamasi yang mengubah bentuk alamiah fitur yang disengketakan tidak mengubah alokasi zona maritim fitur itu.

Di sisi lain, tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan reklamasi yang dilakukan China bertujuan untuk meneguhkan klaim atas fitur maritim tersebut. Perlu dipahami bahwa sengketa kepemilikan terhadap fitur maritim berupa pulau, karang, atau batuan

tidak diatur oleh UNCLOS. Tidak ada satu konvensi yang mengatur mengenai tata cara kepemilikan pulau karang atau batuan. Hal ini terlihat, misalnya, dalam kasus penyelesaian Sengketa Pulau Miangas antara Belanda dan Amerika Serikat (Arbitrase 1928), Pulau Sipadan dan Ligitan antara Indonesia dan Malaysia pada Mahkamah Internasional (*International Court of Justice/ICJ* 2002), dan Batu Puteh/Pedra Branca antara Malaysia dan Singapura (ICJ 2008), di mana kepemilikan fitur ditentukan berdasarkan prinsip *effective occupation*.

Meski demikian, reklamasi ini tidak mengukuhkan klaim kepemilikan, karena dilakukan setelah fitur menjadi obyek sengketa. Masalahnya, PCA tidak mempunyai perangkat untuk menjalankan putusannya. Berbeda dengan Mahkamah Internasional (ICJ) yang memungkinkan pengenaan sanksi internasional terhadap pihak yang terkena putusan pengadilan itu. Namun bukan berarti putusan PCA tidak bermakna sama sekali. Putusan ini memperkuat posisi Indonesia yang tidak mengakui konsep NDL. Indonesia memang tidak terikat langsung dengan putusan tahun 2016 itu. Namun Indonesia dan China terikat pada UNCLOS yang menjadi dasar putusan.

Sikap yang Perlu Diambil Indonesia

China menyatakan siap menyelesaikan persoalan di perairan Natuna Utara secara bilateral dengan Indonesia. Namun menurut ahli hukum internasional, Hikmahanto Juwana, permintaan China itu harus ditolak karena 4

pertimbangan. Pertama, bila China tidak mengakui ZEE Indonesia di Kepulauan Natuna Utara, maka Indonesia juga tidak perlu mengakui wilayah tradisional penangkapan ikan nelayan China. Kedua, sikap Indonesia harus konsisten dengan putusan PCA dalam penyelesaian sengketa antara China dengan Filipina. Ketiga, Indonesia tidak mengakui keabsahan NDL dan *traditional fishing area* yang diklaim China. Keempat, Indonesia jangan mencederai politik luar negeri bebas aktif.

Masuknya kapal-kapal nelayan China ke wilayah perairan Indonesia dan adanya perlindungan dari *Coast Guard* menunjukkan adanya upaya untuk menentang UNCLOS, khususnya terkait dengan ZEE. Atas dasar itu sudah tepat jika Indonesia memanggil Duta Besar China di Jakarta Xiao Qian untuk menyampaikan protes keras kepada Pemerintah China. Sensitivitas persoalan Laut China Selatan kini tidak lagi menyangkut persoalan China dengan Vietnam, Filipina, Brunei Darussalam dan Malaysia saja, tetapi juga menyangkut kepentingan nasional Indonesia.

Oleh karena itu, ke depan partisipasi Indonesia secara aktif di Laut China Selatan seharusnya tidak lagi hanya sebatas sebagai penengah ataupun fasilitator perundingan. Indonesia harus mengubah jati dirinya menjadi aktor yang terlibat dalam sengketa di Laut China Selatan dan karenanya harus menjadi salah satu pihak yang aktif mencegah China memperluas wilayah kekuasaannya secara sewenang-wenang. Upaya diplomasi melalui komunikasi

dengan negara-negara ASEAN dan China yang saling mengklaim mutlak harus dilakukan, termasuk mempromosikan pentingnya penghormatan terhadap ketentuan-ketentuan UNCLOS. Upaya ini dilakukan semata-mata untuk mencegah konflik yang lebih buruk terjadi di kawasan Laut China Selatan. Diplomasi itu juga bukan dimaksudkan untuk merundingkan kembali hak berdaulat Indonesia atas ZEE yang membentang hingga 200 mil dari garis pantai. Sebagai pemilik ZEE, Indonesia mempunyai hak eksklusif untuk memanfaatkan sumber daya alam dan menerapkan hukum nasionalnya.

Potensi sumber daya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP NRI) 711 yang meliputi Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut China Selatan sangat menjanjikan, mencapai 767.126 ton. Tidak ada pilihan lain bagi Indonesia selain meningkatkan pemberdayaan nelayan agar potensi itu tidak menjadi sia-sia. Sejak 1 Desember 2019 diperoleh data bahwa hasil tangkapan ikan para nelayan tradisional rata-rata hanya 1 ton per pekan, lebih sedikit dari sebelumnya yang dapat mencapai 3 ton per pekan. Penurunan itu seiring dengan kembali masuknya kapal-kapal asing pencuri ikan di Laut Natuna Utara. Menurut Suherman, Ketua Rukun Nelayan Bandarsyah di Kecamatan Bunguran Timur, kalau saja tidak ada pencurian, nelayan tradisional di Natuna bisa makmur. Kalau bertemu kapal pencuri ikan, nelayan tradisional tidak berani mendekat karena kapal pencuri itu jauh lebih besar dan dikawal penjaga laut (*Coast Guard*).

Oleh karena itu, menghadapi kapal nelayan dan *Coast Guard* China di ZEE Indonesia di perairan Laut Natuna Utara, Indonesia harus mengambil langkah tegas dengan mengedepankan penegakan hukum dan pendekatan kehadiran yang lebih intensif, baik kapal patroli maupun kapal nelayan. Pencurian ikan biasanya akan marak pada bulan Desember dan Januari, bertepatan dengan datangnya musim angin Utara. Pada periode ini nelayan tradisional takut melaut karena ombak sangat tinggi, sementara kapal-kapal yang dipunyai mereka tidak dilengkapi dengan teknologi yang memadai, selain itu tidak ada kapal patroli yang mengawal.

Konsisten dengan kehadiran yang lebih intensif, maka anggaran pengawasan wilayah laut Indonesia jangan dikurangi karena akan memberikan kesempatan kepada pihak luar untuk masuk. Pada tahun 2018 anggaran belanja Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan mencapai Rp816 milyar rupiah. Namun pada tahun 2019 anggaran itu dikurangi menjadi Rp616 miliar rupiah. Dampaknya jumlah hari pengawasan menjadi berkurang dari sebelumnya 145 hari dalam setahun menjadi 84 hari tahun 2019.

Keputusan pemerintah pada tahun 2017 untuk menamai ZEE di perairan Natuna sebagai Laut Natuna Utara sudah tepat. Sayangnya perubahan nama itu tidak disertai dengan pengawasan yang memadai sehingga tidak memberi dampak apapun terhadap kemajuan diplomasi di wilayah tersebut. Besar kemungkinan pergerakan kapal nelayan dan

penjaga pantai China di Laut Natuna Utara hanya manuver untuk menarik perhatian internasional. Jika kapal laut Indonesia tidak pernah hadir di lokasi, bukan tidak mungkin dukungan internasional akan berbalik karena China dianggap lebih sering mengurus wilayah itu. Hal seperti ini yang menyebabkan Sipadan dan Ligitan lepas dari Indonesia.

Penutup

Secara internasional, ZEE Indonesia di Laut Natuna Utara telah mendapat pengakuan internasional berdasarkan ketentuan UNCLOS tahun 1982. Oleh karena itu Indonesia mempunyai hak berdaulat untuk mengeksplorasi kekayaan sumber daya alam di wilayah itu tanpa harus diganggu oleh negara lain. Kehadiran kapal nelayan dan *Coast Guard* China di ZEE Indonesia jelas merupakan pelanggaran. Untuk mengatasinya, intensitas kehadiran Indonesia di kawasan itu, baik nelayan maupun *Coast Guard* harus ditingkatkan agar *effective occupation* Indonesia diakui internasional. Pemerintah juga perlu didorong oleh DPR untuk segera memenuhi kebutuhan pengadaan Alutsista TNI, paling tidak *Minimum Essential Forces*, agar TNI dapat memberikan sedikit daya gentar (*deterrence*) kepada militer China yang mendukung kehadiran *Coast Guard* dan nelayan-nelayan China. Selain itu, jalur diplomasi juga perlu ditempuh dengan mengajak negara-negara ASEAN dan China melakukan dialog tentang hak berdaulat atas kawasan laut yang diatur oleh UNCLOS.

Referensi:

- “AS Kecam Intimidasi Tiongkok di LCS”, *Media Indonesia*, 5 November 2019, hal. 18.
- “Indonesia Akan Lebih Intensif Hadir di Laut Natuna”, *Kompas*, 7 Januari 2020, hal. 1.
- “Indonesia eyes response to Chinese activity in Natunas”, *The Jakarta Post*, 30 Desember 2019, hal. 1.
- “Diplomasi Kapal Perang”, *Kompas*, 6 Januari 2020, hal. 1.
- “Halau Tiongkok, RI Tambah Patroli Natuna”, *Media Indonesia*, 4 Januari 2020, hal. 3.
- “Indonesia Tegas Tolak Klaim China”, *Kompas*, 4 Januari 2020, hal. 1.
- “Indonesia Tidak Akan Negosiasi dengan Tiongkok”, *Media Indonesia*, 6 Januari 2020, hal. 1.
- “Indonesia Tolak Klaim Tiongkok soal Natuna”, *Media Indonesia*, 2 Januari 2020, hal. 1.
- “Jangan Lembek Jaga Kedaulatan”, *Media Indonesia*, 5 Januari 2020, hal. 1.
- “Maksimalkan Sistem Inspeksi Maritim”, *Media Indonesia*, 6 Januari 2020, hal. 4.
- “Nelayan Natuna Minta Patroli Ditambah”, *Kompas*, 3 Januari 2020, hal. 15.
- “Orkestrasi Menjaga Laut Natuna Utara”, *Kompas*, 5 Januari 2020, hal. 2.
- “RI Protes Keras Tiongkok Langgar ZEE”, *Media Indonesia*, 31 Desember 2019, hal 1.



Humphrey Wangke
humphrey.wangke@dpr.go.id

Dr. Humphrey Wangke, M.Si. Menyelesaikan Pendidikan S1 Hubungan Internasional tahun 1988 di FISIP Universitas Jember dan pendidikan S2 tahun 1998 pada Program Kajian Wilayah Amerika Universitas Indonesia. Pada tahun 2018 menyelesaikan studi S3 di Sekolah Ilmu Lingkungan (SIL) Universitas Indonesia. Beberapa Karya tulis yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: "Diplomasi Indonesia dan Pembangunan Konektivitas Maritim (2018)", "Kerjasama Indonesia-Malaysia dalam Pengelolaan Perbatasan di Kalimantan (2017)", "Solving the Problem of Illegal Logging through the Implementation of the Model of Partnership Between Balai TNK and the Local Community (The Case Study of Illegal Logging in TNK, East Kalimantan (2017), "The Management of Kutai National Park through the Multi-stakeholder Partnership (2017)".

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.