

''Timor Gap'' dalam Penetapan Batas-batas Landas Kontinen Indonesia-Australia

Asnani USMAN*

Sampai saat ini Indonesia dan Australia telah menghasilkan beberapa persetujuan dan ''memorandum of understanding'' mengenai penetapan batas-batas landas kontinen dan perairan kedua negara. Tetapi beberapa masalah penetapan batas landas kontinen dan perairan lainnya masih dibahas dalam perundingan-perundingan kedua negara yang dimulai kembali pada tahun 1979. Perundingan ke-7 yang berlangsung pada tanggal 25-26 Oktober 1985 di Canberra yang lalu berakhir tanpa menghasilkan suatu persetujuan.

Perbedaan prinsip mengenai penetapan batas maritim yang timbul di antara kedua negara belum berhasil diatasi untuk mencapai suatu kompromi yang dapat diterima kedua pihak. Timbulnya perbedaan prinsip yang disebabkan ''keadaan-keadaan khusus'' dalam masalah penetapan batas-batas tersebut telah menjadi rintangan bagi tercapainya persetujuan bersama.

Selain faktor teknis, faktor lain yang menjadi hambatan adalah faktor ekonomis dan politis. Dari segi ekonomi, potensi kekayaan alam yang sangat besar di wilayah perbatasan dasar laut tersebut dapat menjadi hambatan tercapainya persetujuan kedua negara. Di lain pihak hal ini merupakan salah satu faktor yang mendorong kedua negara untuk terus mengadakan perundingan-perundingan. Dari segi politik latar belakang hubungan kedua negara turut mempengaruhi perundingan dan tercapainya persetujuan, khususnya yang menyangkut masalah Timor Timur.

PERSETUJUAN-PERSETUJUAN 1971 DAN 1972

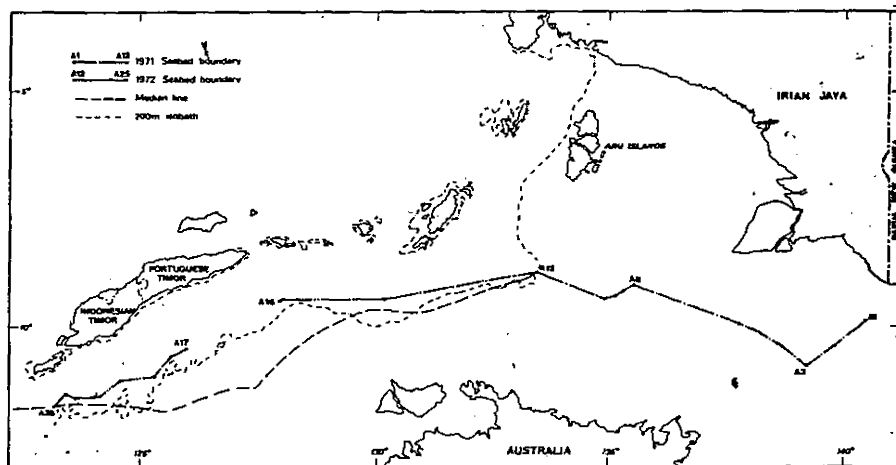
Batas-batas wilayah baik air maupun dasar laut Indonesia dan Australia memanjang dari sebelah selatan Pulau Irian sampai ke sebelah selatan Pulau

*Staf CSIS.

Roti (Pulau Christmas jauh terpisah di bagian selatan Pulau Jawa). Persetujuan-persetujuan yang telah dicapai pada tahun 1971 dan 1972 baru meliputi sebagian dari batas-batas kedua negara.

Dalam persetujuan pertama antara Indonesia dan Australia yang ditandatangani pada tanggal 18 Mei 1971 di Canberra telah ditetapkan batas-batas dasar laut tertentu di depan pantai selatan Pulau Irian/Papua Nugini di Laut Arafura, yaitu garis-garis yang menghubungkan titik-titik $A_1 - A_{12}$ (lihat Gambar 1). Tidak ada masalah yang timbul dalam usaha mencapai persetujuan ini, karena garis batas yang ditarik dari titik $A_3 - A_{12}$ melintasi landas kontinen yang berlanjut, dangkal, dan sama (a continuous, shallow, uniform continental shelf). Kedua negara mempunyai pandangan yang sama mengenai hal ini dan menyetujui prinsip garis tengah diterapkan dalam penetapan batas landas kontinen kedua negara.¹

Gambar 1



Sumber: J.R.V. Prescott, *Australia's Maritime Boundaries*, Canberra Studies in World Affairs no. 16 (Canberra, Department of International Relations, ANU, 1985).

Pada tanggal 9 Oktober 1972 di Jakarta ditandatangani persetujuan kedua oleh Indonesia dan Australia sebagai persetujuan tambahan pada persetujuan pertama di atas. Dalam persetujuan ini ditetapkan batas-batas dasar laut tertentu yang merupakan garis-garis batas yang terpisah. Di bagian barat Laut

¹Badan Penelitian dan Pengembangan Masalah Luar Negeri Deplu, *Wawasan Nusantara*, Jilid II (Jakarta: Deplu, 1977), hal. 50-51; J.R.V. Prescott, *Australia's Maritime Boundaries*, Canberra Studies in World Affairs no. 16 (Canberra: Department of International Relations, the Australia National University, 1985), hal. 104.

Arafura, yaitu di sebelah selatan Kepulauan Tanimbar, ditetapkan garis batas yang dimulai dari titik A_{12} yang menghubungkan titik-titik A_{13} - A_{16} , sedangkan di bagian barat Laut Timor, yaitu di sebelah selatan Pulau Timor Barat dan Roti ditetapkan garis batas yang menghubungkan titik-titik A_{17} - A_{25} (lihat Gambar 1).

Landas kontinen yang dilintasi oleh garis batas dalam persetujuan kedua ini sangat berbeda bentuknya dari dasar laut yang berada di sebelah timur titik A_{12} (persetujuan pertama). Perbedaan landas kontinen tampak dengan adanya landas kontinen yang dangkal dan luas yang berbatasan dengan pantai Australia, sedangkan landas kontinen yang sempit dan dalam berbatasan dengan Pulau Timor (Indonesia). Di antaranya terdapat "Timor Trough" (Parit Timor) yang mempunyai kedalaman maksimal sekitar 3.000 m. Parit ini berada 300 mil di sebelah utara Darwin dan 60 mil di sebelah selatan Pulau Timor.²

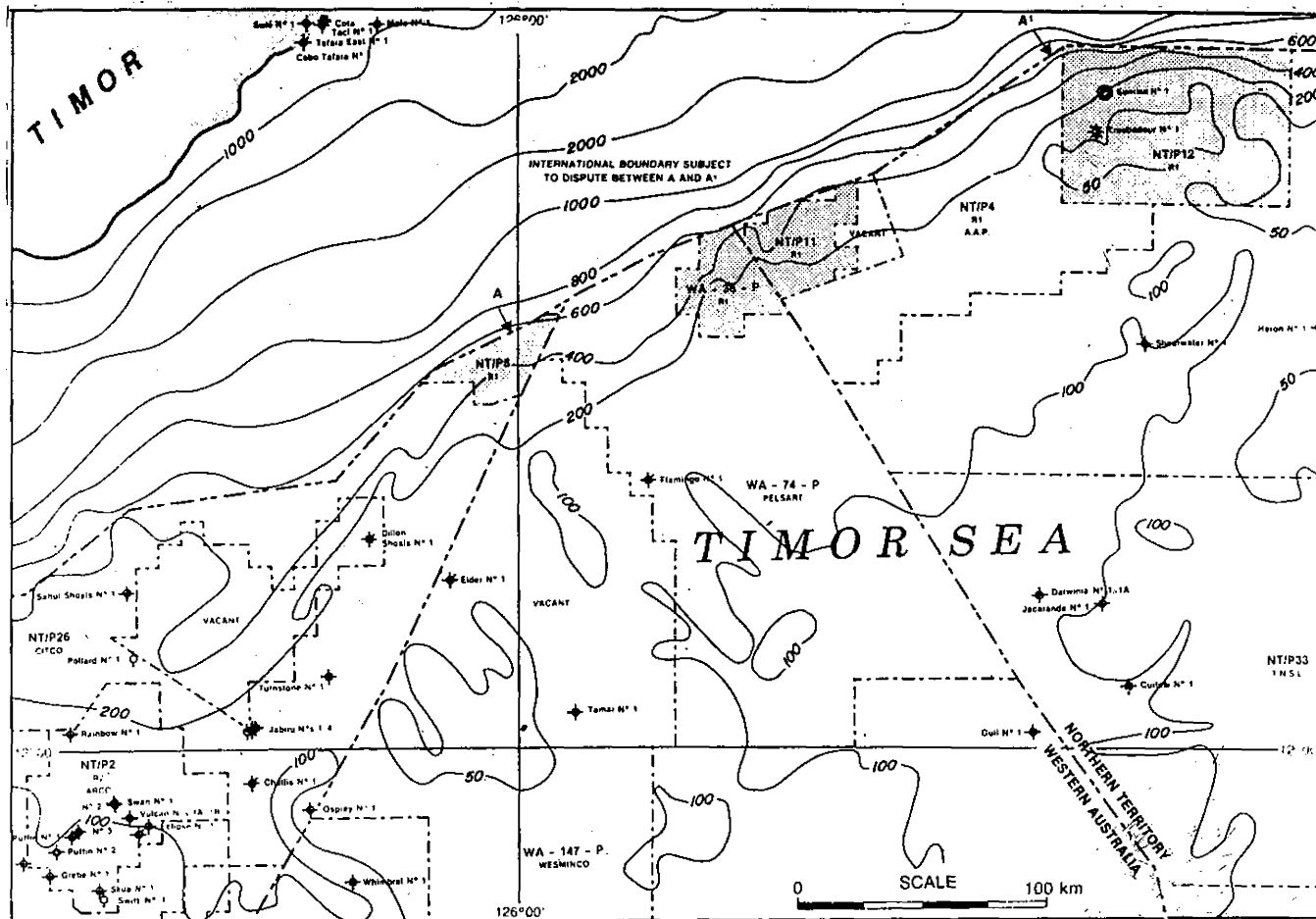
Hal inilah yang menyebabkan timbulnya perbedaan pendapat antara Indonesia dan Australia mengenai penetapan batas landas kontinen di wilayah dasar laut ini. Australia menyatakan bahwa ada dua landas kontinen di antara Indonesia dan Australia yang dipisahkan oleh Parit Timor. Bagian selatan yang lebih luas adalah landas kontinen Australia dan bagian utara yang sempit adalah landas kontinen Indonesia. Australia menganggap bahwa sumbu (axis) dari Parit Timor merupakan garis batas landas kontinen kedua negara. Tetapi Indonesia menyatakan hanya ada satu landas kontinen dan Parit Timor seharusnya tidak diperhitungkan karena hanya merupakan cekungan (depresi) pada landas kontinen tersebut. Oleh karena itu garis batas harus ditetapkan dengan garis tengah di antara landas kontinen kedua negara.³

Australia sebelumnya sudah memberikan konsesi-konsesi kepada perusahaan-perusahaan minyak asing untuk beroperasi di daerah yang terletak lebih jauh dari kedalaman air 200 m. Hal ini didasarkan pada tuntutan landas kontinen Australia yang sesuai dengan Konvensi Jenewa 1958 mengenai landas kontinen. Dalam Pasal 1 Konvensi ini dinyatakan bahwa landas kontinen adalah dasar dan lapisan tanah bagian bawah di bawah laut yang berbatasan dengan pantai tetapi berada di luar daerah laut teritorial sampai sedalam 200 m

²Prescott, *Australia's Maritime*, hal. 104; lihat juga Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut* (Jakarta: Penerbit Binacipta, 1979), hal. 168; Michael Richardson, "Drawing the Seabed Line," *FEER*, 10 Maret 1978, hal. 81.

³Mark J. Valencia and St. Munadjat Danusaputro, "Indonesia: Law of the Sea and Foreign Policy Issues," *Indonesian Quarterly*, vol. XII, no. 4 (October 1984): hal. 466; P.G. Basset, "Australia's Maritime Boundaries," *Australian Foreign Affairs Record*, vol. 55, no. 3 (March 1984): hal. 186.

Gambar 2



Sumber: Woodside Petroleum Ltd. (Melbourne).

atau daerah yang lebih dalam lagi di mana dalam lautnya memungkinkan eksplorasi sumber-sumber alam daerah-daerah tersebut.⁴

Oleh karena itu Australia menentang prinsip garis tengah yang ditetapkan Indonesia, karena garis tengah tersebut ada yang melintasi daerah-daerah dangkal yang kedalaman airnya kurang dari 200 m di sebelah pantai Australia dan akan mengambil bagian-bagian tertentu landas kontinennya (lihat Gambar 2). Australia tidak ingin daerah konsesi yang telah diberikannya pada perusahaan minyak asing di wilayah ini akan menjadi bagian wilayah Indonesia.

Akhirnya kompromi yang diterima menetapkan bahwa Australia mendapat landas kontinennya sampai kedalaman air 200 m diukur dari pantainya, sedangkan Indonesia mendapatkan hampir seluruh parit tersebut dan sebagian dasar laut dangkal yang terletak di luar kedalaman air 200 m dari pantai Australia.⁵ Persetujuan ini telah mengakibatkan 3/4 landas kontinen di wilayah perbatasan ini berada di bawah Australia. Hal ini menyebabkan Australia memperoleh 20.800 mil laut², sedangkan Indonesia kurang lebih mendapat 3.000 mil laut² dari wilayah dasar laut kedua negara.⁶

Selain itu dalam persetujuan ini dimuat pasal-pasal mengenai ketentuan wilayah-wilayah konsesi asing yang diizinkan Australia sebelumnya. Pemerintah Indonesia bersedia menawarkan dan merundingkan izin eksploitasi dan eksplorasi minyak dan gas alam bagi wilayah-wilayah konsesi yang jatuh ke dalam wilayah Indonesia karena persetujuan di atas, sesuai dengan kontrak pembagian produksi menurut hukum Indonesia.⁷

Dicapainya persetujuan garis-garis batas di sektor barat dan timur di atas dirasakan perlu oleh kedua negara pada waktu itu karena kehadiran Portugis di Timor Timur.⁸ Batas-batas yang jelas perlu ditetapkan oleh kedua negara untuk menghindarkan konflik, terutama dengan adanya wilayah-wilayah konsesi asing yang telah diberi izin oleh salah satu pihak, dan kehadiran negara ketiga, yaitu Portugis.

Berbeda dengan Indonesia, antara Australia dan Portugis belum tercapai persetujuan mengenai penetapan batas landas kontinen di wilayah yang ber-

⁴Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Wawasan Nusantara dan Hukum Laut Indonesia*, Jilid II (Jakarta: Badan Penelitian Pengembangan Masalah Luar Negeri, 1976), hal. 75.

⁵Djalal, *Perjuangan Indonesia*, hal. 169-170.

⁶Prescott, *Australia's Maritime*, hal. 105.

⁷Litbang Deplu, *Wawasan*, hal. 57.

⁸Prescott, *Australia's Maritime*, hal. 105.

ada antara garis-garis batas bagian timur dan barat di atas, yang kemudian dikenal dengan "Timor Gap." Karena landas kontinen di Timor Gap ini sama dengan landas kontinen di sebelah timur dan baratnya, maka perbedaan prinsip yang timbul dalam penetapan batas antara Australia dan Portugal adalah sama dengan masalah yang timbul dalam penetapan batas landas kontinen Indonesia dan Australia dalam persetujuan bulan Oktober 1972. Bahkan Portugal pada tahun 1974 bertindak lebih jauh dengan memberi izin konsesi kepada perusahaan minyak AS, Oceanic Exploration Company of Dencer, sampai pada garis tengah yang dituntutnya.⁹

Australia memprotes tindakan ini karena izin tersebut memotong wilayah konsesi berbagai perusahaan minyak yang diberi izin oleh Australia sampai pada garis batas yang dituntutnya, yaitu Parit Timor. Masalah penetapan batas landas kontinen Timor Gap ini belum dapat diselesaikan antara Portugal dan Australia sampai Timor Timur berintegrasi dengan Indonesia pada tahun 1976. Dengan demikian penetapan batas landas kontinen di Timor Gap tersebut telah menjadi masalah antara Indonesia dan Australia.

PENETAPAN BATAS LANDAS KONTINEN INDONESIA DAN AUSTRALIA

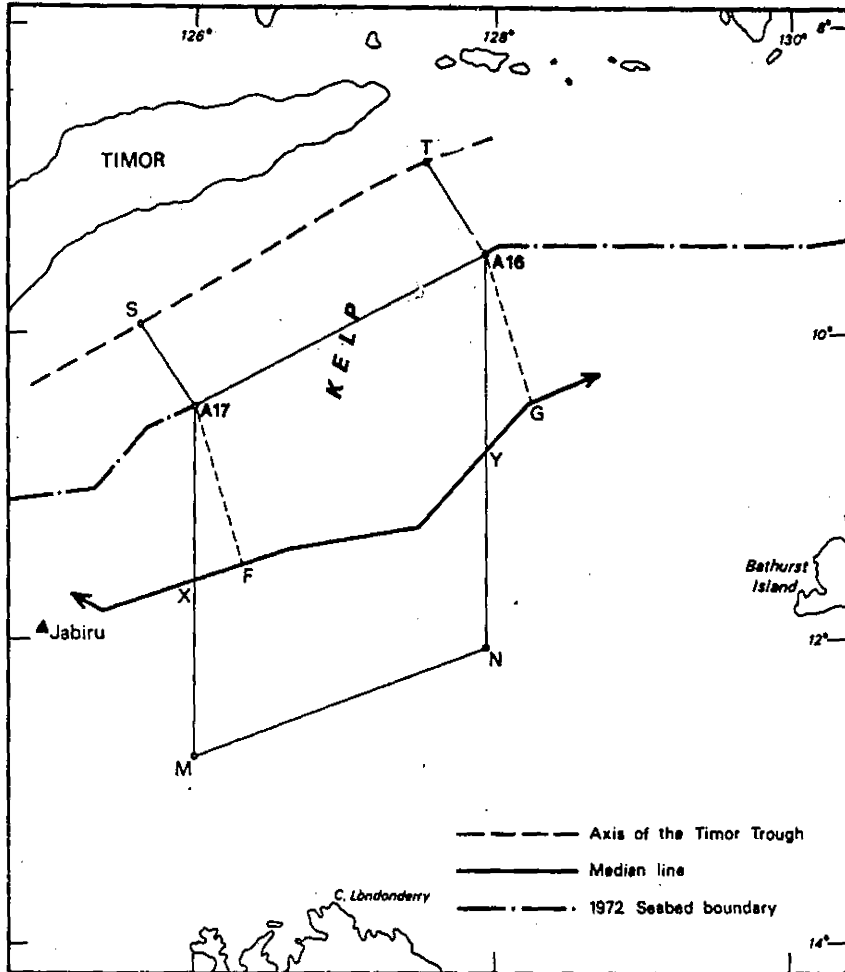
Perundingan mengenai penetapan batas landas kontinen antara Indonesia dan Australia mengenai Timor Gap dimulai sejak tahun 1979. Di samping masalah ini, dibahas masalah-masalah batas maritim lainnya yang merupakan satu paket, yaitu di sektor barat (sebelah barat Pulau Timor); di antara Pulau Christmas dan Pulau Jawa, dan garis batas yurisdiksi perikanan, khususnya di Laut Timor dan sektor barat. Sejauh ini telah diadakan tujuh kali perundingan, yaitu perundingan pertama tanggal 14 Februari 1979; ke-2 tanggal 22-26 Mei 1979; ke-3 bulan November 1980; ke-4 bulan Oktober 1981; ke-5 bulan Februari 1984; ke-6 bulan November 1984; ke-7 tanggal 25-26 Oktober 1985.

Dalam penetapan batas landas kontinen di Timor Gap telah timbul perbedaan prinsip antara Indonesia dan Australia yang sama seperti yang timbul dalam persetujuan 1972 atau sama dengan perbedaan prinsip antara Australia dan Portugal. Australia menginginkan agar garis batas yang "menjembatani" Timor Gap merupakan garis yang kurang lebih lurus yang menghubungkan garis-garis batas yang telah disetujui dalam tahun 1972. Sebaliknya Indonesia menginginkan garis tengah sebagai batas landas kontinen kedua negara (lihat Gambar 3).¹⁰

⁹Richardson, "Drawing," hal. 81.

¹⁰*Ibid.*

Gambar 3



Sumber: J.R.V. Prescott, *Ibid.*

Indonesia tidak menerima posisi Australia tersebut, karena dalam pandangannya hasil persetujuan yang lalu lebih memuaskan Australia. Dengan luas landas kontinen 20.800 mil laut² yang diperoleh Australia dan hanya 3.000 mil laut² yang dimiliki Indonesia, wajar Indonesia tidak puas dengan persetujuan yang lalu. Hal ini tercermin dari apa yang dikemukakan oleh Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa Indonesia telah dirugikan (was taken to the cleaners) pada waktu yang lalu dan Indonesia mengharapkan suatu persetujuan yang lebih baik pada waktu sekarang ini.¹¹

¹¹Prescott, *Australia's Maritime*, hal. 116.

Dalam pandangan Indonesia, seperti yang dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja, garis tengah adalah penyelesaian yang adil karena ketentuan baru yang dimuat dalam Konvensi Hukum Laut Baru 1982, yang telah ditandatangani oleh Australia dan Indonesia, telah melepaskan ketentuan lama landas kontinen Konvensi Jevewa 1958 yang menjadi dasar persetujuan sebelumnya. Posisi Indonesia didasarkan kepada hukum yang ada pada saat ini, yaitu Konvensi Hukum Laut Baru.¹²

Dalam ketentuan mengenai landas kontinen dalam Konvensi Hukum Laut Baru (Bab VII, Pasal 76) antara lain dinyatakan bahwa landas kontinen adalah dasar laut dan tanah lapisan bawah di bawah laut yang memanjang (meluas) di luar laut teritorial sepanjang kepanjangan alamiah dasar laut sampai kepada batas luar landas kontinen (the outer edge of the continental margin), atau suatu jarak 200 mil laut dari garis dasar di mana lebar laut teritorial diukur, jika batas luar landas kontinen tidak sampai kepada jarak tersebut.¹³ Dengan berpegang kepada ketentuan ini, landas kontinen Indonesia adalah sejauh 200 mil laut dan karena luas landas kontinen kedua negara kurang dari 400 mil laut, maka adalah "adil" jika dalam penetapan batas itu ditentukan garis tengah.

Australia tidak menerima pandangan ini dan berpendapat bahwa konsep kepanjangan alamiah landas kontinen itu ditetapkan secara jelas dalam Pasal 76 dan sesungguhnya diberi prioritas utama (diutamakan). Dari kedua pandangan ini ternyata antara Indonesia dan Australia terdapat perbedaan dalam menginterpretasi ketentuan landas kontinen tersebut.

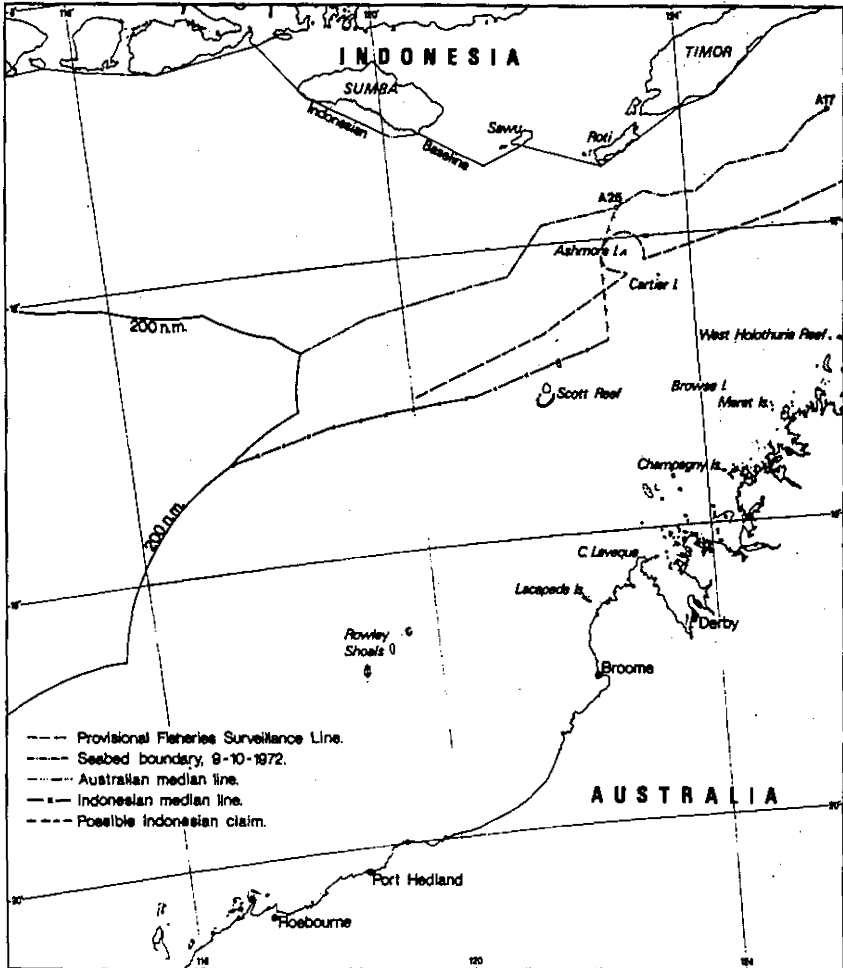
Perbedaan pendapat antara kedua negara ini juga muncul dalam masalah penetapan batas landas kontinen di sektor barat (sebelah barat Laut Timor) yang disebabkan oleh adanya "keadaan-keadaan khusus," yaitu adanya pulau-pulau Ashmore Reef, Cartier, Scott Reef, dan Browse yang terletak jauh dari pantai Australia, tetapi dekat dengan pulau-pulau Indonesia. Dalam hal ini kedua pihak setuju untuk menggunakan garis tengah, tetapi berbeda pendapat mengenai dari mana dimulainya penarikan garis tengah tersebut. Indonesia menginginkan bahwa garis tengah merupakan garis jarak sama jauh antara garis-garis dasar titik-titik terluar pulau-pulau Indonesia (archipelagic baselines) dan pantai-pantai Australia. Sebaliknya Australia menyatakan bahwa garis tengah harus ditarik atau ditetapkan antara titik-titik terluar pulau-pulau Indonesia dan pantai-pantai keempat pulaunya (Ashmore Reef, Cartier, Scott Reef, Browse)¹⁴ (lihat Gambar 4).

¹²Richardson, "Timor Gap Riff Remains," *FEER*, vol. 124, 19 April 1984, hal. 41.

¹³A/CONF.62/122, 7 Oktober 1982, hal. 116.

¹⁴J. Valencia and Danusaputro, "Law of the Sea ...," hal. 466.

Gambar 4



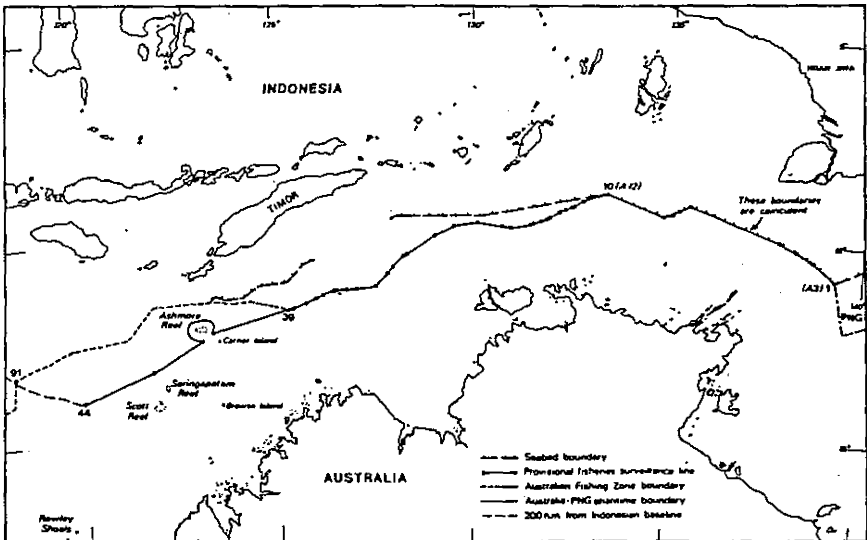
Sumber: *Ibid.*

Mengenai penetapan batas landas kontinen antara Pulau Christmas dan Pulau Jawa, Australia mungkin bersedia menyetujui suatu garis yang mengikuti batas-batas pulau (insular margin). Tetapi yang dipersoalkan oleh Indonesia adalah apakah Pulau Christmas mempunyai hak atas sumber-sumber kekayaan alam landas kontinen, karena pulau ini terletak dalam wilayah 200 mil laut Indonesia dan jauh terpencil dari benua Australia.¹⁵

¹⁵*Ibid.*, hal. 469; *Kompas*, 8 Februari 1984.

Selain masalah penetapan batas landas kontinen, Indonesia dan Australia harus mengadakan penetapan batas yurisdiksi perikanan kedua negara sehubungan dengan diumumkannya Wilayah Perikanan Australia seluas 200 mil laut pada tanggal 1 November 1979 di satu pihak, dan Pengumuman Zona Ekonomi Eksklusif 200 mil laut Indonesia pada tanggal 21 Maret 1980 di lain pihak. Sebelum mengeluarkan Pengumuman Zona Ekonomi Eksklusif 200 mil lautnya, Indonesia sudah khawatir dengan Pengumuman Wilayah Perikanan Australia tersebut, karena dalam menentukan Wilayah Perikananannya di daerah sektor barat, Australia menetapkan garis dasarnya dari keempat pulau di atas. Akibat penarikan garis dasar seperti ini, garis tengah yang ditarik dari garis batas tersebut akan terletak jauh dari pantai Australia, dan dekat dengan pantai Indonesia. Ternyata posisi Australia dalam penetapan batas yurisdiksi perikanan ini sama halnya dengan penetapan batas landas kontinen kedua negara.

Gambar 5



Sumber: *Ibid.*

Tetapi masalah ini untuk sementara dapat diatasi dengan ditandatangani-nya "memorandum of understanding" mengenai yurisdiksi perikanan kedua negara dalam perundingan ke-4 tanggal 27-29 Oktober 1981. Dalam memorandum ini ditetapkan garis batas wilayah perikanan sementara di antara kedua negara yang menghubungkan titik-titik 1-44 (lihat Gambar 5). Selanjutnya disebutkan bahwa kedua pihak menyetujui suatu pengaturan sementara

mengenai pelaksanaan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan pada garis batas perikanan sementara kedua negara di Laut Timor dan sektor barat. Berdasarkan pengaturan sementara itu masing-masing pihak tidak akan melakukan tindakan-tindakan pengawasan dan penegakan hukum terhadap kapal-kapal ikan yang telah memperoleh izin untuk beroperasi di luar garis sementara tersebut. Dikemukakan juga bahwa garis batas sementara ini tidak akan merugikan garis batas sebenarnya yang akan disetujui oleh kedua negara di masa mendatang. Terakhir disebutkan bahwa memorandum ini tidak akan mempengaruhi penangkapan ikan secara tradisional (*traditional fishing*) yang dilakukan oleh nelayan-nelayan Indonesia yang telah ditetapkan batasan-batasannya dalam "memorandum of understanding" kedua negara pada tanggal 6-7 November 1974 di Jakarta.¹⁶

Berbeda dengan perundingan mengenai masalah penetapan batas wilayah perikanan yang tampaknya lebih mudah menghasilkan persetujuan sementara yang memungkinkan kedua pihak dapat melaksanakan yurisdiksi perikanan di wilayah perbatasan kedua negara, masalah penetapan batas landas kontinen kedua negara lebih sulit. Hal ini disebabkan selain oleh ciri landas kontinen yang rumit, juga oleh faktor ekonomis berupa potensi kekayaan minyak dan gas alam yang sangat potensial di landas kontinen tersebut, terutama wilayah Timor Gap. Aspek politik yang menyangkut hubungan kedua negara turut mempengaruhinya.

ASPEK EKONOMI DAN POLITIK

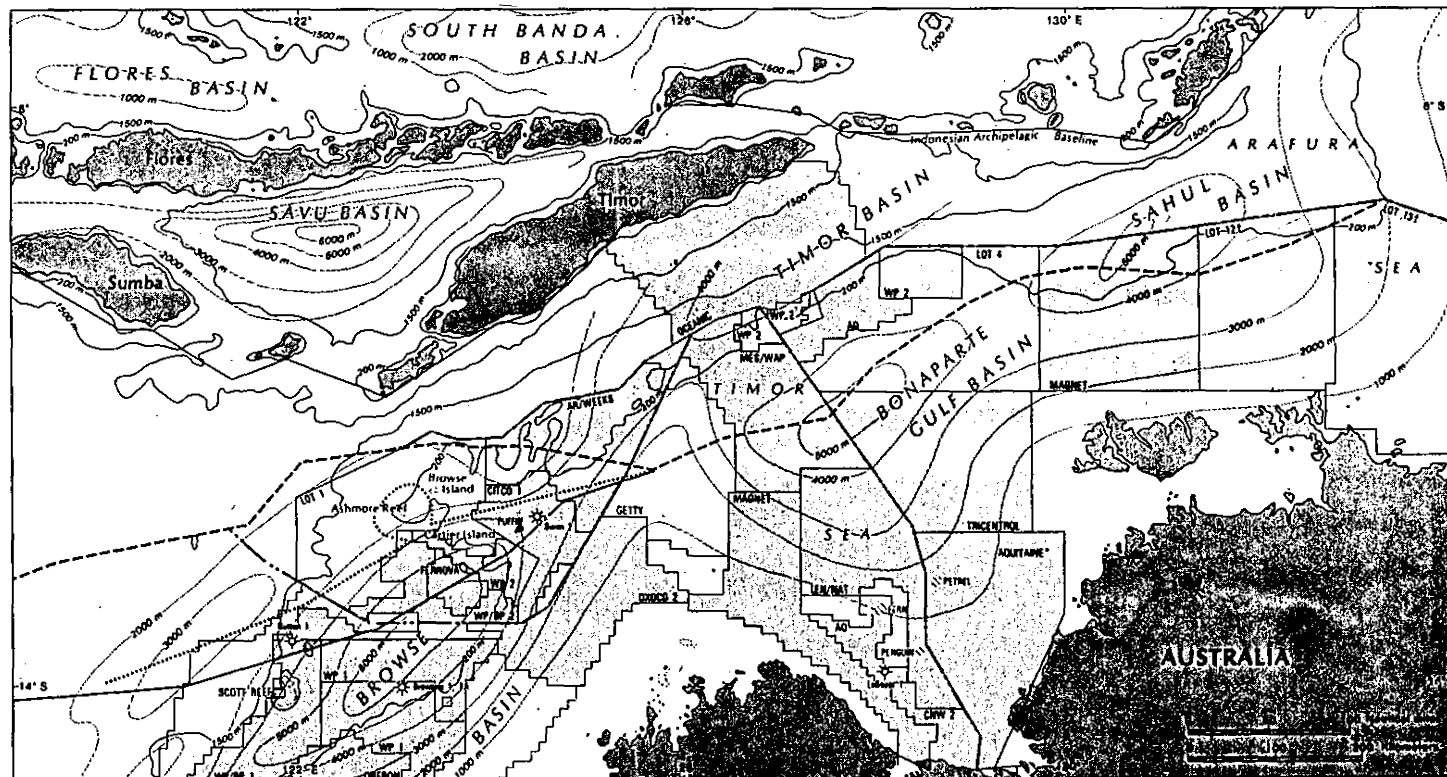
Karena potensi kekayaan alam itu, Timor Gap merupakan prioritas utama dalam paket perundingan penetapan batas-batas maritim antara Indonesia dan Australia. Wilayah dasar laut Timor Gap yang meliputi Timor Basin dan Bonaparte Gulf Basin (lihat Gambar 6) merupakan salah satu dari dua lusin ladang minyak terbesar di dunia.¹⁷

Timor Gap telah menarik perhatian ahli geologi dan minyak, karena merupakan suatu struktur karang yang berbentuk kubah luas, yang disebut Kelp (*Kelp Structure*). Perkiraan yang paling berhati-hati mengenai cadangan minyak di kelp ini sekitar 500 juta barel, bahkan menurut perkiraan yang lebih optimis, cadangan tersebut dapat mencapai 5 milyar barel. Sedangkan cadangan gas alam diperkirakan mencapai 50.000 milyar kaki kubik. Walaupun penilaian ini hanya berdasarkan analisa seismis, Kelp merupakan ladang minyak terbesar yang kedua dan salah satu dari 25 ladang minyak terbesar di

¹⁶Richardson, "Timor Gap," hal. 41.

¹⁷*Ibid.*

Gambar 6



PETROLEUM GEOLOGY AND BATHYMETRY

- 2000 m--- Sediment Thickness (Meters)
- 300 m— Bathymetry (Meters)

EXPLORATION HISTORY

- Oil Field * Gas Well
- ◊ Gas Field ✧ Gas Show

BLOCK STATUS

- AMOCO Contract Area
- Operator

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| AL ALLIANCE | LEN LENNARD |
| AQ ADRIATIME | MAG MAGNET |
| AR ATLANTIC RICHFIELD | MES MESA AUSTRALIA |
| BP BRITISH PETROLEUM | WAP WEST AUSTRALIA |
| CHW CHW ON AUSTRALIA | WP WOODSIDE |

* ADRIATIME GROUP - Potential of Petrel structure being reassessed.

† LOTS 12 TO 17 recently offered for bidding. Deadline was 5 September 1980. Thirty-six companies applied.

BOUNDARIES

- — — — — Agreed Continental Shelf Boundary
- Provisional Fisheries Surveillance and Enforcement Line
- — — — — Northern Territory/Western Australia Offshore Boundary
- — — — — Equidistant Line Discounting Reefs and Islands
- — — — — Equidistant Line Considering All Reefs and Islands
- — — — — Baseline

dunia. Perkiraan ini akan membuat cadangan minyak Australia menjadi tiga kali lipat lebih besar dari cadangan minyaknya yang tinggal sekitar 1,85 milyar.¹⁸

Di samping itu menurut penelitian Konsortium The Broke Hill Proprietary Company (BHP), di wilayah Jabiru (Jabiru Field) terdapat 250 juta barel minyak yang dapat diperoleh lagi. Wilayah Jabiru ini terletak sekitar 200 km dari Timor Gap dan merupakan bagian dari ladang minyak baru besar yang meluas sampai ke bagian Laut Timor, termasuk wilayah sengketa Indonesia dan Australia. Sehubungan dengan ini Menteri Federal Sumber-sumber Alam dan Energi, Sen Peter Walsh menyatakan bahwa Biro Sumber-sumber Mineral mengharapkan lebih jauh penemuan minyak tidak saja diperoleh di Jabiru (di Bonaparte Basin), tetapi juga wilayah-wilayah yang berdekatan dengan wilayah yang geologinya sama. Dikemukakan juga bahwa hal ini berarti Australia hampir dapat mencukupi kebutuhan sendiri minyaknya menjelang awal tahun 1990.¹⁹

Dengan demikian apa yang dipertaruhkan dalam perundingan-perundingan antara Indonesia dan Australia mempunyai potensi besar. Oleh karena itu tidak mengherankan jika potensi kekayaan minyak dan gas alam yang terdapat di wilayah Timor Gap ini dapat menjadi hambatan tercapainya persetujuan, karena suatu persetujuan penetapan batas berarti penentuan besar-kecilnya porsi kekayaan minyak dan gas alam kedua negara.

Penerapan garis tengah akan memotong pusat Bonaparte Gulf Basin menjadi 2/3 dari dasar laut Bonaparte ini jatuh ke wilayah Australia, dan 1/3 menjadi wilayah Indonesia, sedangkan Timor Basin seluruhnya jatuh ke dalam wilayah Indonesia. Di lain pihak, penarikan garis "kurang lebih lurus" yang menjembatani garis-garis batas yang ada akan menempatkan keseluruhan Bonaparte Gulf Basin menjadi wilayah Australia, dan sebagian Timor Basin termasuk di dalamnya. Beberapa pemegang kontrak Australia berada di luar garis tengah, seperti Tricentrol (1980), WP 2 (Woodside 2), dan MES (Mesa Australia)/WAP (West Australia). Sedangkan WP 2 dan The Aquitaine meluas sampai kepada "garis yang menjembatani" Timor Gap (lihat Gambar 3 dan 6).²⁰ Dengan demikian perusahaan-perusahaan minyak yang berada dalam wilayah yang masih dipersengketakan ini harus menunda segala kegiatan eksplorasi sementara menunggu hasil perundingan landas kontinen kedua negara selesai.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

Oleh karena itu tidak mengherankan jika potensi kekayaan alam yang terkandung di Timor Gap dapat menghambat tercapainya persetujuan bersama. Tetapi di lain pihak faktor ini dapat mendorong diadakannya perundingan-perundingan kedua negara untuk mencapai persetujuan landas kontinen tersebut. Hal ini terlihat dari dimulainya kembali perundingan antara Indonesia dan Australia pada tahun 1984 yang bisa jadi disebabkan oleh tekanan-tekanan dari perusahaan-perusahaan minyak dan dari negara bagian Australia Barat dan Utara terhadap Pemerintahan Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Bob Hawke untuk mencari penyelesaian atas persengketaan dasar laut kedua negara yang berlarut-larut sejak tahun 1979 dan terhenti tahun 1981. Kebutuhan Pemerintah Bob Hawke untuk menyelesaikan penetapan batas landas kontinen tersebut makin mendesak ketika ditemukannya minyak di Jabiru Field oleh Konsorsium BHP di atas pada akhir tahun 1983.²¹

Di samping itu, faktor lain yang tidak kurang pentingnya ikut mempengaruhi masalah penetapan batas-batas landas kontinen kedua negara, terutama di Timor Gap adalah faktor politik yang menyangkut hubungan kedua negara. Sikap Australia terhadap integrasi Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia telah menimbulkan "ketegangan-ketegangan" dalam hubungan kedua negara dan merupakan salah satu hambatan dalam pelaksanaan perundingan tercapainya persetujuan. Sejak integrasi Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia tahun 1976, baru pada tahun 1979 dimulai perundingan penetapan batas-batas landas kontinen kedua negara, yaitu setelah Pemerintahan Partai Liberal di bawah Perdana Menteri Fraser mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia pada tanggal 21 Januari 1978.²² Sejak tahun 1979 sampai 1981 telah diadakan empat kali perundingan.

Ketika Partai Buruh berhasil memenangkan pemilihan umum dalam tahun 1983, masalah Timor Timur dipersoalkan kembali yang dinyatakan dalam programnya antara lain menuntut Pemerintah Hawke mendesak Indonesia untuk melakukan suatu penentuan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur, mengurangi bantuan militer sampai pasukan Indonesia ditarik dari Timor Timur dan mengubah sikap Australia terhadap masalah Timor Timur di PBB.²³ Program partai inilah yang menimbulkan ketegangan-ketegangan dalam hubungan Indonesia dan Australia. Oleh karena itu tidak mengherankan jika perundingan penetapan batas-batas landas kontinen kedua negara menjadi tertunda pada saat itu, dan baru dilanjutkan kembali pada tahun 1984.

²¹*Ibid.*

²²Lihat Alfian Muthalib, "Indonesia dan Pasifik Barat Daya; Selandia Baru dan Papua Nugini," *Analisa* (8 Agustus 1985): hal. 694.

²³"Hawkish Over Timor But Dovish on Cambodia," *FEER*, 17 Maret 1983, hal. 12.

Sebenarnya dilanjutkannya kembali perundingan tahun 1984 tidak saja disebabkan oleh tekanan perusahaan-perusahaan minyak di atas, tetapi juga tidak terlepas dari perkembangan sikap dalam Pemerintahan Buruh di Australia mengenai masalah Timor Timur. Perubahan penting terjadi dalam Konferensi Nasional Partai Buruh dalam bulan Juli 1984 dengan munculnya kelompok kiri tengah, yaitu kelompok yang bersikap lunak mengenai masalah Timor Timur. Keberhasilan Hawke membangun kekuatan kelompok ini dengan kelompok sayap kanan untuk melawan suara kelompok sayap kiri yang bersikap keras terhadap masalah integrasi Timor Timur, telah menghasilkan suatu resolusi yang mengakui penggabungan Timor Timur dengan Indonesia melalui pemungutan suara 55 berbanding 43.²⁴ Pada bulan Agustus 1985 sikap ini dipertegas dengan pernyataan Perdana Menteri Robert Hawke dalam wawancara televisi Indonesia yang mengakui kedaulatan Indonesia atas Timor Timur.

Seiring dengan perkembangan di atas, tampak pula ada pergeseran sikap dalam perundingan penetapan batas landas kontinen kedua negara. Australia telah mengusulkan gagasan "a joint exploitation zone" (zona eksploitasi bersama) dalam perundingan ke-6 bulan November 1984. Gagasan ini menyebutkan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di dasar laut wilayah perbatasan kedua negara dilakukan secara bersama melalui pembentukan suatu "joint authority" (badan otorita bersama) antara perusahaan-perusahaan tambang minyak dan gas bumi kedua negara. Diusulkan juga oleh Australia bahwa pemanfaatan dan pengelolaan bersama ini hanya meliputi wilayah dasar laut yang dipersengketakan yang mempunyai potensi kekayaan minyak yang besar, dan tidak meliputi seluruh wilayah sengketa.²⁵

Dalam perundingan ke-7 tanggal 25-26 Oktober 1985 yang lalu gagasan tersebut dibicarakan kembali mengenai bagaimana zona eksploitasi bersama itu seharusnya diatur, sifat kedaulatannya, dan bagaimana pendapatan dari pengelolaan minyak itu dibagi, serta apakah diperlukan badan otoritas bersama. Hasil pembicaraan kedua negara ini berakhir dengan dikeluarkannya suatu komunike yang antara lain menegaskan bahwa kedua pihak menyetujui rencana kerjasama kedua negara dalam mengelola wilayah dasar laut yang dipersengketakan jika garis batas sudah disepakati kedua negara.²⁶

Dengan demikian walaupun persetujuan garis batas kedua negara belum disepakati, persetujuan mengenai pengelolaan bersama merupakan kemajuan yang penting dari perundingan-perundingan selama ini. Masalah ini telah

²⁴Jacqueline Rees, "Saving Hawke's Bacon," *FEER*, 26 Juli 1984, hal. 34.

²⁵Richardson, "Bridging the Gap," *FEER*, 13 Desember 1984.

²⁶*Kompas*, 26 Oktober 1985.

menjadi salah satu pokok pembicaraan baik dalam pertemuan Menteri Luar Negeri Mochtar dan Menteri Luar Negeri Bill Hayden pada pertengahan Desember 1985 di Australia, maupun dalam pertemuan kedua Menteri Luar Negeri pada awal Maret 1986 di Jakarta.²⁷ Selain itu penjelasan Bill Hayden mengenai persiapan ke arah usaha meratifikasi Konvensi Hukum Laut Baru pada waktu kunjungan Menteri Luar Negeri Mochtar ke Australia, diharapkan akan membawa titik-titik terang bagi penyelesaian masalah batas-batas maritim kedua negara, terutama Timor Gap.²⁸ Direncanakan perundingan selanjutnya akan diadakan pada bulan Mei 1986.²⁹

Tampaknya rencana ini tertunda pelaksanaannya. Indonesia tidak segera memberi jawaban ketika Australia mengemukakan tentang rencana perundingan tersebut pada tanggal 16 April 1986.³⁰ Hal ini bisa jadi disebabkan perkembangan hubungan Indonesia dan Australia yang mulai membaik itu "terganggu" oleh tulisan David Jenkins mengenai Indonesia pada harian "The Sydney Morning Herald" pada tanggal 10 April 1986.³¹ Tetapi dengan adanya penegasan Menteri Luar Negeri Mochtar bahwa tidak akan ada peninjauan kembali atas beberapa persetujuan dan kerjasama yang telah disepakati atau sedang berjalan antara Pemerintah Australia dan beberapa departemen Indonesia akibat tulisan itu, diharapkan rencana perundingan selanjutnya antara kedua negara akan tetap berlangsung di masa mendatang ini.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa perundingan mengenai penetapan batas-batas maritim antara Indonesia dan Australia belum berhasil mencapai persetujuan bersama, walaupun telah diadakan tujuh kali perundingan. Perkembangan yang menunjukkan membaiknya hubungan Indonesia dan Australia dengan dipertegasnya pengakuan kedaulatan atas Timor Timur ternyata belum dapat mendorong tercapainya persetujuan bersama. Walaupun demikian dengan adanya perkembangan ini diharapkan faktor politik yang dianggap menjadi salah satu rintangan telah dapat ditembus dan dapat melicinkkan jalan ke arah tercapainya persetujuan tersebut. Tampaknya faktor ekonomi dan teknis masih menjadi hambatan.

²⁷*Kompas*, 18 Desember 1985 dan 5 Maret 1986.

²⁸*Sinar Harapan*, 20 Desember 1985.

²⁹*Sinar Harapan*, 21 Februari 1986.

³⁰*Jakarta Post*, 4 April 1986.

³¹Lihat *Tempo*, 19 April 1986.

Potensi kekayaan minyak yang demikian besar menyebabkan kedua negara tetap bertahan pada posisinya masing-masing dengan mendasarkan tuntutan mereka kepada ketentuan hukum yang mendukung kepentingannya. Dalam hal ini, Indonesia tampak tidak tergesa-gesa atau tidak berada dalam keadaan terdesak oleh kebutuhan tercapainya persetujuan mengenai penetapan batas-batas landas kontinen tersebut. Tetapi ini tidak berarti persetujuan tidak penting, karena bagi Indonesia suatu persetujuan yang menetapkan batas-batas yang jelas adalah penting, tidak saja demi integritas wilayah, tetapi juga untuk menghindarkan sumber-sumber konflik di masa mendatang. Selain itu Indonesia perlu menyadari bahwa posisi Australia yang menghadapi desakan-desakan perusahaan-perusahaan minyak dan Pemerintah Australia Barat dan Utara, akan memperkuat posisinya.

Di lain pihak, Australia tidak ingin melepaskan kekayaan minyak yang dianggapnya berada di wilayahnya dan telah memberi izin eksplorasi dan eksploitasi kepada perusahaan-perusahaan minyak asing. Gagasan "zona eksploitasi bersama" yang diusulkan Australia merupakan cara agar potensi kekayaan minyak yang terdapat di landas kontinen yang sedang dipersengketakan dapat dinikmati bersama.

Dari komunikasi yang dihasilkan dalam perundingan ketujuh, Indonesia cenderung bersedia menerima gagasan ini asal garis batas disepakati kedua negara, sebagai suatu konsesi kepada Australia. Dengan disepakatinya gagasan ini oleh kedua pihak dapat dikatakan faktor ekonomi, berupa masalah "pembagian porsi kekayaan minyak dan gas alam," sebagian dapat diatasi.

Faktor yang masih menjadi rintangan adalah faktor teknis dan yuridis yang pada hakikatnya saling berkaitan. Tidak tercapainya persetujuan karena terpaksa kepada faktor-faktor ini hanyalah merintang tujuan-tujuan yang lebih luas yaitu untuk kepentingan ekonomi dan hubungan baik kedua negara. Sebaliknya tercapainya persetujuan tidak saja meningkatkan hubungan kedua negara, tetapi juga akan melenyapkan sumber konflik karena ketidakjelasan batas yang ada. Hal ini makin terasa penting mengingat rawannya hubungan kedua negara karena perbedaan pandangan dan filsafat yang dapat mempengaruhi hubungan tersebut.

Posisi kedua negara yang begitu jauh dalam mencapai persetujuan bersama, tampaknya membutuhkan suatu keputusan politik yang harus segera dibuat untuk menyelesaikan masalah tersebut. Hal ini sangat tergantung dari keinginan politik kedua negara untuk mengatasi perbedaan prinsip yang ada, sehingga tercapainya persetujuan bersama.