

KEBIJAKAN KEAMANAN MARITIM DI PERBATASAN INDONESIA : KASUS KEJAHATAN DI LAUT SULAWESI – LAUT SULU

MARITIME SECURITY POLICY IN INDONESIA'S BOUNDARY: CASES OF CRIMINAL IN SULAWESI SEA - SULU SEA

Ismah Rustam

Universitas Mataram
E-mail: ismah09@yahoo.com

Abstract

This paper discusses the maritime security policy on the Sulawesi Sea - Sulu Sea which is often faced with crime issues especially hostage taking and hijacking. Though three countries; Indonesia, Malaysia and the Philippines have joint patrols in both waters but the crime rate in the region is still relatively high. The approach to be seen in this paper is the formation of a trilateral cooperation, in which the government needs to take a diplomatic approach and establish a binding cooperation regime. Indonesia as a country with significant territorial interests in the region must initiate follow-up of meetings that have been held between the three countries. Like the Malacca Strait, the sea channel of the Sulawesi Sea border - Sulu Sea includes a dangerous voyage route. The various regime initiatives in the Malacca Strait have reduced crime rates and increased the number of navigational safety. While in the border region of Sulawesi Sea - Sulu Sea has not seen the regime strong enough in marine security.

Keywords: maritime security, Sulawesi Sea - Sulu Sea, regime, territorial territory

Abstrak

Tulisan ini membahas mengenai kebijakan keamanan maritim pada wilayah Laut Sulawesi – Laut Sulu yang sering kali dihadapkan pada permasalahan kejahatan terutama penyanderaan dan pembajakan kapal. Meski tiga negara; Indonesia, Malaysia, dan Filipina telah melaksanakan patroli bersama di kedua perairan namun angka tindak kejahatan di wilayah tersebut masih tergolong tinggi. Pendekatan yang ingin dilihat dalam tulisan ini yaitu pembentukan kerja sama trilateral, dimana pemerintah perlu melakukan pendekatan diplomatik dan membentuk rezim kerjasama yang cukup mengikat. Indonesia selaku negara yang memiliki kepentingan teritorial cukup besar di wilayah tersebut harus menginisiasi tindak lanjut dari pertemuan-pertemuan yang telah dilaksanakan di antara tiga negara. Layaknya Selat Malaka, alur laut wilayah perbatasan Laut Sulawesi - Laut Sulu termasuk jalur pelayaran yang berbahaya. Berbagai inisiatif rezim di Selat Malaka membuat penurunan angka kriminalitas dan meningkatkan angka keselamatan navigasi. Sementara di wilayah perbatasan Laut Sulawesi – Laut Sulu belum nampak rezim yang cukup kuat dalam pengamanan lautnya.

Kata Kunci : keamanan maritim, Laut Sulawesi – Laut Sulu, rezim, wilayah teritorial

Pendahuluan

Konsep keamanan mengalami perluasan makna dan ruang lingkup pasca perang dingin. Secara konvensional, masalah keamanan biasanya dipersepsi dengan adanya suatu ancaman dari negara lain dan kekhawatiran terhadap pengembangan kekuatan militer antar negara. Ini yang disebut sebagai keamanan tradisional yang menganggap negara lain sebagai pesaing di mana interaksi antara mereka selalu bersifat *zero-sum* (kemenangan satu negara harus dibayar oleh negara lain).¹ Perluasan yang terjadi mengindikasikan adanya pergeseran konsep keamanan menuju keamanan non-militer atau keamanan non-tradisional.² Dalam perkembangannya, isu keamanan non-tradisional telah memperluas peranan aktor-aktor non-negara. Isu non-militer ini menjadi sebuah kekhawatiran khusus karena implikasinya pada konteks keamanan yang lebih luas. Pada masa Perang Dingin negara menghadapi ancaman yang datang dari luar, namun setelah Perang Dingin usai ancaman dapat juga berasal dari ranah domestik negara. Oleh Peter Chalk, fenomena ini disebut sebagai “fenomena abu-abu” (*Grey Area Phenomena*),³ yakni masalah ancaman terhadap keamanan, stabilitas nasional dan internasional yang diakibatkan dari proses interaksi aktor-aktor negara dan non-negara. Dalam menghadapi isu keamanan non-tradisional, tindakan yang dilakukan negara dapat berupa tindakan militer maupun non-militer yang sifatnya lebih diplomatis.

Jika dalam konsep keamanan tradisional negara adalah organisasi politik terpenting yang berkewajiban menyediakan keamanan bagi seluruh warganya. Maka dalam konsep keamanan non-tradisional dapat bergantung pada totalitas interaksi antar individu dalam tataran global. Hal ini dikarenakan konsep keamanan baru merupakan agenda pokok semua manusia di muka bumi. Bahkan dalam banyak kasus, aktor non-negara memainkan peran yang sangat vital untuk mengatasi berbagai isu-isu

keamanan baru yang didalamnya terdapat nilai-nilai yang perlu dilindungi. Diantaranya seperti penghormatan pada HAM, demokratisasi, perlindungan terhadap lingkungan hidup serta upaya-upaya memerangi kejahatan lintas batas. Kejahatan transnasional adalah aktivitas kelompok terorganisir yang tujuan utamanya adalah mendapatkan uang baik secara legal maupun tidak legal dengan menjual barang dagangan apapun yang dapat memberikan keuntungan maksimal dengan resiko sekecil mungkin. Kegiatan mereka meliputi jual beli senjata, narkotika, kejahatan kekerasan, pemerasan, pencucian uang, pornografi, prostitusi, kejahatan komputer, ekologi dan sebagainya yang melintasi batas negara.⁴ Isu kejahatan transnasional yang dihadapi Indonesia dapat dikategorikan menjadi tiga: *Pertama*, gangguan keamanan di laut contohnya penyelundupan kayu, BBM, pencurian ikan, perompakan. *Kedua*, gangguan keamanan di udara contohnya pembajakan di udara, sabotase, pengintaian terhadap wilayah Indonesia dan lain-lain. *Ketiga*, gangguan di wilayah perbatasan seperti penyelundupan barang, senjata, narkotika dan penyelundupan manusia.⁵

Kejahatan lintas batas atau yang dikenal sebagai kejahatan transnasional dewasa ini semakin mengkhawatirkan. Indonesia secara geografis berada dalam kawasan strategis membawa konsekuensi rentan terhadap ancaman tersebut. Pada akhirnya mempengaruhi instabilitas baik dalam negeri maupun di kawasan. Sama seperti Indonesia, isu keamanan non-tradisional ini yang kemudian melanda di banyak negara berkembang, terutama di negara-negara Asia Tenggara. Negara Asia Tenggara yang mempunyai banyak wilayah perairan dihadapkan pada masalah keamanan pada jalur laut dengan sumber ancaman berupa aksi perompakan di laut, aksi terorisme maupun kejahatan transnasional. Seperti yang belakangan terjadi di sekitar laut Sulawesi – Laut Sulu. Aksi pembajakan laut yang dilakukan kelompok separatis yang bermukim di pulau-

¹ Yasmin Sungkar (ed), *Isu-isu Keamanan Strategis dalam Kawasan ASEAN*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2008)

² Budi Winarno, *Isu-isu Global Kontemporer*, (Yogyakarta: CAPS, 2011), hlm. 301.

³ Peter Chalk, “Cross-Border Crime and Grey Area Phenomena”, <https://www.dur.ac.uk/ibru/publications/download/?id=135>, diakses pada 25 Juli 2014.

⁴ Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 224.

⁵ Mayjen TNI Sudrajat, “Perubahan Wajah Ancaman dan Keamanan Domestik Indonesia”, disampaikan pada Seminar *Pembangunan Hukum Nasional VIII*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 18 Juli 2003.

pulau bagian selatan dari Filipina ini beraksisi pada area yang berada di sekitar perbatasan tiga negara; Malaysia, Indonesia dan Filipina. Mengingat masalah kedaulatan adalah isu yang sangat sensitif, maka setiap negara harus sama-sama menahan diri untuk mengambil tindakan yang berkaitan dengan militer sebagai garda utama penjaga pintu perbatasan. Setiap angkatan laut dan aparat keamanan dari masing-masing negara harus mempertimbangkan segala konsekuensi pelanggaran ke perairan negara tetangga, yang nantinya akan mengarah ke dampak diplomatik yang tidak diinginkan.⁶

Secara umum, wilayah perbatasan dan pulau-pulau terpencil merupakan wilayah pembinaan yang luas dengan pola penyebaran penduduk yang tidak merata, sehingga menyebabkan rentang kendali pemerintah, pengawasan dan pembinaan territorial sulit dilaksanakan. Hal tersebut mendorong peningkatan angka kriminalitas untuk kejahatan di laut. Upaya pengelolaan dan penanggulangan kejahatan di area perbatasan memang tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja. Sehingga perlu menggalang kerja sama regional untuk mengatasi berbagai isu dan ancaman laut.⁷ Kejahatan lintas negara terorganisasi berkembang dengan sangat cepat. Karena sifatnya yang melampaui batas negara maka memerlukan pula penyelesaian secara kolektif.

Nilai Strategis Laut Sulawesi-Laut Sulu

Jalur Laut Sulawesi-Laut Sulu merupakan jalur pelayaran paling ramai sekaligus paling berbahaya kedua setelah Selat Malaka (lihat gambar 2). Rata-rata sekitar 3900 kapal pertahun melewati jalur laut ini dengan total nilai barang US\$40 miliar.⁸ Laut Sulawesi yang terletak di perairan bagian utara dari Indonesia termasuk dalam status Alur Laut Kepulauan

⁶ Eric Koo, "Terror On The High Seas, Part 3: Strategies For Maritime Security", 21 Oktober 2004, http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ21Ae03.html, diakses pada 23 Agustus 2016.

⁷ Aleksius Jemadu, Politik Global dalam Teori dan Praktik, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 110-111.

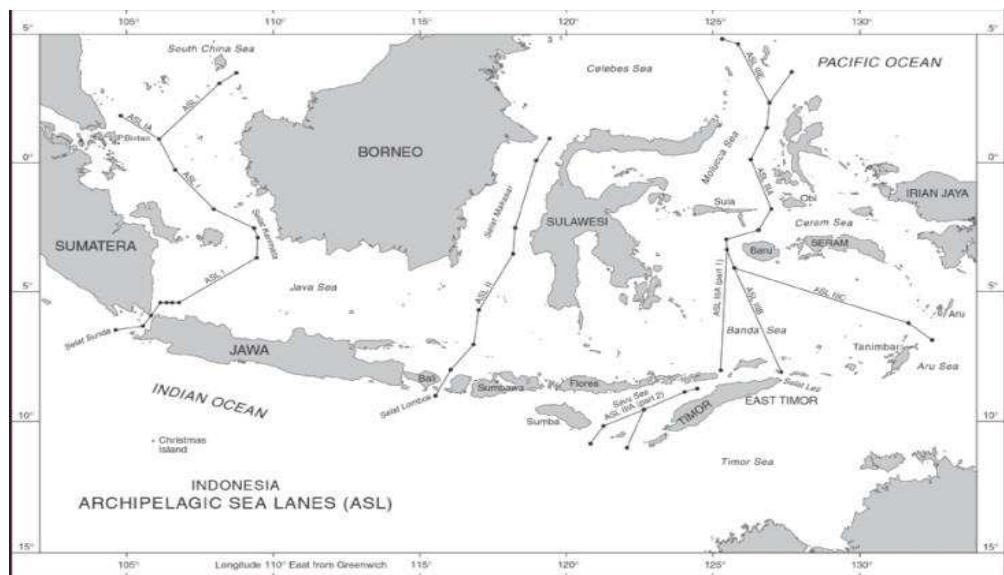
⁸ Edy Prastyono, "Keamanan Internasional dan Politik Luar Negeri Indonesia", dalam Bantarto Bandoro (ed.), Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia, (Jakarta: CSIS, 2005), hlm. 122.

Indonesia (ALKI) II, yang terbentuk setelah terselenggaranya Konvensi PBB tentang Hukum Laut tahun 1982 atas konsekuensi pengakuan status Indonesia sebagai Negara Kepulauan.⁹ Indonesia dan beberapa negara kepulauan lain mendapatkan status "Archipelagic State" sehingga menjamin keutuhan dan kesatuan wilayah nasional yang terdiri dari darat, laut dan udara.¹⁰ Dalam UU No. 6 tahun 1996 dan PP No. 37 tahun 2002 menjelaskan Alur Laut Kepulauan adalah alur laut yang dilalui oleh kapal atau pesawat udara asing di atas alur laut tersebut, untuk melaksanakan pelayaran dan penerbangan dengan cara normal semata-mata untuk transit yang terus menerus, langsung dan secepat mungkin serta tidak terhalang melalui atau di atas perairan kepulauan dan territorial yang berdampingan antara satu bagian laut lepas atau Zona Ekonomi Ekslusif Indonesia dan bagian laut lepas atau Zona Ekonomi Ekslusif Indonesia lainnya.

Di Indonesia terdapat tiga jalur ALKI yang diakui dan telah disepakati dalam *Internasional Maritim Organization* sebagai berikut :

⁹ *United Nations Convention On The Law Of The Sea* (UNCLOS) atau konvensi PBB tentang hukum laut tahun 1982 (yang diratifikasi dengan UU no.17 tahun 1985) telah dinyatakan sebagai hukum positif internasional sejak 16 November 1994, konvensi PBB tersebut mengakui hak Indonesia sebagai Negara Kepulauan. Yang dimaksud status tersebut ialah suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih gugusan kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Konvensi menentukan pula bahwa gugusan kepulauan berarti suatu gugusan pulau-pulau termasuk bagian pulau, perairan di antara gugusan pulau-pulau tersebut dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya demikian eratnya sehingga gugusan pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya tersebut merupakan suatu kesatuan geografi dan politik yang hakiki, atau secara historis telah dianggap sebagai satu kesatuan. adalah konsep Indonesia sebagai negara kepulauan, Indonesia yang membentang dari pulau We sampai Merauke memiliki wilayah perairan yang menjadi primadona di dunia. dalam S.K. Wahyono, *Indonesia Negara Maritim*, (Jakarta: Teraju, Anggota IKAPI, 2007).

¹⁰ Mochtar Kusumaatmadja, "Wawasan Nusantara dari Segi Geopolitik dan Geostrategis", dalam *Strategi Kelautan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 107.



Sumber: Halliwell, How “One of Those Days” Developed Indonesian Archipelagic Sea Lanes and The Charting Issues dalam https://www.who.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf3/PAPER7-1.PDF

Gambar 1. Peta Jalur ALKI I, ALKI II dan ALKI III

- ALKI I, Selat Sunda, Selat Karimata, Laut Natuna dan Laut Cina Selatan;
 - ALKI II, Selat Lombok, Selat Makasar, dan Laut Sulawesi;
 - ALKI III-A, Laut Sawu, Selat Ombai-Wetar, Laut Banda (Sebelah Barat Laut Buru), Laut Seram (Sebelah Timur Pulau Mongole), Laut Maluku dan Samudera Pasifik;
 - ALKI III-B, Laut Timor, Selat Leti, Laut Banda (Barat Laut Buru), selanjutnya ke ALKI III-A;

ALKI III-C, Laut Arafuru, Laut Banda (Barat Pulau Buru) selanjutnya terus ke utara menyambung ALKI III-A.¹¹

Laut Sulawesi menjadi pintu masuk ke wilayah ALKI II yang terhubung ke Selat Makassar, Laut Flores dan Selat Lombok menuju Samudera Hindia. Selat Lombok dan Selat Makassar termasuk dalam kategori laut dalam. Sementara Laut Sulawesi memiliki kedalaman hampir mencapai 6.200 m. Alur ALKI II menjadi jalur alternatif kedua setelah Selat Malaka. Pintu utama bagian selatan dari ALKI II memiliki letak yang berhadapan langsung dengan dua negara besar Australia

¹¹ J. Sitohang, et al, *Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut China Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna*, (Jakarta: LIPI Press, 2008)

dan Selandia Baru. Kedua negara yang berada di selatan Indonesia membutuhkan jalur ALKI II bagi pelayaran kapal angkut menuju Asia Timur dan sebaliknya. Sementara kapal-kapal tanker raksasa yang berbobot lebih dari 200.000 ton dengan sarat muatan lebih memilih jalur ALKI II daripada melewati Selat Malaka karena sangat berbahaya dan mempunyai resiko tinggi terhadap keselamatan pelayaran. Ketidaksesuaian antara bobot dan kedalaman alur di Selat Malaka akan menyebabkan kapal kandas serta merugikan banyak pihak.

Laut Sulawesi menjadi pintu masuk utara untuk kapal-kapal yang akan melintasi ALKI II menuju Samudera Hindia. Laut Sulawesi berbatasan langsung dengan Samudera Pasifik, Laut Sulu, dan pulau-pulau di Filipina selatan. Dalam penelitian tentang biota laut, Laut Sulawesi merupakan salah satu tempat yang kaya akan terumbu karang dunia. Latar tropis dan air tenang yang hangat menjadi tempat hidup sekitar 580 dari 793 spesies korall pembangun karang dunia. Disamping itu berbagai kehidupan bawah laut yang mempunyai nilai ekonomis tinggi dapat hidup dengan baik di perairan ini, misalnya Tuna dan Tuna Sirip Kuning.¹² Laut Sulawesi secara langsung bersambungan

¹² Syarif Thoyib, *Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia dalam Perspektif Ketahanan Nasional (Studi Kasus: Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia II)*, (Thesis Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2009), hlm. 35.



Sumber: Topographic Map of The Sulu-Sea dalam <http://www.rms-gs.de/phleng/mape.html>

Gambar 2. Peta Laut Sulawesi – Laut Sulu, perbatasan tiga negara

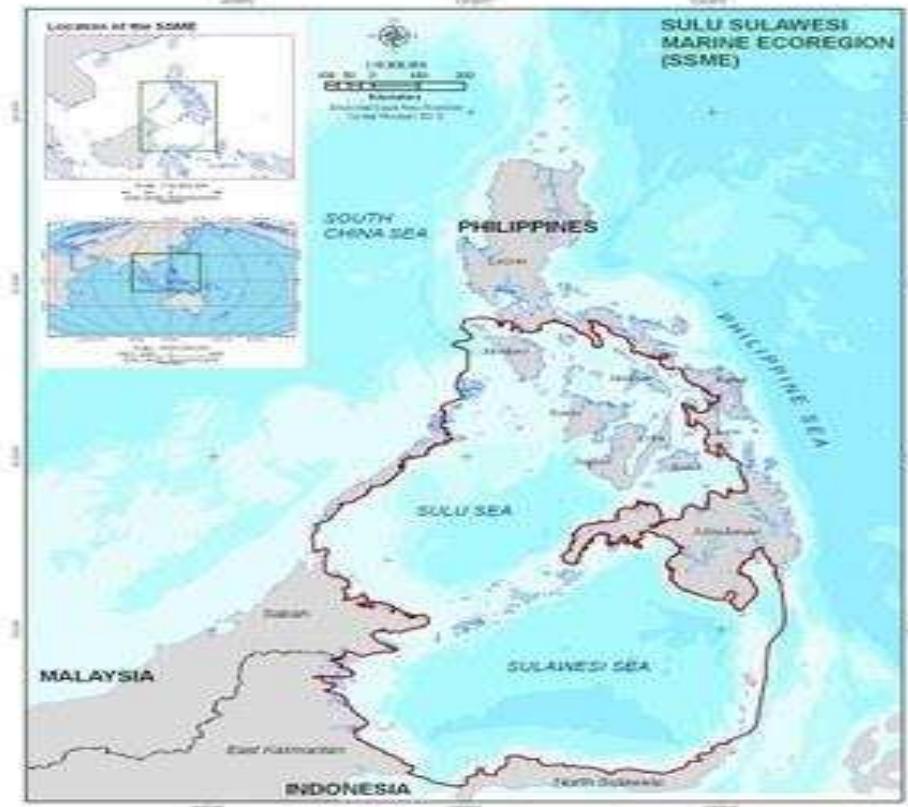
dengan Laut Sulu, hanya terpisah oleh pulau-pulau kecil yang diantaranya terdapat banyak celah-celah perairan. Kedua laut ini terletak di puncak Segitiga Terumbu Karang Dunia yang mengiris tiga negara yaitu Indonesia, Filipina dan Malaysia. Sehingga kedua laut ditetapkan sebagai *Sulu-Sulawesi Marine Ecoregion* (SSME) yang menjadi kawasan konservasi kunci dunia (Lihat gambar 2). Ketiga negara; Indonesia, Malaysia dan Filipina juga telah menyepakati *Memorandum of Understanding* (MoU) tentang rencana konservasi pada ekoregion perairan Sulawesi-Sulu¹³

Wilayah perairan Sulawesi-Sulu memiliki nilai strategis dan digunakan untuk kepentingan banyak negara. Ribuan armada tanker minyak dan armada dagang melintasi jalur tersebut. karena potensi, letak, dan intensitas aktivitas lautnya yang ramai, jalur ini menghadapi sejumlah ancaman, seperti masalah pelanggaran wilayah karena posisi tepat di perbatasan tiga negara, juga masalah penangkapan ikan secara ilegal, masalah penyelundupan senjata dan perdagangan manusia serta masalah perompakan kapal yang disertai dengan penculikan awak kapal. Tentunya hal tersebut

menjadi beban tugas yang besar bagi pemerintah Indonesia dan negara tetangga. Belum lagi ketiga negara, Indonesia, Malaysia dan Filipina, memiliki kepentingan ekonomi yang berbeda-beda pada perairan ini. Untuk Indonesia dan Filipina misalnya, kebutuhan perdagangan batu bara dan bahan-bahan mineral lain sangat bergantung pada laut Sulawesi - laut Sulu. Selama ini Indonesia memasok kebutuhan batu bara Filipina hampir 96 persen. Perdagangan antara kedua negara mencapai US\$ 4,6 miliar dengan keuntungan yang didapatkan Indonesia sebesar US\$3,19 miliar.¹⁴

¹³ Indonesia menjadi Ketua Kelompok Kerja Teknis Napoleon Wrasse di wilayah Sulu-Sulawesi Kementerian Kelautan dan Perikanan, <http://kkji.kp3k.kkp.go.id/index.php/en/beritabaru/228-indonesia-ketua-pokja-sulu-sulawesi>, diakses pada 17 Oktober 2017.

¹⁴ Prima Gumilang, "Pembajakan Di Filipina, Indonesia taruh Tentara dalam Kapal", CNN Indonesia, 2 Juli 2016, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160702052225-20-142559/pembajakan-di-filipina-indonesia-taruh-tentara-dalam-kapal/>, diakses pada 1 Agustus 2016.



Sumber: Geographic Scope dalam <http://ssme.iwlearn.org/about/the-region>

Gambar 3. Peta Sulu-Sulawesi Marine Ecoregion

Ancaman Keamanan Maritim Pada Laut Sulawesi-Laut Sulu: Pembajakan Kapal

Pembajakan kapal adalah sebuah kejahatan terorganisir yang merupakan masalah klasik yang telah dikenal sejak manusia memanfaatkan laut untuk kegiatan pelayaran demi keberlangsungan perdagangan. Sejarah Indonesia mencatat kegiatan pembajakan kapal sering terjadi sejak zaman kerajaan maritim besar seperti Kerajaan Sriwijaya dan Kerajaan Majapahit. Perkembangan teknologi dan kemajuan arus globalisasi mendukung terjadinya peningkatan kasus bajak laut di seluruh perairan dunia, dimana persentase kasus tersebut menunjukkan wilayah Asia Tenggara sebagai lokasi dengan kasus terbanyak. Hal ini dapat terlihat pada sejarah yang mencatat beberapa suku pembajak yang terkenal dan mendapatkan perlindungan dari penguasa lokal mereka seperti pembajak Melayu, pembajak Bugis, pembajak Dayak, pembajak Iranum, dan pembajak Balangingi di Filipina.¹⁵ Setelah usainya Perang Dingin,

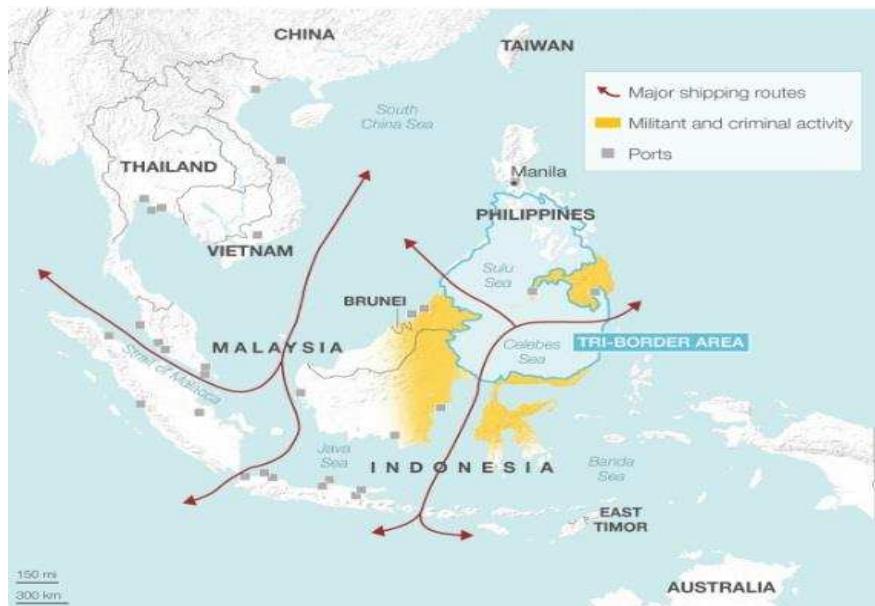
kasus pembajakan kapal kian memperlihatkan peningkatan aktivitas. Pada tahun 1992 terjadi 106 kali kasus pembajakan di dunia dan 73 kali diantaranya terjadi di wilayah Asia Tenggara dengan lokasi terbanyak terjadi di sekitar Pulau Bintan, Selat Philip, bagian utara pulau Sumatera, dan bagian selat Malaka lainnya.¹⁶

Indonesia sebagai sebuah negara kepulauan memiliki konsekuensi logis sebagai penyedia jalur pelayaran yang dilewati oleh kapal-kapal asing dari berbagai negara.¹⁷ Banyak akibat yang kemudian muncul dari adanya status sebagai *Archipelagic State* tersebut. Misalnya permasalahan penentuan batas laut yang tidak kunjung mencapai titik temu, padahal kepemilikan laut menjadi sebuah hal yang krusial terkait dengan hak kedaulatan sebuah negara serta faktor ekonomis yang terkandung didalamnya. Untuk Asia Tenggara saja, banyak masalah perbatasan yang belum tuntas sehingga menimbulkan masalah bagi kapal pelintas batas dan rentan akan pencurian sumber daya laut. Isu strategis keamanan laut bermunculan dalam

¹⁵ Syamsumar Dam, Politik Kelautan, (Jakarta: Bumi Aksara, 2010), hlm. 99.

¹⁶ Ibid, hlm. 100.

¹⁷ S.K. Wahyono, *Indonesia Negara Maritim*, (Jakarta: Teraju, Anggota IKAPI, 2007), hlm. 89.



Sumber: Security Threats and Shipping Lanes in the Tri-Border Area dalam <https://www.stratfor.com/image/policing-southeast-asias-tri-border-area>

Gambar 4. Jalur Pelayaran Selat Malaka dan *Tri-border Area* Laut Sulawesi-Laut Sulu

jalur-jalur perairan yang ramai dilewati dan berada di area perbatasan.

Selat Malaka merupakan salah satu jalur pelayaran terpenting di dunia, hampir setiap tahun terjadi kasus pembajakan kapal yang merugikan banyak pihak. Frekuensi serangan pembajak kapal nampak mengalami peningkatan setelah tahun 2000. Selat Malaka berada dalam wilayah tiga negara (*tri-border area*) yaitu, Indonesia, Malaysia dan Singapura (lihat gambar 3). Sehingga kredibilitas pemerintah negara-negara dalam menanggulangi isu pembajakan yang berada di wilayah tersebut dipertanyakan. Singapura sebagai Negara Pulau yang “hidup” dari padatnya jalur perdagangan internasional di Selat Malaka mendorong pemerintahannya untuk memberikan jaminan keamanan, baik bagi keutuhan dan kelangsungan peran ekonominya secara domestik maupun bagi kedaulatan wilayahnya.¹⁸ Untuk mendorong tercapainya keamanan Selat Malaka dibentuklah berbagai rezim kerja sama pertahanan antar negara di wilayah tersebut. Dua hal utama yang dilakukan ialah patroli gabungan tiga negara; Malaysia, Indonesia dan Singapura

dan menyelenggarakan serangkaian *workshop* berkaitan dengan keamanan kawasan maritim Asia Tenggara.¹⁹ Pelaksanaan kerja sama tiga negara dalam bentuk perjanjian Malsindo tahun 2004 memberikan efek positif terhadap penekanan kasus pembajakan kapal di Selat Malaka. Disamping itu, negara-negara di Selat Malaka juga melibatkan peran dari negara lain dalam menangani kasus bajak laut. misalnya, Malaysia yang menggandeng Tiongkok untuk kerjasama keamanan demi kepentingan strategis bersama di wilayah ini, tentunya tanpa mengancam hubungan mereka dengan negara lain yang mungkin juga memiliki kepentingan yang sama.²⁰

¹⁸ Awani Irewati, “Makna Kerjasama Pertahanan Indonesia-Singapura bagi Perairan Natuna”, dalam Japanton Sitohang, et al, *Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut China Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna*, (Jakarta: LIPI Press, 2008), hlm. 110.

¹⁹ Bambang Cipto, *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), hlm. 227.

²⁰ AA. Banyu Perwita dan IGB. Dharma Agastia, *Maritime Security in The Indo-Pacific*, (Yogyakarta: Graha Ilmu Yogyakarta, 2016), hlm. 130.

Pada tahun 2016 *The International Maritime Bureau* (IMB) memberi laporan mengenai kasus bajak laut di Selat Malaka yang menurun drastis sepanjang tahun 2015 dan 2016.²¹ Patroli dari tiga negara tepi yaitu Indonesia, Malaysia dan Singapura dianggap berhasil dalam menangani kasus ini. Saat kasus perompakan kapal di Selat Malaka mengalami angka penurunan, Laut Sulawesi - Laut Sulu menjadi perhatian banyak negara karena terjadi peningkatan kasus pembajakan kapal niaga di wilayah perairan tersebut terutama pada tahun 2016. Model kejahatan berulang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang berdomisili dalam pulau-pulau kecil yang terletak di perairan Sulu dan disebut sebagai Kepuluan Sulu diantaranya Pulau Sibutu, Tawi-tawi, Jolo dan Basilan. Dalam sejarahnya, terdapat beberapa kelompok bajak laut dari Filipina Selatan kepulauan yaitu kelompok Lanun, Balangingi dan Mindanao.²²

Berdasarkan laporan dari IMB yang berpusat di Kuala Lumpur, Malaysia, untuk tahun 2015 setidaknya telah terjadi 11 kali serangan di wilayah ini yang berupa perampakan bersenjata.²³ Pada tahun 2016 modus kejahatan semakin meningkat bukan sekedar perampakan namun pembajakan dengan menyandera awak kapal dan meminta uang tebusan dengan jumlah yang sangat tinggi kepada pihak keluarga atau perusahaan kapal. Dalam laporan ReCAAP sepanjang tahun 2016 terjadi 16 kali kasus penyanderaan kru kapal di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Pada tanggal 26 Maret 2016 terjadi pembajakan Kapal Brahma 12 serta penyanderaan terhadap 10 ABK warga negara Indonesia, di awal April terjadi pembajakan terhadap kapal berbendera Malaysia yaitu kapal MV Massive 6 dan menyandera sebanyak 4 ABK Malaysia, kemudian pada pertengahan April 2016 kembali terulang pembajakan terhadap kapal TB Henry dan Cristi dengan

²¹ Serangan Perompak Laut Menurun Drastis di Perairan Indonesia, BBC Indonesia, 31 Oktober 2016, <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-37823426>, diakses pada 17 OKtober 2017.

²² Adrian B. Lapian, *Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut, Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*, (Jakarta: Komunitas Bambu, 2009), hlm. 41.

²³ Jacqueline Espenilla, “Abductions at Sea: A 3-Way Security Challenge for Indonesia, Malaysia, and the Philippines”, *The Diplomat*, 5 Mei 2016, <http://thediplomat.com/2016/05/abductions-at-sea-a-3-way-security-challenge-for-indonesia-malaysia-and-the-philippines/>, diakses pada 29 Agustus 2016.

korban 4 ABK warga Indonesia, dan pada bulan Juni kapal TB Charles 001 dan Robby 152 dibajak beserta 7 ABK yang ikut disandera. Selanjutnya pada bulan Juli 2016 terjadi dua kali insiden terhadap kapal Indonesia Fishing Trawler dan kapal Malaysia Serudong 3. Disusul insiden pada bulan September di tahun yang sama sebanyak satu kasus kapal Fishing Trawler, bulan Oktober kapal Dong Bang Giant 2, bulan November sebanyak 6 kasus dan bulan Desember 2 kasus.²⁴

Kejahatan bajak laut yang terjadi di wilayah Laut Sulawesi-Laut Sulu dilakukan oleh kelompok separatis yang mendiami pulau-pulau kecil terbelakang di Selatan Filipina, antara lain Pulau Jolo, Basilan, Tawi-tawi dan Mindanao. Kelompok ini merupakan gerakan perlawanan yang lahir dari organisasi yang menuntut kemerdekaan pada pemerintah Filipina. Kelompok ini dikenal dengan nama Abu Sayyaf, yang belakangan melakukan aksi kejahatan laut tanpa memandang status kewarganegaraan korbannya. Pergerakan politik Abu Sayyaf kini mengalami pergeseran pada aksi-aksi penculikan untuk menuntut uang tebusan, daripada menyiapkan berdirinya sebuah Negara Islam di Asia Tenggara, seperti tujuan awal dibentuknya organisasi tersebut. Penguasaan wilayah pulau-pulau kecil dengan hutan sebagai markas komando dan aksi kejahatan dilakukan di wilayah perairan didukung oleh kontur geografis Filipina selatan. Abu Sayyaf diperkirakan memiliki ratusan gerilyawan aktif yang memiliki kemampuan menggunakan medan pegunungan di pulau-pulau terdekat sebagai basis melakukan operasi penculikan di laut. Kejahatan berupa gangguan keamanan laut yang melibatkan kelompok ini sebenarnya sudah lama terjadi. Pertama kali pada tahun 1991 dengan kasus pelemparan granat ke kapal Doulas.²⁵

Maret 2016 menjadi awal *pergulatan* pemerintah Indonesia dalam menangani kasus pembajakan di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Penyusunan langkah dan strategi pembebasan warga Indonesia yang disandera melibatkan

²⁴ ReCAAP, *Annual Report Piracy and Armed Robbery Against Ships In Asia 2016*, hlm. 22.

²⁵ GMA News Online, “Abu Sayyaf Kidnapping, Bombings and other Attacks”, 23 Agustus 2007, <http://www.gmanetwork.com/news/story/154797/news/abu-sayyaf-kidnapping-bombings-and-other-attacks>, diakses pada 20 Agustus 2016.

sejumlah jajaran kementerian. Langkah pertama yang diambil yaitu dengan mengaktifkan *crisis center*. Karena belajar dari upaya pembebasan sandera pada kasus terdahulu teknik ini sangat membantu. Selain itu, Indonesia akan memperpanjang moratorium ekspor batubara dengan Filipina melalui wilayah Laut Sulawesi – Laut Sulu sampai pemerintah Filipina mampu memberikan jaminan keamanan pada jalur tersebut. Kebijakan yang sama juga dilakukan negara Malaysia untuk seluruh kapal niaganya yang beroperasi di sekitar Laut Sulu.

Kebijakan Kerja Sama Trilateral; Indonesia, Malaysia dan Filipina

Meningkatnya proses globalisasi ditandai dengan kompleksitas interaksi aktor-aktor internasional menciptakan kerentanan timbal balik sehingga kerjasama internasional semakin dibutuhkan untuk mengatasinya.²⁶ Sebagai negara dengan wilayah maritim yang luas Indonesia maupun Filipina rentan berhadapan dengan sejumlah gangguan keamanan di laut yang tidak jarang mempengaruhi intensitas ancamannya. Bajak laut merupakan salah satu dari isu-isu keamanan non-tradisional memaksa pemerintah untuk menyusun kembali agenda keamanan serta merumuskan mekanisme pemecahan masalah melalui kerja sama terutama dengan negara sekitar yang mempunyai kepentingan atas jalur pelayaran. Sebagai isu keamanan non-tradisional yang melintasi batas negara tentu masalah ini tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja. Dibutuhkan kerja sama keamanan baik dalam cakupan bilateral maupun trilateral untuk menuntaskannya.

Ancaman keamanan maritim pembajakan kapal terjadi pada laut perbatasan tiga negara, yang sekaligus menjadi ancaman bagi negara lain yang memiliki kepentingan pelayaran di jalur ini. Mengingat ketiga negara Indonesia, Malaysia dan Filipina adalah anggota ASEAN, maka peran dari regionalisme ini menjadi penting untuk dikaji lebih jauh bagaimana peranannya dalam mengatasi masalah di perairan Asia Tenggara. Dalam ASEAN sendiri terdapat sebuah forum yang khusus dibentuk oleh ASEAN sebagai wahana dialog dan konsultasi tentang hal yang terkait dengan keamanan

²⁶ Aleksius Jemadu, Politik Global dalam Teori dan Praktik, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2014), hlm. 109.

kawasan yang dikenal sebagai *ASEAN Regional Forum* (ARF) dengan melibatkan negara non-ASEAN didalamnya. Keamanan maritim adalah salah satu isu keamanan penting yang dibahas dalam ARF. ARF telah mengambil langkah-langkah kolektif yang kuat dalam mengantisipasi ancaman terhadap keamanan maritim, termasuk perompakan dan perampukan bersenjata terhadap kapal-kapal di kawasan Asia Pasifik. Keamanan maritim itu sendiri tidak hanya meliputi satu isu yang terisolasi, misalnya keamanan tersebut juga harus meliputi berbagai aspek seperti keselamatan bervavigasi, proteksi lingkungan, dan juga penyelundupan barang, orang dan senjata. Oleh karena itu, strategi peningkatan keamanan maritim dilakukan dengan langkah yang komprehensif dan terintegrasi. Pengembangan kerja sama keamanan maritim harus menghormati peraturan dan hukum internasional yang sudah ada; *the United Nation Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS 1982) serta regulasi dan hukum nasional dari masing-masing negara anggota ARF.²⁷

Peristiwa yang terjadi berturut-turut sepanjang tahun 2016 memperlihatkan kelengahan tiga negara dalam pengamanan Laut Sulawesi-Laut Sulu. Beberapa tahun terakhir konsentrasi negara-negara Asia Tenggara mengarah pada poros yang sama yaitu Laut China Selatan (LCS). Permasalahan klaim teritori yang terjadi mendorong pada perlombaan kemampuan militer antar negara-negara yang bersitegang. Sengketa ini tidak hanya melibatkan negara-negara yang posisinya berada di Laut China Selatan seperti Tiongkok, Filipina, Taiwan, Vietnam dan Malaysia, namun juga melibatkan negara Pasifik seperti Amerika Serikat. Kepentingan semua negara tepi termasuk Filipina, Malaysia dan Indonesia adalah sama-sama mempertahankan hak kedaulatan berdasarkan landasan hukum masing-masing negara. Klaim wilayah diajukan dengan segala metode penyelesaian. Sehingga, kesiagaan militer diletakkan pada garda terdepan untuk mengantisipasi timbulnya ketegangan. Masalah LCS sangat kompleks karena semua negara tepi di LCS mengakui bahwa kawasan

²⁷ Dalam hal ini Indonesia, Malaysia dan Filipina merupakan anggota aktif dari 27 total negara anggota dalam *ASEAN Regional Forum*. Lihat: Parulian Simamora, *Peluang dan Tantangan Diplomasi Pertahanan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 122.

tersebut adalah wilayah negara mereka masing-masing. Misalnya perairan barat dari kepulauan Spratly diakui oleh Tiongkok adalah miliknya, sementara Vietnam dan Taiwan membantah dan mengakui justru kepulauan itu milik kedua negara tersebut. Sengketa seperti ini menjadi ancaman yang mendorong meningkatnya potensi konflik di LCS.

Idealnya, berdasarkan Hukum Laut Internasional semua klaim yang diajukan harus dibuktikan dan dirundingkan bersama-sama ditingkat internasional melalui mahkamah internasional.²⁸ Filipina bahkan sudah mengajukan gugatan terhadap Tiongkok pada Mahkamah Arbitrase Internasional bulan Juli 2016 mengenai klaim Tiongkok di wilayah perairan LCS yang ditandai dengan *nine-dash-line*. Menurut Filipina ini bertentangan dengan kedaulatan wilayah Filipina dan hukum laut internasional. Namun Tiongkok tidak mengakui dan menyatakan tidak akan mematuhi keputusan Mahkamah Arbitrase Internasional yang telah memutuskan untuk mendukung Filipina dalam sengketa LCS tersebut dengan alasan Tiongkok tidak memiliki dasar hukum untuk mengklaim hak sejarah atas kepemilikan sebagian besar LCS.²⁹

Eskalasi ketegangan di wilayah laut China Selatan ini berimbang pada lemahnya pengamanan laut pada titik teritori di selatan. Insiden pembajakan kapal disertai penculikan ABK membuat tiga negara, terutama Filipina, menjadi kepayahan dalam mengatasinya. Aksi pembajakan dan penculikan awak kapal di Laut Sulawesi-Laut Sulu terjadi dalam waktu yang berturut-turut. Hal ini memicu prediksi bahwa hal yang sama bisa kembali terulang sewaktu-waktu apabila tidak ada langkah konkret terhadap insiden ini. Bagi Indonesia dan Malaysia, hal yang memungkinkan dilakukan ialah *pertama*, mengambil kebijakan internal dalam negeri seperti pelarangan sementara untuk pelayaran melalui jalur berbahaya dan menggantinya dengan jalur alternatif. *Kedua*, dengan mengeluarkan kebijakan pengamanan laut secara bersama mengingat

²⁸ C.P.F. Luhulima, "Pendahuluan", dalam Japanton Sitohang, et.al, *Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut Cina Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna*, (Jakarta: LIPI Press, 2008), hlm. 49.

²⁹ "RI Diharapkan Jadi Pemersatu", Kompas, Senin, 5 September 2016b, hlm. 10.

wilayah ini sebagai *tri-border area*. Terkait dengan yang kedua, perlunya dibangun kerja sama yang bersinergi antara tiga negara yang secara geografis bersinggungan langsung di Laut Sulawesi – Laut Sulu. Karena berdasar pada kewajiban yang sama terkait dengan pengamanan laut. upaya mendasar bagi ketiga negara ialah mengesampingkan ego masing-masing, terlihat pada kasus pembajakan kapal awal Maret 2016, dimana Indonesia mengedepankan misi diplomasi untuk melepaskan para sandera. Sementara Presiden Rodrigo Duterte lebih memilih opsi operasi militer untuk membebaskan seluruh sandera asing dari tangan Abu Sayyaf.

Sebagai langkah awal, Pemerintah Indonesia dan pemerintah Filipina mensiasati kerja sama dengan terus berkoordinasi mengenai sandera. Kerja sama yang paling memungkinkan dalam waktu singkat ialah kerjasama patroli keamanan, yaitu dengan meningkatkan intensitas patroli keamanan laut serta pelatihan bersama termasuk berbagi informasi mengenai situasi terbaru. Misalnya, yang dilakukan pemerintah Filipina pada upaya penggalian informasi mengenai dua anak buah kapal tunda Charles 001 sangat berguna bagi pembebasan WNI lainnya yang masih ditahan oleh kelompok militan Abu Sayyaf.³⁰

Mengingat kasus ini menyangkut masalah multi yurisdiksi maka menurut Jacqueline Espenilla, untuk melaksanakan kerjasama terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan. *Pertama*, sifat dan batas tindakan yang tepat harus ditentukan untuk melanggengkan sebuah kerja sama Filipina sebagai negara dimana pelaku bajak laut berdomisili harus mengidentifikasi koridor mana saja yang aman dan dapat dilalui oleh kapal sebagai jalur alternatif. Sementara, pihak Indonesia ingin adanya patroli bersama yang melibatkan kapal-kapal angkatan laut dari ketiga negara dapat berpatroli dengan akses bebas di perairan teritorial Laut Sulawesi-Laut Sulu. Pada konteks ini perlu kehati-hatian karena melibatkan teritorial dan batas kedaulatan yang merupakan isu sensitif dan belum terselesaikan hingga kini karena masing-masing negara menerapkan hukum maritim yang berbeda. Dalam hal ini, mungkin berguna untuk menjadi pertimbangan bagaimana bentuk dan batas

³⁰ "RI Diharapkan Jadi Pemersatu", Kompas, Senin, 5 September 2016b, hlm. 5.

koordinasi digariskan dalam sebuah Kode Etik. Belajar dari kerja sama kawasan yang terbentuk dalam kasus Somalia yang telah efektif dalam membatasi jumlah insiden laut perompakan dan perampokan bersenjata dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip kesetaraan kedaulatan dan integritas wilayah Negara serta prinsip non intervensi terhadap urusan dalam negeri negara tetangga.³¹

Kedua, bagi ketiga negara pantai harus berkolaborasi untuk mencapai *Maritim Domain Awareness* (MDA) digambarkan oleh Organisasi Maritim Internasional (IMO) sebagai “*the effective understanding of anything associated with the maritime domain that could impact the security, safety, economy, or environment*”.³² *Ketiga*, untuk Indonesia, Malaysia, dan Filipina harus mempertimbangkan pentingnya berbagi akses informasi keluar dan membangun kapasitas jaringan yang lebih luas. Hal ini untuk memfasilitasi pertukaran informasi antara tiga negara pantai, sehingga membantu meningkatkan respon insiden. Saat ini, satu-satunya jaringan yang dapat digunakan dalam *litoral states* tiga negara tepi adalah *the Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia* (ReCAAP), yang mulai berlaku sejak tanggal 4 September 2006 dan 20 negara yang mengesahkan, diantaranya: Australia, China, Denmark, India, Jepang, Korea, Belanda, Norwegia, Sri Lanka, Inggris, Amerika Serikat, Bangladesh, Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand, dan Vietnam. Sekalipun dalam hal ini, Indonesia dan Malaysia masih enggan untuk bergabung dalam rezim tersebut karena terdapat potensi pelanggaran kedaulatan karena beberapa aturan dalam rezim tersebut memberikan izin pada negara anggotanya untuk mempergunakan wilayah perairan mana saja untuk kepentingan ReCAAP.

Inisiatif untuk membangun kerjasama pengamanan laut baru nampak sejak pertemuan antara tiga negara pada *The 1st Trilateral Defence Minister* yang dilaksanakan di Yogyakarta pada

³¹ Jacqueline Espenilla, “Abductions at Sea: A 3-Way Security Challenge for Indonesia, Malaysia, and the Philippines”, The Diplomat, <http://thediplomat.com/2016/05/abductions-at-sea-a-3-way-security-challenge-for-indonesia-malaysia-and-the-philippines/>, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2016
³² *Ibid*

hari Kamis, 5 Mei 2016, sebulan setelah tiga kali insiden yang sama terjadi di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Pada pertemuan ini Indonesia mengirim perwakilan Menteri Luar Negeri Retno Marsudi dan Panglima TNI Jenderal Gatot Nurmantyo. Lalu dari Petinggi Malaysia yang hadir adalah Menteri Luar Negeri Dato’ Sri Anifah Aman dan Panglima Angkatan Bersenjata Tan Sri Dato’ Sri dan pejabat Filipina yang hadir ialah Menteri Luar Negeri Jose Rene D Amendas dan Pelaksana Tugas Panglima Militer Caesar Taccadbaqua.³³ Pertemuan para ptinggi negara ini berlangsung dalam suasana terbuka dan sangat produktif.³⁴ Pertemuan tersebut membahas isu keamanan kawasan perairan masing-masing negara di perbatasan. Terdapat empat kesepakatan yang berkaitan dengan keamanan perairan di wilayah Laut Sulawesi – Laut Sulu. *Pertama* adalah ketiga negara berkomitmen bekerja sama untuk berpatroli menjaga perairan dari tindak kejahatan, misalnya, perompakan, atau penyelundupan, *kedua* adalah pembahasan tentang respons atau reaksi Indonesia, Malaysia, dan Filipina, jika terjadi tindakan kejahatan di perairan masing-masing. *Ketiga*, pertemuan itu membicarakan mengenai tukar-menukar informasi secara cepat dalam situasi darurat, misalnya dengan membuat *hotline* saluran informasi atau pengaduan demi meningkatkan koordinasi bantuan untuk orang dan kapal dalam situasi kritis serta mengintensifikasi informasi dan berbagi intelijen. *Keempat*, pembahasan standar operasional prosedur yang jelas dan detail pada setiap tahapan yang akan dibahas masing-masing menteri luar negeri dan panglima militer. Keempat kesepakatan itu akan dibahas dan diperinci secara teknis dalam pertemuan trilateral.

Dua bulan setelah diadakan pertemuan tiga negara, pada tanggal 14 Juli 2016, Indonesia, Malaysia dan Filipina menandatangani kerangka persetujuan baru untuk kerja sama yang disebut

³³ Kemlu, “Joint Declaration of Foreign Ministers and Chiefs of Defence Forces of Indonesia-Malaysia-Philippines”, 5 Mei 2016, <http://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Joint-Declaration-Foreign-Ministers-and-Chiefs-of-Defence-Forces-of-Indonesia-Malaysia-Philippines.aspx>, diakses pada 29 Agustus 2016.

³⁴ Abdul Mursyid, “Malaysia, Indonesia Sepakat Tangani Penculikan Di Laut Sulu”, 2 Agustus 2016, <http://www.suara.tv/2016/08/02/malaysia-indonesia-sepakat-tangani-penculikan-di-laut-sulu/>, diakses pada 23 Agustus 2016.

The Sulu Sea Patrol Initiative (SSPI) yang relevan dengan *Standard Operating Procedures* (SOP). Yang lahir dari salah satu kesepakatan untuk melaksanakan patroli terkoordinasi yang sifatnya lebih dari sekedar patroli bersama. Karena istilah “patroli bersama” menyiratkan bahwa akan dilakukan secara serentak dan dalam lintas batas nasional, sementara gagasan “patroli terkoordinasi” berarti bahwa setiap negara bebas untuk melakukan patroli masing-masing tanpa komando dari negara lain dalam wilayah perbatasannya sendiri dengan tetap membangun komunikasi. Ketiga negara juga sepakat bahwa personil militer diizinkan untuk menyeberang perbatasan jika harus mengejar para pembajak atau teroris dengan catatan hanya diperbolehkan dalam situasi darurat dan harus dilakukan dengan penyampaian informasi sebelum operasi dilaksanakan. Selain itu, operasi hanya berlangsung dalam domain maritim dan tidak mencakup operasi darat. Kesepakatan lain ialah tentang pembentukan tiga pos komando untuk memfasilitasi koordinasi, antara lain: Bongao di Filipina, Tawau di Malaysia, dan Tarakan di Indonesia. Pos-pos tersebut akan digunakan untuk menunjukkan rute laut dan pengawasan udara. Ketiga negara juga menyepakati latihan angkatan laut bersama dan implementasi sistem identifikasi otomatis.³⁵ Selanjutnya pada awal bulan Agustus 2016, Menteri Pertahanan dari tiga negara kembali bertemu dalam *The 3rd Trilateral Defence Ministers Meeting* di Bali untuk membahas tentang perkembangan *Framework of Arrangement* (FoA) yang berisi tentang SOP patroli trilateral dengan harapan dapat segera dilaksanakan patroli maritim bersama.³⁶

Implementasi Kebijakan Bersama Tiga Negara

Setelah beberapa kali pelaksanaan *Trilateral Defence Minister Meeting*, pemerintah Indonesia, Malaysia dan Filipina nampaknya belum menjalankan sepenuhnya poin-poin

³⁵ Prashanth Parameswaran, “New Sulu Sea Trilateral Patrols Officially Launched in Indonesia”, 4 Agustus 2016, <http://thediplomat.com/2016/08/new-sulu-sea-trilateral-patrols-officially-launched/>, diakses pada 30 Agustus 2016.

³⁶ Dewi Divianta, “Pertemuan 3 ‘Negara’ di Bali Membahas Keamanan Laut Sulu”, 2 Agustus 2016, <http://global.liputan6.com/read/2567141/pertemuan-3-negara-di-bali-membahas-keamanan-laut-sulu>, diakses pada 25 Agustus 2016.

kesepakatan yang telah dibahas. Sehingga membutuhkan pertemuan lanjutan kembali serta pembentukan rezim yang mengikat di antara tiga negara. Pertemuan para petinggi negara memang menghadapi tantangan dan tidak selalu berjalan lancar, misalnya, *Framework of Arrangement* (FoA) hingga beberapa bulan setelah penandatanganan masih dalam tahap perkembangan karena banyaknya poin SOP patroli maritim trilateral yang masih harus dirapikan. Belum lagi soal penempatan pasukan militer di kapal dagang yang berhubungan dengan kegiatan niaga antar negara, ada berbagai ketentuan yang harus dipertimbangkan termasuk hukum internasional yang harus dihormati. SOP penempatan pasukan militer di kapal dagang juga harus mendapatkan tinjauan dari organisasi maritim internasional.

Kerja sama trilateral tiga negara tepi yang paling memungkinkan dalam jangka waktu terdekat ialah keputusan untuk melakukan patroli gabungan terkoordinasi di Laut Sulawesi - Laut Sulu. Pada awalnya Filipina menolak patroli gabungan dan hanya menyetujui pada ranah koordinasi bersama, sementara patroli tetap dilakukan di wilayah perairan masing-masing negara oleh angkatan lautnya sendiri. Bagi Malaysia dan Indonesia hal tersebut dirasa kurang efektif karena terkesan tidak terkoordinasi. Laut Sulawesi - Laut Sulu sebagai jalur strategis dan mempunyai peluang konflik yang berdampak pada banyak lapisan kepentingan nasional harus berada dibawah kontrol keamanan kolektif. Kaburnya ranah kesepakatan antara negara litoral ini mendorong agenda kunjungan Presiden Filipina Rodrigo Duterte ke Indonesia selepas Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN di Vientiane, Laos pada awal September 2016. Pembahasan dalam kunjungan tersebut terkait dengan keamanan maritim pada Laut Sulawesi - Laut Sulu mengingat kekhawatiran masalah perompakan akan muncul kembali di perairan itu.

Upaya pengamanan wilayah maritim yang berada dalam *tri-border area* memang tidak mudah. Proses panjang dengan seringkali menemui kebuntuan pada konsep kerja sama yang ingin dibangun. Oleh karena itu, untuk meningkatkan keamanan dan stabilitas di perbatasan, Indonesia terus berupaya melakukan patroli secara terkoordinasi bersama Malaysia dan Filipina di perairan Sulawesi-Sulu. Dalam hal ini, upaya diplomasi difokuskan pada

menyamakan persepsi diantara ketiga negara bertetangga. Persepsi yang komprehensif termasuk isu tentang keamanan, keselamatan navigasi serta mengamankan alur laut dan proteksi lingkungan. Dalam konteks yang lebih pengamanan alur laut tidak hanya dari perompakan saja tetapi juga dari penyelundupan dan perdagangan ilegal barang, orang dan senjata serta ancaman terorisme dan perusakan lingkungan.³⁷ Salah satu hasil yang dicapai dari serangkaian pertemuan trilateral sepanjang tahun 2016 adalah terbentuknya patroli maritim trilateral Indomaphil yang telah diresmikan pada bulan Juni 2017 bersama dua negara tetangga untuk pengamanan laut Sulawesi-Laut Sulu. Juga, menetapkan jalur aman bagi pelayaran niaga kapal-kapal Indonesia agar terhindar dari peristiwa perompakan yang sama.³⁸

Rute patroli maritim bersama didukung dengan penempatan pos TNI AL di kota Bongau, Tawi-tawi, serta penempatan perwira penghubung TNI di kota Kinabalu, Sabah dan kota Davao, Mindanao serta tiga kota yaitu Bongau, Tawau dan Tarakan sebagai *Maritime Command Center* (MCC). Dengan terbentuknya rute patroli maritim ini upaya untuk menurunkan angka kriminalitas di Laut Sulawesi-Laut Sulu dapat tercapai karena adanya kesepakatan prosedur standar *hot pursuit* dan tindakan dalam keadaan normal dengan patroli terkoordinasi lewat pertukaran informasi dan komunikasi bersama. Kebijakan ini dilengkapi dengan kesepakatan operasi pelatihan bersama dan patroli udara di perairan maritim dan garis pantai. Patroli dapat dilakukan dengan efektif dan efisien. Kerja sama trilateral ini juga dapat diberdayakan untuk melawan tindak terorisme yang menyebar di Filipina selatan.

Dalam implementasi kedepannya kebijakan ini tentunya tidak lepas dari tantangan, misalnya kegiatan patroli yang membutuhkan sistem sensor dan teknologi komunikasi andal yang bekerja 24 jam sehari sementara persenjataan yang dimiliki oleh ketiga negara bervariasi dan

³⁷ Parulian Simamora, *Peluang dan Tantangan...*, hlm. 123.

³⁸ Kristian Erdianto, “Patroli Bersama Tiga Negara di Laut Sulu akan Direalisasikan Tahun ini”, 13 September 2016, <http://nasional.kompas.com/read/2016/09/13/18123501/patroli.bersama.tiga.negara.di.laut.sulu.akan.direalisasikan.tahun.ini>, diakses pada 17 September 2016.

masing-masing memiliki kekurangan.³⁹ Ketiga negara tepi memiliki cara pandang yang berbeda dalam melihat makna strategis Laut Sulawesi-Laut Sulu yang ini sangat tergantung pada kepentingan nasional masing-masing negara. Sebagai jalur pedagangan yang cukup ramai dilalui kapal-kapal internasional mendatangkan keuntungan ekonomi bagi negara tepi, ditambah dengan nilai ekonomis dari sumber daya bahari yang terkandung didalamnya, menjadikan ketiga negara mempunyai kepentingan besar pada Laut Sulawesi-Laut Sulu .

Pendekatan lain yang dapat digunakan dalam menghadapi permasalahan perompakan di Laut Sulawesi-Laut Sulu adalah dengan mengedepankan upaya diplomasi dengan memanfaatkan wadah organisasi ASEAN. Indonesia sebagai negara yang memprakarsai berdirinya ASEAN harus mampu menginisiasi penyelesaian dan pencegahan aktivitas kejahatan terorganisir yang terjadi di kawasan, misalnya dengan mendorong diplomasi preventif untuk pencegahan konflik yang jauh lebih besar di perairan Filipina Selatan. Diplomasi preventif mencakup konflik antar negara atau konflik dalam suatu negara, dengan pemerintah atau kelompok-kelompok non-pemerintah sebagai aktornya, tantangan keamanan konvensional maupun non-konvensional dan suatu rangkaian instrumen diplomatik, ekonomi dan politik.⁴⁰ Diplomasi preventif dapat dilakukan melalui *ASEAN Regional Forum* (ARF) yang memang sudah merumuskan konsep tersebut dengan beberapa langkah seperti membangun saling kepercayaan di antara negara-negara ASEAN, dalam hal ini terutama Indonesia, Malaysia dan Filipina. Kemudian *norms building* atau pemeliharaan norma perilaku dalam membina hubungan serta meningkatkan komunikasi untuk mendorong keterbukaan dan menghindari kesalahan persepsi antar negara.

Pendekatan diplomasi preventif pernah dilakukan dengan melibatkan Indonesia dan Malaysia dalam kasus pemberontakan yang dilakukan oleh kelompok *Moro National Liberation Front* (MNLF) di Filipina Selatan. Kedua negara tetangga, Indonesia dan Malaysia, menjadi fasilitator dalam menyelesaikan sengketa dalam negeri Filipina

³⁹ “Penguatan Kerjasama Segera Dikonkretkan”, Kompas, Rabu, 21 Juni 2017, hlm. 10.

⁴⁰ C.P.F. Luhulima, *Dinamika Asia Tenggara Menuju 2015*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 285.

antara pemerintah dan kelompok MNLF. Kedua negara memiliki peran besar dalam mencapai beberapa perundingan damai seperti mencapai *Final Peace Agreement*, memfasilitasi Legal Panel yang menghasilkan *Building Blocs* untuk pelaksanaan perjanjian damai.

Dalam pelaksanaannya, diplomasi preventif memerlukan kesepakatan dari negara-negara yang terlibat dalam konflik di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Harus ada permintaan dari semua pihak yang terlibat untuk menjalankan metode ini. Karena wilayah perairan Sulawesi-Sulu sangat lekat dengan masalah kedaulatan dimana metode diplomasi preventif ini masih berbenturan dengan beberapa prinsip yang dipegang oleh negara-negara ASEAN antara lain *sovereign equality*, *territorial integrity* dan *non-interference*.

Ancaman aktual terjadi berulang kali berada di pintu perbatasan utara Indonesia yang bernilai strategis. Batas terluar dari Indonesia yang harus dilindungi kedaulatannya dari berbagai ancaman. Bagaimanapun pendekatan militer merupakan kebutuhan untuk mengamankan wilayah perbatasan. Adapun beberapa langkah yang dapat menjadi masukan untuk menghadapi ancaman pada wilayah perbatasan antara lain; *pertama*, dengan mengintegrasikan peran dan fungsi seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terkait dengan pengembangan kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar. *Kedua*, memaksimalkan peran dan fungsi badan nasional pengelola perbatasan dalam mengelola wilayah perbatasan dan pulau-pulau kecil terluar. *Ketiga*, pembangunan infrastruktur perbatasan, pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat, penuntasan penentuan garis batas dengan negara tetangga, mengkoordinasikan penataan ruang kawasan pertahanan dan pengamanan secara fisik. *Keempat*, optimalisasi upaya diplomasi secara bilateral dan trilateral dengan mengedepankan penyelesaian perbatasan secara damai.⁴¹

Di sisi lain, perlu adanya perhatian khusus terhadap faktor penyebab peningkatan angka kriminalitas di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Karena dilihat dari kasus perompakan berulang yang terjadi sepanjang tahun 2016 mempunyai motif yang serupa, yaitu uang tebusan. Dalam upaya

⁴¹ Parulian Simamora, *Peluang dan Tantangan...*, hlm. 101.

negosiasi pada kasus pertama pembajakan kapal dan penculikan 10 WNI, kelompok perunding Indonesia, dalam hal ini Ahmad Baedowi dari Tim Yayasan Sukma Bangsa, menyampaikan bahwa negosiasi dengan pihak Abu Sayyaf berjalan hingga tuntas dimana salah satu tahapannya terkait dengan alat tawar negosiasi yang memasukkan poin pendidikan. Selama ini poin pendidikan luput dari perhatian pemerintah Filipina. Padahal kondisi Sulu sangat jauh tertinggal dalam berbagai aspek yang mendorong meningkatnya angka tindak kriminal. Sehingga menurut tim negosiator pendidikan menjadi pilar penting untuk memutus rantai kekerasan di daerah konflik Filipina Selatan.⁴² Seperti di awal makalah ini telah disinggung bahwa potensi sumber daya laut Sulawesi-Sulu sangat berlimpah dan menjanjikan untuk hajat hidup masyarakat pulau. Namun, permasalahan terletak pada pengelolaan pulau-pulau kecil terluar yang masih tertinggal dan terbelakang baik di Indonesia maupun di Filipina yang mempunyai kesamaan struktur negara kepulauan.

Penutup

Perkembangan isu dan aktor dalam hubungan internasional secara langsung mengubah situasi keamanan dari tradisional menuju non-tradisional. Ketidakstabilan keamanan kawasan di Asia Tenggara menjadi sorotan baik skala regional maupun internasional. Isu keamanan laut terasa paling dominan karena geografis Asia Tenggara yang terdiri atas negara-negara dengan banyak pulau. Ancaman keamanan di laut juga beragam, lebih dari sekedar masalah tarik-menarik hak kedaulatan dan penentuan batas laut dengan negara tetangga. Tetapi laut dimanfaatkan untuk berbagai aksi terorisme, tindak kejahatan laut dan kegiatan ilegal yang merugikan banyak pihak. Selain Selat Malaka, Laut Sulawesi-Laut Sulu menjadi salah satu titik rawan akan tindak kejahatan laut berupa perompakan kapal dan penculikan anak buah kapal.

Pembajakan kapal dan sejumlah aksi terorisme di laut adalah bentuk perang asimetris

⁴² Disampaikan secara langsung pada Kuliah Umum Mahasiswa Program Pascasarjana Departemen Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada tanggal 16 Agustus 2016 di Fisipol UGM, Yogyakarta.

yang melibatkan aktor-aktor bukan negara sebagai instrumen utama yang mengganggu keamanan negara terutama di perbatasan. Laut Sulawesi-Sulu terletak pada *tri-border area* sehingga menyebabkan tumpang tindih tanggung jawab dan kepentingan yang berlarut-larut. Disatu sisi, jika tidak ditangani dengan tepat dapat merusak kepercayaan internasional sebagai salah satu jalur perdagangan utama. Selama ini negara mengedepankan pendekatan militer sebagai tumpuan utama di masing-masing negara dengan mengandalkan kekuatan armada laut. Di satu sisi, konsep diplomasi preventif juga harus dikedepankan dengan memanfaatkan forum kerjasama kawasan yang telah mapan dalam penyelesaian kasus di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Indonesia sebagai negara yang ABK-nya paling banyak menjadi korban dalam kasus perompakan sepanjang tahun 2016 dan aktivitas perekonomian di pintu masuk ALKI II menjadi terganggu tentu harus menginisiasi pelaksanaan pendekatan diplomasi yang lebih komprehensif. Menyusun agenda, mengelola kebijakan dan mengembangkannya secara bersama-sama negara-negara ASEAN untuk menghadapi maraknya tindak kejahatan laut yang dilakukan oleh aktor non-state tersebut.

Peningkatan keamanan dan stabilitas di perbatasan membutuhkan koordinasi yang bersifat jangka panjang. Upaya diplomasi juga difokuskan untuk menyamakan persepsi tiga negara tentang keamanan, keselamatan navigasi serta lingkungan.

Pertemuan *Trilateral Defence Minister* antara menteri luar negeri dan menteri pertahanan dari tiga negara Indonesia, Malaysia dan Filipina telah berlangsung sebanyak tiga kali. Setidaknya menghasilkan *Framework of Arrangement* (FoA) mengenai *Standart Operating Procedure* (SOP) untuk pelaksanaan kerja sama dalam patroli bersama ketiga negara yang rencananya mulai diimplementasikan tahun 2017.

Trilateral Maritime Patrol Indomalphi telah diresmikan pada Juni 2017 oleh Menteri Pertahanan ketiga negara yakni Ryamizard Ryacudu (Indonesia), Dato Seri Hishammuddin Tun Hussein (Malaysia) dan Delvin N Lorenzana (Filipina). Patroli tiga negara tersebut menjadi langkah konkret dalam semangat dan sentralitas ASEAN. Langkah awal sebagai reaksi terhadap kasus perompakan di Laut Sulawesi-Laut Sulu

untuk menjaga stabilitas di kawasan dalam menghadapi ancaman non-tradisional seperti perampokan termasuk terorisme dan kejahatan lintas negara lainnya di kawasan. Ketiga negara memandang penting kerja sama trilateral ini yang dalam kedepannya juga akan melibatkan unsur udara dan darat.

Keamanan Laut Sulawesi-Laut Sulu kedepannya akan ditentukan oleh kiprah ketiga negara dalam melakukan upaya pengamanan baik dengan pendekatan militer maupun dengan pendekatan diplomasi, implementasi kerjasama trilateral ini bukan hanya mencapai jaminan keamanan pada Laut Sulawesi – Laut Sulu dari kelompok bajak laut Abu Sayyaf yang selama ini beraksi di perairan Sulawesi-Sulu. Melainkan juga adanya jaminan keamanan terhadap ancaman terorisme lain, isu penyelundupan dan perdagangan manusia, *transnational crime*, isu pengungsian dan perdagangan gelap narkoba.

Daftar Pustaka

Buku

- Banyu Perwita, AA dan Dharma Agastia, IGB. *Maritime Security in The Indo-Pacific*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2016.
- Cipto, Bambang. *Hubungan Internasional di Asia Tenggara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2007.
- Dam, Syamsumar. Politik Kelautan. Jakarta: Bumi Aksara. 2010.
- Irewati, Awani. "Makna Kerjasama Pertahanan Indonesia-Singapura bagi Perairan Natuna" dalam Japanton, Sitohang, et.al. *Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut China Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna*. Jakarta: LIPI Press. 2008.
- Jemadu, Aleksius. Politik Global dalam Teori dan Praktik. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2014.
- Kusumaatmadja, Mochtar. "Wawasan Nusantara dari Segi Geopolitik dan Geostrategis" dalam *Strategi Kelautan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1988.
- Lapian, Adrian B. *Orang Laut, Bajak Laut, Raja Laut, Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*. Jakarta: Komunitas Bambu. 2009.
- Luhulima, C.P.F. "Pendahuluan" dalam Sitohang, Japanton, et.al. *Perbatasan Wilayah Laut Indonesia di Laut Cina Selatan: Kepentingan Indonesia di Perairan Natuna*. Jakarta: LIPI Press. 2008.
- Luhulima, C.P.F. *Dinamika Asia Tenggara Menuju 2015*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2011.
- Prasetyono, Edy. "Keamanan Internasional dan Politik Luar Negeri Indonesia", dalam Bandoro, Bantarto (ed.). *Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia*. Jakarta: CSIS. 2005.
- Simamora, Parulian. *Peluang dan Tantangan Diplomasi Pertahanan*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2013.
- Wahyono, S.K. *Indonesia Negara Maritim*. Jakarta: Teraju (Anggota IKAPI). 2007.
- Winarno, Budi. *Isu-isu Global Kontemporer*. Yogyakarta: CAPS. 2011.

Laporan dan Makalah

- Thoyib, Syarif. *Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia dalam Perspektif Ketahanan Nasional (Studi Kasus: Potensi Ancaman di Alur Laut Kepulauan Indonesia*

II). Thesis Program Pascasarjana. Universitas Indonesia. 2009.

Seminar

Mayjen TNI Sudrajat, "Perubahan Wajah Ancaman dan Keamanan Domestik Indonesia", disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 18 Juli 2003.

Surat Kabar dan Website

- BBC Indonesia. 2016. "Serangan Perompak Laut Menurun Drastis di Perairan Indonesia", dalam <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-37823426>, diakses pada 17 Oktober 2017.
- Chalk, Peter. 1998. "Cross Border Crime and Grey Area Phenomena" dalam <https://www.dur.ac.uk/ibru/publications/download/?id=135>, diunduh pada tanggal 25 Juli 2014.
- Divianta, Dewi. 2016. "Pertemuan 3 'Negara' di Bali Membahas Keamanan laut Sulu" dalam <http://global.liputan6.com/read/2567141/pertemuan-3-negara-di-bali-membahas-keamanan-laut-sulu>, diunduh pada tanggal 25 Agustus 2016.
- Erdianto Kristian, 2016. "Patroli Bersama Tiga Negara di Laut Sulu akan Direalisasikan Tahun ini" dalam <http://nasional.kompas.com/read/2016/09/13/18123501/patroli-bersama.tiga.negara.di.laut.sulu.akan.direalisasikan.tahun.ini>, diunduh pada tanggal 17 September 2016.
- Espenilla, Jacqueline. 2016. "Abductions at Sea: A 3-Way Security Challenge for Indonesia, Malaysia, and the Philippines", The Diplomat dalam <http://thediplomat.com/2016/05/abductions-at-sea-a-3-way-security-challenge-for-indonesia-malaysia-and-the-philippines/>, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2016.
- GMA News Online. 2007. "Abu Sayyaf kidnappings, bombings and other attacks", <http://www.gmanetwork.com/news/story/154797/news/abu-sayyaf-kidnappings-bombings-and-other-attacks>, diunduh pada tanggal 20 Agustus 2016.
- Gumilang, Prima. 2016. "Pembajakan Di Filipina, Indonesia taruh Tentara dalam Kapal"

- dalam <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160702052225-20-142559/pembajakan-di-filipina-indonesia-taruh-tentara-dalam-kapal/>, diunduh pada tanggal 1 Agustus 2016.
- Hidayat, Arif dan Agus Rahmat. 2016. “Pertemuan RI dengan Malaysia dan Filipina Sepakati 4 hal” dalam <http://m.news.viva.co.id/news/read/769072-pertemuan-ri-dengan-malaysia-dan-filipina-sepakati-4-hal>, diunduh pada tanggal 2 Agustus 2016.
- Kemlu. 2016. “Memorandum of Understanding Between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of Malaysia and The Government of The Republic of The Philippines on The Adoption of the Conservation Plan fo The Sulu-Sulawesi Marine Ecoregion”, Kuala Lumpur, 2004. treaty.kemlu.go.id/index.php/treaty/download/5484, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2016.
- Kemlu. 2016. “Joint Declaration of Foreign Ministers and Chiefs of Defence Forces of Indonesia-Malaysia-Philippines”. <http://www.kemlu.go.id/id/berita/Pages/Joint-Declaration-Foreign-Ministers-and-Chiefs-of-Defence-Forces-of-Indonesia-Malaysia-Philippines.aspx>, diunduh pada tanggal 29 Agustus 2016.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, “Indonesia menjadi Ketua Kelompok Kerja Teknis Napoleon Wrasse di wilayah Sulu-Sulawesi” dalam <http://kkji.kp3k.kkp.go.id/index.php/en/beritabaru/228-indonesia-ketua-pokja-sulu-sulawesi>, diakses pada 17 Oktober 2017.
- Kompas. 2016. *Informasi dari Sofyan dan Ismail Masih Digali*. Kamis. 23 Agustus.
- Kompas. 2016. *RI Diharapkan Jadi Pemersatu*. Senin. 5 September.
- Kompas. 2017. Penguatan Kerjasama Segera Dikonkretkan. Rabu. 21 Juni.
- Koo, Eric. 2004. “Terror On The High Seas, Part 3: Strategies For Maritime Security” dalam http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/FJ21Ae03.html, diunduh pada tanggal 23 Agustus 2016.
- Mursyid, Abdul. 2016. “Malaysia, Indonesia Sepakat Tangani Penculikan Di Laut Sulu”. <http://www.suara.tv/2016/08/02/malaysia-indonesia-sepakat-tangani-penculikan-di-laut-sulu/>, diunduh pada tanggal 23 Agustus 2016.
- Parameswaran, Prashanth. 2016. “New Sulu Sea Trilateral Patrols Officially Launched in Indonesia” dalam <http://thediplomat.com/2016/08/new-sulu-sea-trilateral-patrols-officially-launched/>, diunduh pada tanggal 30 Agustus 2016.