

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Lahirnya komitmen pemerintah Indonesia untuk mengelola pulau-pulau kecil berdasarkan fakta bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) berdasarkan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) pada tahun 1982 memiliki 17.508 pulau (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2000). Sebagian besar dari pulau-pulau tersebut merupakan pulau-pulau kecil dengan kekayaan sumberdaya alam dan jasa lingkungan (*environmental service*) yang sangat potensial untuk pembangunan ekonomi. Dari jumlah tersebut baru 5.700 pulau yang memiliki nama (Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan, 1995). Pulau-pulau kecil/gugusan pulau-pulau adalah kumpulan pulau saling berinteraksi secara fungsional dari sisi ekologis, ekonomi, sosial dan budaya, baik secara individual maupun secara sinergis, dapat meningkatkan skala ekonomi dari pengelolaan sumberdaya.

Justifikasi lahirnya kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar Indonesia didasarkan pada kesadaran bahwa selama ini pulau-pulau kecil kurang mendapatkan sentuhan pembangunan karena berbagai kendala. Fakta lain juga menunjukkan bahwa perairan pulau-pulau kecil berpotensi perikanan cukup tinggi, bahkan banyak ditemukan sumberdaya alam nirhayati strategis pada kawasan ini. Walaupun berpotensi tinggi, kawasan ini cenderung menjadi tempat penangkapan ikan ilegal di samping tempat praktek penangkapan yang tidak ramah lingkungan, seperti pemboman, pembiusan, dan penggunaan racun, baik oleh nelayan asing maupun lokal. Dalam kasus tertentu, pulau-pulau kecil yang terisolasi dijadikan tempat penyelundupan, pembuangan limbah, atau penambangan pasir.

Indonesia secara langsung berbatasan darat dan/atau laut dengan 10 (sepuluh) negara. Indonesia berbatasan darat dengan Malaysia, Papua New Guinea dan Timor Leste. Kawasan terluar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berbatasan laut dengan Australia, Malaysia, Singapura, India, Thailand, Vietnam, Filipina, Palau, Papua New Guinea dan Timor Leste. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografis Titik-titik Garis Pangkal Kepulauan Indonesia menyebutkan bahwa terdapat 183 titik dasar (TD) dengan lebih dari 50% TD berada di pulau-pulau kecil terluar (PKT) atau berjumlah 92 pulau kecil (Perpres No.78, 2005). Kawasan PKT Indonesia tersebar di 20 propinsi dengan kisaran luasan antara 0,05-200 km² dan sekitar 36 pulau yang berpenghuni. Kondisi pulau pada umumnya masih alami berupa pulau batu, karang dan pulau yang tidak memiliki vegetasi dengan sebagian besar tidak berpenghuni.

Indonesia berada di wilayah yang sangat strategis bagi keamanan jalur laut internasional. Selat Malaka adalah pintu utama menghubungkan Samudera Hindia dan Pasifik. Keamanan Indonesia sebagai negara kepulauan menjadi semakin kompleks dan rawan karena luasnya wilayah perairan dan menyebarnya wilayah daratan wilayah air yang luas, daratan yang menyebar dan luasnya wilayah udara di atasnya menyebabkan wilayah Indonesia sangat rawan terhadap berbagai ancaman. Terorisme, penyelundupan manusia, kejahatan internasional, penyelundupan senjata ringan, dan sebagainya telah berhasil mengeksploitasi sifat wilayah air dan udara yang terbuka, dan wilayah darat yang tersebar yang tidak mampu dikontrol oleh Indonesia.

Wilayah - wilayah yang terbuka terutama yang berhimpitan dengan *choke points* dan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) sangat mudah menjadi sasaran bahkan bisa terjadi benturan antara *freedom of navigation* dan isu kedaulatan di daerah-daerah yang berhimpitan atau menjadi *choke points* dan ALKI tersebut. Hal ini mengakibatkan Indonesia sangat potensial rawan terhadap berbagai

ancaman setidaknya menjadikan wilayah Indonesia akan selalu terbuka terhadap *low-intensity conflicts* yang berbasis maritim. Keterbukaan wilayah udara dan laut menyebabkan wilayah darat lebih rawan terhadap berbagai ancaman.

Masalah kedua adalah aspek perlindungan terhadap aset strategis untuk kepentingan ekonomi. Sudah menjadi rahasia umum bahwa Indonesia mengalami kerugian sangat besar dari operasi kapal-kapal penangkap ikan asing secara ilegal. Diperkirakan kerugiannya berkisar 5-6 milyar dolar AS tiap tahun. Tidak terhitung kerugian lain yang ditimbulkan oleh lemahnya kontrol udara. Selain itu, perkembangan perdagangan internasional akan makin menunjukkan semakin pentingnya kawasan laut untuk jasa pengangkutan. Demikian pula halnya dengan pencarian sumber-sumber energi baru di wilayah perairan. Kebutuhan energi pada tahun 2010 diperkirakan meningkat 210 persen. Hal ini berarti bahwa rute pasokan energi lewat laut harus aman dan sumber-sumber energi di laut akan menjadi sumber sengketa baru terutama di daerah perbatasan.

Masalah ketiga adalah *human trafficking* dan penyelundupan senjata ringan dan narkoba. Setiap tahun ratusan ribu pucuk senjata ringan selundupan beredar di kawasan Asia Tenggara. Sebagian besar disebarkan melalui jalur laut (Vermonte, 2004). Demikian juga halnya dengan penyelundupan manusia yang berhasil mengambil keuntungan dari luasnya wilayah perairan Indonesia yang tidak mudah diawasi. Indonesia bisa menjadi tujuan akhir atau tempat transit. Peredaran senjata-senjata ilegal di daerah konflik menunjukkan kontrol udara yang lemah atas wilayah laut terkait langsung dengan tingkat konflik di Indonesia. Daerah-daerah yang berhimpitan dengan ALKI selalu sangat rawan terhadap kegiatan-kegiatan kejahatan internasional, penyelundupan manusia dan senjata, dan infiltrasi. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat kaitan yang erat antara terorisme, separatisme dan kejahatan trans-nasional yang lain dengan pemanfaatan atau eksploitasi jalur-jalur laut di perairan Indonesia sehingga mereka bisa bergerak dengan bebas untuk memasuki Indonesia.

Masalah wilayah perbatasan kini menjadi perhatian serius pemerintah Indonesia yang dipicu oleh minimnya pengawasan dan pengelolaan belum serius dilakukan di kawasan yang rawan mengancam kedaulatan negara. Kondisi yang rentan secara geografis dan geopolitik mengakibatkan kawasan 12 pulau kecil terluar Indonesia menjadi pemicu konflik antara negara. Lepasnya Sipadan-Ligitan sebagai salah satu konsekuensi keputusan Mahkamah Internasional atas pertimbangan bukti penguasaan efektif (*effective occupation*) terhadap kedua pulau tersebut. Kegagalan untuk mengontrol pulau-pulau kecil terluar atau wilayah yang menjadi sumber *illegal logging* dan *illegal fishing* mengakibatkan Indonesia sulit meyakinkan masyarakat internasional bahwa Indonesia memiliki kontrol kedaulatan politik dan hukum secara efektif atas wilayah-wilayah tersebut.

Pengelolaan perbatasan negara sampai saat ini belum memberikan filosofi riil dan menyentuh seluruh aspek yang menyertainya termasuk teknis pelaksanaan. Permasalahan yang dihadapi di wilayah perbatasan terutama 12 pulau kecil terluar Indonesia antara lain:

1. Belum ada kepastian sebagian garis batas laut dengan negara tetangga.
2. Kondisi masyarakat masih terisolir dan marjinal sehingga dapat dimanfaatkan oleh pihak lain yang memiliki kepentingan.
3. Peningkatan pelanggaran hukum di wilayah 12 pulau kecil terluar seperti penyelundupan, pencurian ikan, *trafficking*, perompakan dan lain sebagainya dimana keterbatasan sarana dan prasarana untuk pembinaan, pengawasan dan pengelolaan khususnya pulau kecil terluar yang sulit dijangkau dan tidak berpenduduk.
4. Kondisi pulau yang sangat kecil yang rentan baik secara alami maupun manusia.
5. Pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia belum sinkron baik secara kelembagaan, kewenangan maupun program.
6. Peraturan perundangan yang belum jelas dan menyeluruh dalam pengelolaan.
7. Sosialisasi keberadaan dan pentingnya titik dasar (TD) dan titik referensi (TR) minim.

Tabel 1. Permasalahan 12 Pulau Kecil Terluar Indonesia

No.	Lokasi dan Pulau Luas (km ²)	Negara Perbatasan	Permasalahan	Pelaksanaan Kegiatan
1	Rondo Kota Sabang NAD (0,456)	India	1. Rawan penangkapan ikan ilegal 2. Rawan abrasi dan gempa bumi, tsunami 3. Rawan penyelundupan senjata	1. Peningkatan patroli dan Singgah oleh TNI 2. Pembangunan pos lintas Batas 3. Pembangunan dermaga kapal patroli atau rambu 4. Pemeliharaan TR <i>based point</i>
2	Berhala Kabupaten Deli Serdang Sumatera Utara (2,5)	Malaysia	1. Tempat penyelundupan 2. Rawan perompak	1. Pemeliharaan TR <i>based point</i> dan garis pangkal kepulauan 2. Pembangunan dermaga untuk kapal patroli 3. Peningkatan bentuk dan ukuran dari TD ke TD tersebut
3	Pulau Nipa Kota Batam Kepulauan Riau (10)	Singapura	1. Batas maritim RI-Singapura belum selesai 2. Mengalami kerusakan akibat penambangan pasir 3. Perubahan garis pantai akibat pengambilan pasir 4. Perubahan garis batas dengan RI-Singapura	1. Pembangunan dermaga untuk kapal patroli 2. Pembangunan pos pengamat TNI dan Polri 3. Peningkatan bentuk & ukuran dari TD ke TD tersebut
4	Sekatung Kabupaten Natuna Kepulauan Riau (22,2)	Vietnam	1. Tempat persinggahan nelayan asing 2. Kurang diperhatikan pemerintah pusat dan daerah 3. Rawan penyelundupan dan illegal entri 4. Sulit didarati dari arah laut 5. Rawan abrasi dan gempa bumi, tsunami	1. Pulau batu dan bervegetasi (tanaman liar) 2. Peningkatan patroli dan singgah oleh TNI 3. Inventarisasi dan monitoring pulau - pulau kecil
5	Sebatik Kabupaten Nunukan Kalimantan Timur (414,16)	Malaysia	1. Perbedaan garis batas RI-Malaysia 2. Rawan penyelundupan 3. Rawan pengaruh Ipoleksosbud dari Malaysia 4. Mangrove rusak, air keruh dan berlumpur akibat sedimentasi	1. Pembangunan dermaga 2. Peningkatan bentuk & ukuran dari TD ke TD tersebut 3. Pembangunan Pos Lintas Batas, Pos TNI/Polri 4. Patroli dan singgah oleh TNI AL 5. Pemeliharaan titik tugu batas, titik referensi <i>based point</i>
6	Marore Sangihe Talaud Sulawesi Utara (3,12)	Filipina	1. Rawan penyelundupan dan ilegal entri 2. Rawan pengaruh Ipoleksosbud dari Filipina 3. Kurang diperhatikan pemerintah pusat dan daerah 4. Rawan abrasi dan gempa bumi, Tsunami	1. Pembinaan PPBM dan sikap patriotisme cinta NKRI 2. Kunjungan periodik pemerintah pusat dan daerah 3. Pengukuran ulang <i>based point</i> dan pemeliharaan titik referensi <i>based point</i>

Tabel 1. Permasalahan 12 Pulau Kecil Terluar Indonesia

No.	Lokasi dan Pulau Luas (km ²)	Negara Perbatasan	Permasalahan	Pelaksanaan Kegiatan
7	Miangas	Filipina	1. Rawan pengaruh Ipoleksosbud dari Filipina 2. Belum ada persetujuan bilateral tentang batas maritim RI-Filipina 3. Pulau dimasukkan ke dalam konstitusi Filipina (<i>Treaty of Paris</i> 1898) 4. Gempa bumi, abrasi dan tsunami 5. Rawan penyelundupan senjata, narkoba dan <i>illegal entry</i>	1. Terdapat pos <i>border area</i> 2. Terdapat satgas TNI AL dan Bea Cukai 3. Peningkatan bentuk dan Ukuran dari TD 4. <i>Mobile market</i> TNI 5. Pembangunan dermaga, fasilitas komunikasi/informasi 6. Kunjungan periodik pemerintah pusat dan daerah
8	Fani Kabupaten Biak Numfor Papua (9)	Palau	1. Rawan penyelundupan, subversif, intervensi, dan perompakan 2. Rawan okupasi negara lain/musuh 3. Gempa bumi, abrasi dan tsunami 4. Kurang perhatian pemerintah pusat dan daerah	1. Pemeliharaan titik referensi <i>based point</i> 2. Pembangunan dermaga, fasilitas komunikasi/informasi
9	Fanildo Kabupaten Biak Numfor Papua (0,1)	Palau	1. Terpencil 2. Rawan okupasi negara lain/musuh 3. Gempa bumi, abrasi dan tsunami 4. Kurang perhatian pemerintah pusat dan daerah 5. Tempat persinggahan nelayan asing	1. Patroli dan singgah oleh TNI 2. Pemeliharaan titik referensi <i>based point</i> 3. Pembangunan dermaga, fasilitas komunikasi/informasi
10	Asutubun Kabupaten Malrabar Maluku (3,6)	Australia	1. Terbatasnya transportasi reguler 2. Taraf hidup masyarakat rendah 3. Rawan subversif dan intervensi 4. Gempa bumi, abrasi dan tsunami	1. Patroli dan singgah oleh TNI 2. Pembangunan dermaga, fasilitas komunikasi/informasi 3. Survei <i>based point</i>
11	Wetar Kabupaten Malrabar Maluku (2,016)	Timor Leste	1. Belum ditetapkan titik dasar untuk batas wilayah RI-Timor Leste 2. Belum ditetapkan perubahan jalur ALKI-III B 3. Rawan penyelundupan, narkoba dan <i>illegal entry</i> 4. Rawan okupasi negara lain/musuh 5. Belum ada pangkalan TNI AL	1. Relokasi pengungsi Timor Leste 2. Peningkatan patroli dan singgah oleh TNI 3. Pembangunan pos lintas batas
12	Batek Kabupaten TTU Nusa Tenggara Timur (0,1)	Timor Leste	1. Rawan penyelundupan dan ilegal entri 2. Gempa bumi, abrasi dan tsunami 3. Kurang perhatian pemerintah pusat dan daerah	1. Patroli dan singgah oleh TNI 2. Pemeliharaan titik referensi <i>based point</i> 3. Pengukuran ulang titik referensi <i>based point</i>

Sumber: Dishidros, 2003

Permasalahan utama yang terdapat di 12 pulau kecil terluar menurut Dishidros TNI AL (Dishidros,2003) meliputi: (1) rawan penangkapan ikan ilegal, (2) rawan perompakan, (3) rawan penyelundupan, (4) rawan okupasi negara lain, dan (5) rawan pengaruh ipoleksosbud dari negara lain. Sumber permasalahan hubungan antara Indonesia dengan beberapa negara tetangga yang berbatasan di masa datang dapat disebabkan antara lain ketidakjelasan penentuan garis batas antara kedua negara, masalah pelintas batas, pencurian sumber daya alam dan kondisi geografis serta infiltrasi asing (Dephan, 2003). Potensi ancaman pada 12 pulau kecil terluar Indonesia meliputi: (1) ketidakjelasan batas wilayah di laut, (2) penanganan pelintas batas oleh nelayan dan kapal asing, (3) pertumbuhan penduduk, (4) kondisi biogeofisik, (5) keterbatasan sarana dan prasarana, dan (6) ketimpangan perekonomian masyarakat lokal dengan negara tetangga.

1.2. Perumusan Masalah

Kompleksitas potensi ancaman terkait dengan hilangnya arti fungsi strategis 12 pulau kecil terluar Indonesia dapat mengancam kedaulatan negara. Kebijakan pengelolaan 12 PKT yang dilakukan pemerintah Indonesia menggunakan strategi pendekatan lingkungan hidup dan kesejahteraan. Dengan demikian pertanyaan penelitian ini meliputi:

1. Bagaimana proses sekuritisasi 12 pulau kecil terluar Indonesia untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara.
2. Bagaimana strategi pengelolaan lingkungan hidup (*environment approach*) 12 pulau kecil terluar Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara.
3. Bagaimana strategi pengelolaan kesejahteraan (*prosperity approach*) 12 pulau kecil terluar Indonesia yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis strategi pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara berdasarkan proses sekuritisasi.
2. Menganalisis strategi pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara berdasarkan pendekatan lingkungan hidup (*environment*).
3. Menganalisis strategi pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara berdasarkan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*).

1.4. Keterbatasan Penelitian

Tesis ini bermaksud menganalisis strategi pengelolaan 12 PKT yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk mengatasi ancaman kedaulatan. Kedaulatan Westphalian membatasi kedaulatan negara pada teritorial sehingga aktor negara menjadi dominan untuk melakukan pengelolaan 12 PKT Indonesia. Strategi pengelolaan 12 PKT yang dilakukan pemerintah Indonesia berdasarkan kebijakan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dalam Perpres No.78 Tahun 2005 dan implementasi kegiatan kelembagaan.

1.5. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Penelitian ini secara akademis dapat menambah wawasan dan pengetahuan serta memberikan informasi kepada peneliti mengenai strategi pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia berdasarkan proses sekuritisasi, lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat.
2. Secara praktis, diharapkan memberikan manfaat bagi Pemerintah Indonesia dalam membuat kebijakan pengelolaan 12 pulau kecil terluar Indonesia berdasarkan proses sekuritisasi, lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat untuk mengatasi ancaman kedaulatan negara.