

Keamanan Maritim dan Implikasi Kebijakannya Bagi Indonesia

Makmur Keliat¹

Abstract

Through the last decade the concept of Maritime Security has been discussed in many global and regional forum such as UN and ASEAN. Common agreement on the concept of Marine Security, however, have not been reached. Among the long debate is between traditional and non-traditional approach. Recent development shows a more accommodation toward the non-traditional approach. For Indonesia, this development has increased the need to a more integrated maritime security policy. This paper argues that in order to create an integrated maritime security policy, Indonesia should differs its maritime into specific zones with specific role while at the same time promoting network among actors and stakeholders.

Kata-kata kunci:

keamanan maritim, kebijakan, rezim keamanan maritim internasional.

Pengantar

Tulisan ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan mendasar terkait dengan isu keamanan maritim di Indonesia. Pertama, apakah yang dimaksud dengan konsep keamanan maritim (maritime security)? Kedua, bagaimanakah implikasi dari konsep tersebut bagi Indonesia? Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut, tulisan ini tersusun menjadi empat

1 Dr. Makmur Keliat, adalah Guru Besar Ilmu Hubungan International, FISIP, Universitas Indonesia, Jakarta. Ia bisa dihubungi melalui email: makmur.keliat09@ui.ac.id

bagian. Bagian pertama, menguraikan perkembangan kajian keamanan dengan fokusnya pada dua mazhab utama. Bagian kedua menguraikan perjalanan konsep keamanan maritim di tataran internasional dengan merujuk pada dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh PBB melalui Informal Consultative Process (ICP) yang dilakukan sejak tahun 2001 hingga tahun 2008. Bagian ketiga, menguraikan perjalanan konsep keamanan maritim di tataran regional Asia Tenggara. Bagian keempat (terakhir), mengidentifikasi tantangan-tantangan perjalanan konsep keamanan maritim itu bagi Indonesia.

Tulisan ini pada dasarnya bermaksud untuk menyampaikan tiga hal penting. Pertama, konsep keamanan maritim bukanlah suatu konsep yang rigid tetapi suatu konsep yang pada tataran internasional tengah dikonstruksikan. Meski tidak rigid namun terdapat kecenderungan kuat bahwa konsep keamanan maritim itu tengah sangat dipengaruhi oleh pandangan dari mazhab non-tradisional. Kedua, konsep keamanan maritim yang tidak rigid pada tataran internasional itu telah membawa implikasi betapa perlunya kesepakatan dan kerjasama antara negara-negara ASEAN untuk mengkonstruksikan tentang apa yang dimaksud dengan keamanan maritim itu. Ketiga, Indonesia perlu mengidentifikasi zona-zona yang tidak membutuhkan ataupun yang membutuhkan kerjasama keamanan maritim dengan pihak luar. Asumsi dari tulisan ini adalah Indonesia tidak berada dalam kehampaan internasional dan regional. Diskusi dan debat teoritik-konseptual baik di tataran internasional maupun regional membawa pengaruh terhadap pembuatan kebijakan nasional di tataran nasional.

Kerangka Konseptual

Jika dilihat dari kajian studi keamanan dan dengan meminjam kerangka analisis Barry Buzan dkk (1998), konsep keamanan maritim tampaknya berada di antara dua interaksi pemikiran yang berbeda yaitu antara kelompok yang menggunakan kerangka tradisional tentang keamanan dan kelompok yang menggunakan kerangka non-tradisional. Seperti yang diketahui, kelompok tradisional cenderung untuk membatasi konsep keamanan (de-securitization) sedangkan kelompok non-tradisional memiliki kecenderungan untuk memperluasnya (securitization). Jika fokus dari kelompok tradisional tentang referent object (tentang apa yang

terancam) adalah pada kedaulatan dan identitas negara (baca: kedaulatan negara dan bangsa), maka kelompok non-tradisional cenderung untuk memperluasnya. Jika kelompok non-tradisional cenderung memiliki bentangan keamanan (security landscape) yang sangat luas tentang apa yang dimaksud dengan masalah-masalah keamanan (security problems), maka kelompok tradisional cenderung untuk membatasinya pada konflik kekerasan.

Timothy D. Hoyt (2003) secara sangat baik telah menggambarkan perbedaan tentang dua mazhab keamanan ini. Mazhab tradisional mendefinisikan masalah-masalah keamanan sebagai kegiatan pencarian keamanan oleh negara dan kompetisi antar negara untuk keamanan. Pencarian dan kompetisi itu diwujudkan misalnya melalui konfrontasi, perlombaan senjata (arms race) dan perang. Karena itu bentangan keamanan (security landscape) menurut mazhab ini pada dasarnya adalah masalah antarnegara (interstate problem). Mazhab yang kedua, yang non-tradisional, menyatakan bahwa bentangan keamanan semacam itu tidak mencukupi. Tetapi bentangan keamanan itu harus memasukkan masalah keamanan intranegara (intrastate security problem) dan masalah keamanan lintas-nasional (transnational security problem). Yang dimaksud dengan masalah keamanan intra-negara misalnya dapat muncul dari kekacauan (disorder) dalam negara dan masyarakat karena etnik, rasial, agama, linguistik atau strata ekonomi. Sedangkan yang dimaksud dengan masalah keamanan lintas-nasional misalnya adalah ancaman-ancaman keamanan yang berasal dari isu-isu kependudukan seperti migrasi, lingkungan hidup dan sumber daya yang ruangnya tidak dapat dibatasi pada skala nasional. Bahkan ada yang menyatakan bahwa fokus kepedulian harus dialihkan dari unit analisis negara ke arah unit analisis kelompok dan individu dengan berbagai isu yang sifatnya non-militer, misalnya keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan, keamanan lingkungan dan keamanan politik. Hal ini misalnya tampak dari akademisi yang menganjurkan konsep keamanan manusia (human security).

Dua mazhab ini, menurut Timothy, hanya menyampaikan setengah kebenaran (half correct). Kelemahan dari mazhab tradisional adalah bahwa pandangan keamanannya terlalu menekankan pada faktor militer. Sementara kelemahan kelompok non-tradisional terletak pada

konsep yang terlalu luas sehingga sangat sukar untuk membedakan antara apa yang disebut dengan masalah-masalah keamanan dengan masalah-masalah kebijakan publik (public policy problems). Dengan kata lain jika mengikuti pemikiran mazhab non-tradisional studi tentang keamanan kehilangan fokusnya. Karena kelemahan-kelemahan semacam ini, Timothy menyatakan perlu disepakati apa yang menjadi isu sentral dalam keamanan. Ia menyarankan, isu sentral tersebut adalah masalah konflik kekerasan (the problem of violent conflict). Dengan meletakkan fokusnya pada konflik kekerasan, yang kemudian perlu dilakukan adalah memahami faktor-faktor militer dan non-militer yang dapat melahirkan konflik kekerasan. Selain kebutuhan untuk mengidentifikasi faktor-faktor militer dan non-militer ini, yang juga perlu diidentifikasi adalah arenanya, apakah terletak pada arena antarnegara, intranegara, dan lintas batas negara (transnational).

Keamanan Maritim: Tataran Internasional

Mengikuti pemikiran Buzan dan Timothy ini, pertanyaan yang mendesak dan patut untuk diajukan adalah dimanakah tempat konsep keamanan maritim ini jika dikontraskannya dengan kompetisi di antara dua mazhab yang berbeda tersebut? Identikasi yang penulis lakukan terhadap perjalanan konsep ini di tataran internasional, khususnya dengan merujuk pada dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh Informal Consultative Process (ICP) yang digelar oleh PBB berdasarkan resolusi Majelis Umum PBB (Resolusi 54/33 1999) menunjukkan beberapa gambaran menarik. Seperti yang diketahui, pertemuan ICP telah dilakukan sejak 2001 dan juga telah memberikan laporannya kepada Sekjen PBB (melalui Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea dalam dokumen A/63/63). Berikut ini adalah beberapa highlights yang dapat ditemukan untuk memahami karakter konsep keamanan maritim berdasarkan penelitian dokumen-dokumen yang telah dikeluarkan ICP PBB sejak 2001 tersebut.

Pertama, pada awalnya tidak terdapat sama sekali sebutan secara khusus tentang keamanan maritim ketika pertemuan ICP dimulai pada 2001. Sejauh kata “keamanan” dan “laut” dijadikan rujukan, dokumen pada 2001 hanya menyebutkan bahwa ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional yang datang dari laut harus dilihat dari konteks

“kegiatan-kegiatan ilegal” di laut seperti seperti illicit traffic dalam obat-obatan narkotik dan zat-zat psikotropik, pemindahan para migran yang ilegal dan kejahatan terorganisir. Karena itu, pembicaraan pembajakan dan perompakan bersenjata harus dilihat dari konteks kegiatan-kegiatan ilegal ini.

Karena itu apa yang dikatakan oleh Geoffrey Till (2004) barangkali ada benarnya. Menurut Till, istilah operasi keamanan maritim adalah suatu frasa baru. Istilah itu menjadi sesuatu yang fashionable akhir-akhir ini karena adanya pandangan bahwa aspirasi terhadap maritim kini tidak hanya yang bersifat tradisional seperti keinginan untuk melakukan pengendalian (sea control) dan pengiriman ekspedisi operasi militer jangka pendek (expeditionary operations). Di luar dua aspirasi ini, terdapat juga keinginan untuk mewujudkan apa yang disebutnya sebagai pemeliharaan tatanan di perairan laut (maintaining good order at sea) karena laut kini tidak hanya sebagai wilayah untuk mengamabnkan wilayah daratan tetapi juga sebagai sumber daya alam, medium transportasi dan sebagai suatu aspek yang penting dari lingkungan hidup.

Kedua, mirip dengan pertemuan pertama itu, pertemuan kedua pada tahun 2002 juga tidak terdapat upaya untuk mendefenisikan apa yang dimaksud dengan keamanan maritim. Namun berbeda dengan pertemuan sebelumnya, pada pertemuan 2002 untuk pertama kali dokumen yang dikeluarkan telah menyebutkan tentang keamanan maritim yang disatukan dengan istilah keselamatan maritim (maritime security and safety). Dalam kaitannya dengan istilah ini, dokumen ini lebih jauh menyatakan bahwa “keselamatan dan keamanan maritim harus diberikan prioritas yang tinggi dan bahwa berbagai tipe kejahatan yang terjadi di laut seperti serangan teroris, pembajakan, penyeludupan migran, illegal traffic dalam obat-obatan narkotik dapat menjadi ancaman serius terhadap penggunaan laut secara damai”. Masuknya kata “tindakan teroris” dalam diskusi keamanan maritim juga menyampaikan pesan adanya pengaruh yang sangat kuat dari peristiwa 11 September 2001.

Dokumen ini juga mendesak negara-negara untuk melaksanakan legislasi keamanan maritim yang konsisten dengan UNCLOS dan kesepakatan-kesepakatan lainnya untuk memberikan manfaat bagi perdagangan melalui laut. Jika dilihat dari referent object-nya, pembicaraan tentang keamanan maritim juga mencakup tidak hanya negara tetapi juga

aktor non-negara khususnya terkait pelayaran. Dokumen ini menyebutkan organisasi maritime internasional (IMO) sedang melakukan usaha-usaha serius untuk menangani keamanan maritim dengan upaya pengadopsian apa yang disebut dengan the New International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code).

Ketiga, pada pertemuan tahun 2004, dokumen ICP tidak menyentuh sama sekali sebutan keamanan maritim. Sebutan itu baru muncul kembali pada pertemuan 2005. Satu hal yang menarik dari pertemuan tahun 2005 adalah adanya ketidakpuasan dari suatu delegasi dalam laporan yang dibuat ICP kepada Sekjen PBB karena mengaitkan Proliferation Security Initiative (PSI) dalam diskusi tentang keamanan maritim. Seperti yang diketahui, PSI merupakan inisiatif yang dilakukan Amerika Serikat (AS) pasca 11 September untuk menghadapi terorisme internasional. Tampaknya, keberatan ini terkait dengan adanya otoritas dari PSI untuk melakukan tindakan sepihak melalui pencegahan (interdiction) terhadap kapal-kapal yang diduga dapat digunakan oleh kelompok teroris internasional. Karena itu dalam pertemuan ini disebutkan bahwa “negara-negara harus bertindak secara ketat sesuai dengan hukum laut internasional dan menghindarkan penerapan kebijakan-kebijakan unilateral apapun yang bertentangan dengan norma-norma hukum yang ada yang berasal dari UNCLOS”.

Keempat, pada pertemuan tahun 2006, untuk pertama kali terdapat kesepakatan untuk membahas empat isu utama pada pertemuan-pertemuan ICP berikutnya. Salah satu dari empat isu itu secara tegas menyebutkan keamanan maritim. Untuk melanjutkan kesepakatan ini, pada sidang ke-62, negara-negara diminta untuk memberikan masukan tentang isu apa yang dibahas dalam konsep “keamanan dan keselamatan maritim”. Sejak pertemuan 2006 inilah kemudian pembicaraan tentang keamanan maritim mulai lebih terfokus. Namun dokumen yang dikeluarkan oleh ICP maupun laporannya kepada Sekjen PBB setelah pertemuan tahun 2006 tetap tidak mampu untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keamanan maritim itu.

Meski demikian, kiranya perlu pula digarisbawahi bahwa walau tidak terdapat definisi tentang keamanan maritim di tataran internasional, terdapat kesepakatan tentang beberapa komponen ancaman yang dianggap membahayakan “keamanan maritim” tersebut. Identifikasi yang

dilakukan terhadap dokumen *The Present Addendum to the Report of the Secretary-General on Oceans and the Law of the Sea (A/63/63)*, keamanan maritim dikaitkan dengan penanganan terhadap tiga isu ancaman yaitu: (1) tindakan teroris terhadap pelayaran kapal dan instalasi lepas pantai (*terrorist acts against shipping and offshore installations*) (2) pembajakan dan perampokan bersenjata (*piracy and armed robbery against ships*) (3) lalu lintas obat terlarang dan narkotik yang ilegal dan zat-zat psikotropik (*illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*). Di samping itu terdapat pula kesepakatan bahwa skope ancaman terhadap keamanan maritim bersifat global dan karena itu membutuhkan kerjasama internasional, khususnya dari negara-negara pantai (*costal states*) dalam penanganannya.

Dari tiga cakupan ini, bisa disimpulkan bahwa keamanan maritim lebih memuat konsep keamanan non-tradisional. Namun jika dilihat secara lebih jauh, muatan seperti ini tidak berarti pula bahwa peranan dari negara khususnya pelibatan sektor militer (*Angkatan Laut*) dalam penanganannya menjadi tidak penting. Sesungguhnya laporan kepada Sekjen PBB menyebutkan kebutuhan adanya penguatan kerjasama dan kordinasi yang terpadu pada semua tingkatan, baik internasional dan regional maupun pada tataran instansi pemerintah (*agency*). Dalam kaitannya dengan pelibatan *agency* yang berurusan dengan militer, laporan itu misalnya menyambut baik penyelenggaraan *Indian Ocean Naval Symposium* yang diadakan pada 15 Februari 2008 dan juga menghimbau koordinasi antara polisi, *border forces* juga instansi terkait untuk menangani ancaman transnasional. Dalam kaitannya dengan forum lainnya, laporan itu juga menyambut baik berbagai inisiatif regional lainnya yang telah diadakan baik oleh ASEAN maupun kawasan lainnya.

Tabel 1
Karakter Konsep Keamanan Maritim PBB

1	Definisi	Tidak ada/longgar sedang dikonstruksikan
2	Komponen cakupan	(1) tindakan teroris terhadap pelayaran kapal dan instalasi lepas pantai (2) pembajakan dan perampokan bersenjata (3) lalu lintas obat terlarang dan narkotik yang ilegal dan zat-zat psikotropik.

3	Pendekatan	Kerjasama terpadu pada tataran internasional, regional dan antar-instansi pemerintah (militer dan non-militer) dan antara negara dan non-negara (khususnya institusi yang terkait dengan pelayaran kapal)
4	Mazhab	Sangat dipengaruhi oleh mazhab non-tradisional (sifat ancumannya global dan transnasional)

Tampaknya ketidakmampuan untuk menghasilkan pendefinisian tentang keamanan maritim itu disebabkan oleh dua hal. Pertama, diskusi tentang keamanan dan keselamatan maritim yang ada di PBB dipandang bukan satu-satunya. Jika ICP PBB melakukan pendefinisian yang kaku dapat diartikan mem-pre-empt diskusi yang telah dan tengah dilaksanakan di forum-forum lainnya. Kedua, adanya penolakan untuk menyatukan konsep keamanan maritim (maritime security) dengan keselamatan maritim (maritime safety). Walau masih berkaitan, terdapat pandangan bahwa rejim keamanan maritim harus dibedakan dengan rejim keselamatan maritim. Konsep keselamatan maritim tampaknya lebih memuat kepentingan organisasi pelayaran kapal seperti IMO. Ketiga, adanya kecemasan bahwa defenisi keamanan maritim yang kaku akan mengakibatkan otoritas nasional dalam pengelolaan laut menjadi sangat berkurang.

Tabel 2

Kesulitan Perumusan Konsep Keamanan Maritim

1	Menghindarkan tindakan pre-emptive terhadap forum-forum keamanan maritim yang berada di luar mekanisme PBB
2	Keinginan untuk memisahkan konsep keamanan maritim dengan konsep keselamatan maritim
3	Definisi keamanan maritim yang kaku akan mengakibatkan otoritas nasional dalam pengelolaan laut menjadi sangat berkurang

Keamanan Maritim: Tataran Regional Asia Tenggara

Kawasan Laut di Asia Tenggara sangat penting, tidak hanya bagi negara-negara di kawasan tetapi juga bagi negara-negara luar kawasan. Terdapat tiga jalur laut strategis di kawasan ini, yang menghubungkan Asia Tenggara dengan kawasan di luarnya yaitu melalui Selat Malaka,

Selat Sunda dan Selat Lombok. Pendekatan untuk menangani ancaman terhadap keamanan maritim di kawasan terutama telah dilakukan melalui dua mekanisme.

Dengan merujuk uraian Arif Havas Oegroseno (2005), keamanan maritim telah dipandang sebagai salah satu elemen penting dalam gagasan ASEAN Security Community. Dalam kerangka itu pula dapat dimengerti jika kemudian organisasi regional ini menciptakan mekanisme ASEAN Maritime Forum. Namun, seperti halnya dokumen ICP PBB, tidak terdapat defenisi tentang apa yang dimaksud dengan keamanan maritim. Hanya disebutkan bahwa Forum Maritim Asean dirancang sebagai forum untuk membahas langkah untuk memberikan respons terhadap ancaman-ancaman keamanan maritim. Ancaman keamanan maritim yang disebut itu adalah (1) pembajakan, (2) perampokan bersenjata, (3) lingkungan kelautan, (4) penangkapan ikan yang ilegal, (5) penyeludupan barang, manusia, senjata dan drug trafficking.

Komponen ancaman seperti ini tentu saja menjadi lebih luas daripada komponen konsep keamanan maritim yang tengah dibahas karena memasukkan komponen lingkungan kelautan dan penangkapan ikan yang ilegal. Dengan kata lain forum ini telah melakukan sekuritisasi yang lebih luas dibandingkan dengan ICP PBB. Namun, karena namanya adalah Forum, hampir dapat dipastikan pula bahwa forum ini masih akan mengalami proses yang panjang untuk dilembagakan menjadi suatu ketentuan yang mengikat.

Di luar kerangka Forum Maritim ASEAN itu, pembicaraan tentang keamanan maritim juga telah diadakan melalui mekanisme kedua yaitu melalui ASEAN Regional Forum. Beranggotakan sekitar lebih dari 26 negara itu, concept paper ARF menekankan adanya 6 poin dalam kerjasama keamanan maritim yaitu (1) kerjasama multilateral tentang pencegahan kecelakaan kapal baik yang berlaku untuk kapal lokal maupun kapal eksternal (2) sistem pemantauan iklim dan Permukaan Laut (3) pembentukan ASEAN Relief and Assistance Force dan Unit Keselamatan Maritim (atau Pengintaian) untuk menjaga keselamatan perairan di kawasan (3) Konvensi-konvensi tentang Lingkungan Laut (pembuangan zat-zat beracun dan sumber-sumber polusi kelautan yang berasal dari daratan (5) pengintaian maritim dan (6) menggali gagasan penelitian ilmiah bersama tentang kelautan.

Dalam kaitan ini, terdapat setidaknya 10 kegiatan yang telah dilakukan oleh ARF yang berkaitan dengan keamanan maritim sejak 1998. Namun, seluruh kegiatan dalam pertemuan itu sangat didominasi (hampir 90%) oleh kegiatan berupa lokakarya dan seminar. Kegiatan yang berupa pelatihan masih merupakan komponen terkecil dan mulai muncul sejak tahun 2005, lihat (tabel di bawah). Komposisi yang tak sebanding ini adalah sesuatu yang dapat dipahami karena ARF masih berada pada tahap confidence building measures.

Tabel 3
Kegiatan Keamanan Maritim dalam Kerangka ARF
(diolah dengan merujuk tulisan Arif Havas Oegroseno, 2005)

1	Meeting of Specialist Officials on Maritime Issues, Honolulu 5 November 1998
2	Workshop on Anti-Piracy, Mumbai 18-20 October 2000
3	ARF Workshop on Maritime Security Challenges, Mumbai 1 March 2003
4	ARF Seminar on Regional Maritime Security, Kuala Lumpur 22-24 September 2004
5	ARF CBM: Regional Cooperation in Maritime Security, Singapore, 2-4 March 2005
6	Workshop on Training for the Cooperative Maritime Security, Kochi, India 26-28 October 2005
7	ARF Workshop on Capacity Building of Maritime Security, Tokyo, 19-20 December 2005
8	ARF Maritime Security Shore Exercise, Singapore 22-23 January 2007
9	ARF Roundtable Discussion on Stocktaking of Maritime Security Issues, Bali 24-25 August 2007
10	ARF Training Programme on Maritime Security, Chennai 24-29 March 2008

Di luar dua mekanisme ini tentu saja masih ada forum lainnya yang dilakukan oleh ASEAN, misalnya melalui ASEAN-EU Experts Meeting

on Maritime Security, ASEAN - Japan Maritime Port and Transport Security, ASEAN-US Meeting on Anti-Piracy and Counter-Terrorism, ARF Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime, dan juga dengan melalui diplomasi second track melalui pembentukan Working Group on Maritime Security dalam kerangka ARF. Namun seluruh forum regional ini tetap saja sangat diwarnai pertemuan berupa lokakarya dan seminar dan pada tataran dialog kebijakan. Tampaknya salah satu sebab mengapa kerjasama pada tataran operasional belum terlembaga adalah karena sensitifnya isu kerjasama operasional itu. Pelibatan aktor luar dalam tataran operasional dapat diartikan sebagai ketidakmampuan untuk melindungi kedaulatan negara dan bangsa. Secara ringkas karakter dari kerjasama keamanan maritim regional Asia Tenggara dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 4
Karakter Konsep Keamanan Maritim Regional Asia Tenggara

1	Definisi	Tidak ada/longgar sedang dikonstruksikan
2	Komponen cakupan	Lebih luas dibandingkan dengan komponen konsep keamanan maritim yang tengah dibahas PBB karena memasukkan antara lain komponen lingkungan kelautan dan penangkapan ikan yang ilegal
3	Mekanisme	Terutama melalui ASEAN Maritime Forum sebagai bagian dari ASEAN Security Community dan melalui Asean Regional Forum
4	Sifatnya	Tidak mengikat, pada tataran kebijakan, fokus pada CBM, dan sangat kurang pada tataran operasional

Implikasi Kebijakan

Bagaimanakah implikasi perkembangan konsep keamanan maritim ini bagi Indonesia? Pertanyaan ini perlu diajukan karena beberapa pertimbangan berikut. Pertama, dari perspektif hukum laut internasional (berdasarkan kesepakatan UNCLOS 1982), kawasan Laut Asia Tenggara -- yang secara konvensional disebut juga sebagai Laut China Selatan-- dapat

dikategorikan sebagai kawasan laut semi-tertutup (semi-enclosed sea). Hal ini disebabkan 90% dari perimeternya terdiri dari daratan baik dalam bentuk daratan luas (landmass) atau kepulauan (islands). Konsekuensi dari kategori ini adalah adanya kebutuhan bagi seluruh negara-negara di Asia Tenggara untuk melakukan kerjasama maritim. Dengan kata lain, secara inheren upaya melakukan kerjasama melekat dalam karakteristik laut di Asia Tenggara. Jika ini dipakai sebagai ukurannya maka tidak akan ada permasalahan untuk melakukan kerjasama keamanan maritim. Namun kesimpulan seperti ini harus dipertimbangkan dengan hati-hati karena kerjasama kelautan di kawasan memiliki dua pola, seperti terpapar dalam pertimbangan kedua berikut.

Kedua, dari perspektif jumlah aktor yang dilibatkan kerjasama kelautan pada dasarnya dapat dilakukan melalui dua cara yaitu (1) melalui diplomasi bilateral langsung (direct bilateral diplomacy) dan (2) melalui pengembangan mekanisme kerjasama regional (regional cooperation mechanism). Dua pola ini memiliki ciri khasnya masing-masing. Ciri khas dari diplomasi bilateral adalah terletak pada penekanannya terhadap penyelesaian sengketa batas kelautan (maritime boundaries) maupun pada sengketa pemilikan pulau (ownership of islands). Untuk kawasan Asia Tenggara hal ini misalnya dapat dilihat dalam penentuan batas continental shelf antara Indonesia-Malaysia yang dicapai pada 27 Oktober 1969. Contoh lainnya adalah penentuan batas laut teritorial antara Indonesia dan Singapura yang dibuat pada 25 Mei 1973 dan yang kini tengah berjalan antara Indonesia dan Malaysia menyangkut status Ambalat.

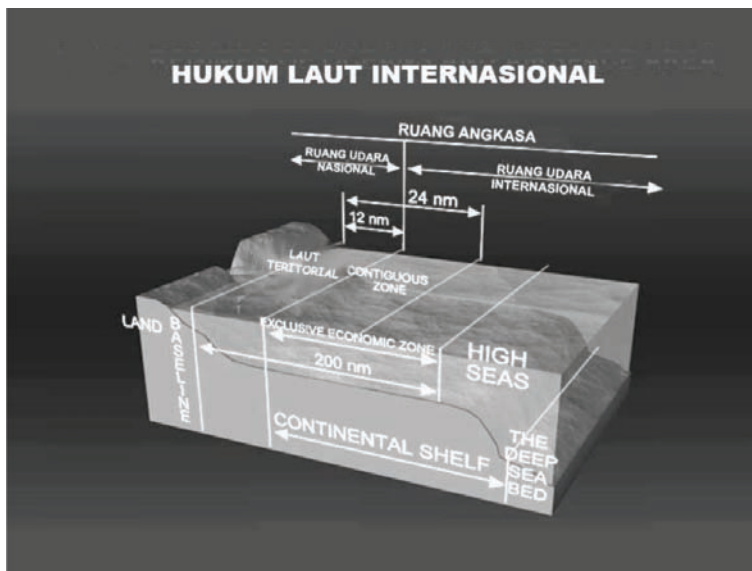
Tabel 5
Mekanisme Kerjasama Kelautan Dari Jumlah Aktor

	Mekanisme	Karakteristik Utama
1	Bilateral	penekanan utama pada conflict resolution (ocean boundary making, delimitation dan ownership)
2	Regional	Penekanan utama pada penciptaan consultative arrangement (ocean development and management)

Berbeda dengan mekanisme bilateral, kerjasama kelautan regional umumnya memberikan penekanan bukan pada ocean boundary making dan ownership tetapi pada aspek kerjasama teknis-fungsional. Dengan kata lain isunya bukanlah pada penyelesaian masalah (conflict resolution) ataupun pada isu delimitation tetapi lebih pada kerangka kerja konsultatif (consultative arrangement) untuk pengembangan dan pengelolaan laut (ocean development and management). Contoh tentang kerjasama regional kelautan ini misalnya dapat dilihat di kawasan Afrika ketika pada tahun 1981, 14 negara di Afrika Barat menandatangani persetujuan untuk secara bersama-sama melindungi dan mengelola lingkungan laut (marine environment).

Jika dilihat dari konteks pola-pola seperti ini tampaknya perlu kehati-hatian untuk menanggapi perkembangan konsep kerjasama keamanan maritim bagi Indonesia. Setidaknya respons Indonesia harus memenuhi tiga syarat. Pertama, kebutuhan penguatan kerjasama keamanan maritim baik di tingkat internasional maupun regional dengan argumen ancaman-ancaman terhadap keamanan itu sebagai isu lintas batas (transboundary issue) akan menjadi lebih mudah jika national boundary antara negara-negara itu telah disepakati. Jika ini tidak dapat dicapai maka kerjasama keamanan maritim itu akan dapat dipersepsikan menjadi cooperation against national boundary atau akan mengakibatkan internasionalisasi wilayah laut nasional.

Bagi Indonesia persoalan ini menjadi sangat penting karena Indonesia merupakan negara yang juga sangat diuntungkan dengan kehadiran UNCLOS. Pengakuan UNCLOS terhadap konsep negara kepulauan maupun munculnya kesepakatan tentang apa yang disebut dengan territorial sea, continental shelf, contiguous zone, sea bed dan zona ekonomi eksklusif sesungguhnya telah memperluas secara substansial wilayah geografis yang disebut dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia itu. Namun seiring dengan itu, setumpuk agenda untuk segera menyelesaikan perbatasannya dengan negara-negara tetangganya sebagai akibat dari semi enclosed sea wilayah Asia Tenggara juga tidak dapat dielakkan. Karena itu penyelesaian seluruh perbatasan laut menjadi sangat penting dan harus merupakan prioritas tertinggi dibandingkan dengan kerjasama keamanan maritim. Ringkasnya, transboundary issue akan kehilangan maknanya jika boundary-nya sendiri tidak jelas.



Kedua, memperkuat klaim pemilikan terhadap pulau-pulau terluar yang dapat mempengaruhi luas wilayah geografis konsep negara kepulauan Indonesia. Secara hukum internasional, klaim pemilikan akan menjadi lebih kuat jika suatu pemerintah dapat menunjukkan adanya bukti pendudukan efektif (effective occupation) terhadap wilayah yang diklaim. Dalam kaitan ini perhatian yang sangat kurang dari pemerintah terhadap 12 pulau terluar seperti yang disebutkan dalam TOR adalah sangat memprihatinkan. Kesalahan tidak dapat ditimpakan kepada pemerintah nasional semata tetapi juga kepada pemerintah daerah baik di tataran provinsi dan lokal. Secara administratif tidak ada pulau yang tidak ditempatkan di bawah pemerintah daerah kecuali dengan diberikan status di bawah Badan Otoritas. Mengingat keterbatasan kapasitas pemerintah daerah untuk mengurus pulau-pulau terluar itu, barangkali ada baiknya untuk menempatkan seluruh pulau-pulau terluar itu di bawah suatu Badan Otoritas khusus walau mungkin insentifnya dari sisi ekonomi sangat terbatas.

Ketiga, signifikansi kerjasama keamanan haruslah dimulai dari pengidentifikasian kepentingan maritim (maritime interest) itu bagi Indonesia baik dalam masa damai maupun dalam masa perang. Secara

konseptual, meminjam pemikiran K.R. Singh (1990) kepentingan maritim dalam masa damai maupun perang itu mengharuskan adanya konsep kebijakan keamanan maritim yang terpadu (integrated maritime security policy). Dalam operasionalisasinya, kebijakan semacam itu mengharuskan adanya dua hal (lihat tabel 4).

Pertama, kebijakan itu mengharuskan adanya pembedaan antara dua zona yaitu antara yang nasional (national maritime zone) dengan yang transnasional (transnational maritime zone). Yang termasuk dalam zona nasional dapat lagi dikategorikan menjadi beberapa sub (sub-zone), misalnya seperti, wilayah pantai (coastline), laut teritorial (territorial sea), contiguous zone, dan zona ekonomi eksklusif (EEZ). Yang termasuk dalam zona transnasional, dapat dikategorikan dalam tiga isu utama (1) exploitation of sea-bed resources, (2) management of living resources dan (3) freedom of navigation.

Tabel 6
Kebijakan keamanan maritim yang terpadu

	Kategori	Sub-kategori	Uraian
1	Pembedaan zona	Nasional	Wilayah pantai laut teritorial contiguous zone, zona ekonomi eksklusif (EEZ).
		Transnasional	exploitation of sea-bed resources, management of living resources freedom of navigation.
2	Aktor	Negara	yang berbasis hukum-diplomatik, yang berbasis penggunaan kekuatan militer seperti tentara untuk masa perang yang berbasis penegakan hukum untuk masa damai yang berbasis fungsional dan sumber daya
		Sipil	Yang berbasis profit Yang berbasis non-profit

Pembedaan ini menjadi penting karena untuk zona transnasional, pengaturannya perlu mempertimbangkan hukum internasional dan norma-norma diplomatik. Sementara itu, untuk zona nasional, pengaturannya lebih menekankan pada adanya kebutuhan untuk kerangka kebijakan maritim bersama (broad framework of common maritime policy). Meski demikian harus pula dicatat bahwa pembedaan zona ini tidak eksklusif sifatnya karena dalam derajat tertentu terdapat wilayah arsiran (interface) antara beberapa zona. Misalnya antara ZEE yang berada dalam zona nasional akan memiliki kaitan dengan management of living resources (khususnya untuk perikanan) yang berada dalam zona transnasional. Demikian juga halnya isu freedom of navigation yang termasuk dalam zona transnasional memiliki hubungan dengan laut teritorial yang termasuk dalam zona nasional, terutama bagi Indonesia yang merupakan negara kepulauan.

Kedua, kebijakan keamanan maritim yang terintegrasi itu mengharuskan adanya pelibatan banyak aktor dalam pembuatan keputusan. Klasifikasi aktor ini dapat dibedakan atas dua kategori besar yaitu yang berasal dari sektor negara dan yang berasal dari sektor sipil (civilian sector). Yang berasal dari sektor negara dapat pula dibedakan atas tiga sub-kategori yaitu (1) yang berbasis hukum-diplomatik, (2) yang berbasis penggunaan kekuatan militer seperti tentara untuk masa perang (3) yang berbasis penegakan hukum (misalnya coastguard, polisi dan kepabeanan) untuk masa damai (4) yang berbasis fungsional dan sumber daya seperti instansi pemerintah yang menangani perhubungan laut dan perikanan. Pembagian wewenang di antara berbagai sub-sektor negara ini, maupun penciptaan mekanisme pertukaran informasi menjadi sangat krusial untuk menciptakan kebijakan keamanan maritim yang komprehensif. Sementara yang berasal dari sektor sipil dapat pula dibedakan atas dua sub-kategori yaitu yang (1) berbasis profit seperti perusahaan swasta yang terkait dengan kegiatan shipping, perikanan, dan pertambangan laut dan (2) yang berbasis non-profit seperti organisasi-organisasi yang memiliki kepedulian terhadap pelestarian lingkungan laut.

Penutup

Kesimpulan utama yang dapat ditarik dari artikel ini menunjukkan titik tekan bahwa; [1] keamanan maritim secara konseptual lebih menitikberatkan

pada keamanan non-tradisional. Walaupun demikian, tidak ada definisi yang tunggal yang dapat menjadi rujukan pokok dalam implementasi kebijakan nasional setiap negara. [2] perhatian utama frameworks kerjasama regional keamanan maritim regional umumnya memberikan penekanan bukan pada ocean boundary making dan ownership tetapi pada aspek kerjasama teknis-fungsional. Dengan demikian, frameworks regional bukan dimaksudkan sebagai kerangka penyelesaian konflik melainkan mekanisme operasional yang memungkinkan bagi kerjasama regional ataupun internasional. [3] dalam tataran kebijakan nasional Indonesia, catatan di atas menjadi perhatian penting untuk meletakkan sejak dini kebijakan maritim yang terpadu berdasar pada zonasi maritim dan feasibilitas aktor yang terlibat.*****

Daftar Pustaka

- ASEAN Secretariat, (2007). ASEAN and ARF Maritime Security Dialogue and Cooperation
- ASEAN Secretariat (2007). ASEAN Regional Forum Document Series 1994-2006
- Buzan, Barry. Waever, Ole and de Wilde, Jaap (1998). Security: a new framework for analysis. Lynne Rienner Publisher, Colorado
- Cribb, R. B. dan Ford, Michele (2009). Indonesia Beyond the Water's Edge: Managing and Archipelagic State. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
- De Yturriaga, José Antonio (1997). The International Regime of Fisheries: from UNCLOS 1982 to the Presential Sea. Kluwer Law International, Netherland
- Intergovernmental Oceanographic Commission (2006). Intergovernmental Oceanographic Commission Annual Report Series No. 12. Intergovernmental Oceanographic Commission

- Kwiatkowska, Barbara dan Dottinga, Harm. (1999). *International Organizations and the Law of the Sea: Documentary Yearbook*. Netherlands Institute for the Law of the Sea, Netherland
- Michael E. Brown (2003). *Grave New World: Security Challenges in the 21st Century*. Georgetown University. Center for Peace and Security Studies
- Oegrosono, Arif Havas, (2005). *Dialogue and Cooperation In Maritime Security in ASEAN and ASEAN Regional Forum*, available at (http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/documents/9_oegrosono_presentation2.pdf)
- Singh, KR, (1995), *Making of an Indian Ocean Community*, Indira Gandhi Memorial Trust, New Delhi
- Till, Geoffrey (2004). *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. London: Frank Cass
- UN General Assembly (2001), *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (fifty-sixth session)*, New York, United Nations
- UN General Assembly (2002), *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (fifty-seventh session)*, New York, United Nations
- UN General Assembly (2003), *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (fifty-eight session)*, New York, United Nations
- UN General Assembly (2004), *Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (fifty-ninth session)*, New York, United Nations
- UN General Assembly (2005), *Report on the work of the United Nations*

Open-ended Informal Consultative Process (sixtieth session), New York, United Nations

UN General Assembly (2006), Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (sixty-first session), New York, United Nations

UN General Assembly (2007), Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (sixty-second session), New York, United Nations

UN General Assembly (2008), Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process (sixty-third session), New York, United Nations

UN General Assembly (2008). Report of the Secretary-General On Oceans and The Law of the Sea (A/63/63/Add.1), New York, United Nations