

Konsep “Bagi-Beban” dalam Keamanan Maritim di Nusantara Indonesia

Kresno Buntoro*

Abstract

Perairan Indonesia merupakan sea lanes of communication (SLOC) untuk tujuan perdagangan dunia lewat laut, pergerakan kekuatan militer, dan kepentingan maritim lainnya. Perairan Indonesia sangat strategis untuk memelihara keamanan ekonomi, perdamaian, dan stabilitas kawasan. Indonesia mempunyai tanggung jawab untuk menjaga dan mengamankan semua kegiatan di laut khususnya pencemaran di laut, penurunan sumber daya alam, dan tindakan kriminal di laut. Tantangan ini muncul sebagai akibat tuntutan dalam hukum internasional maupun nasional, akan tetapi dalam UNCLOS 1982 hanya terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang kewajiban kapal dan negara pengguna untuk ikut bertanggung jawab terhadap keamanan maritim di negara yang memiliki SLOC. Tujuan dari paper ini adalah untuk memberika pandangan betapa rawannya Perairan Indonesia dan betapa beratnya beban Indonesia untuk menjaga dan mengamankannya. Beberapa rekomendasi ditawarkan untuk mencoba membagi beban keamanan maritim khususnya di SLOC dan choke points Perairan Indonesia.

Pendahuluan

Konvensi Hukum Laut Perserikan Bangsa Bangsa tentang Hukum Laut atau *United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*¹ merupakan salah satu perjanjian internasional yang sangat komprehensif terkait dengan pengaturan kelautan.² Walaupun banyak ketimpangan dan lubang dalam

*Kolonel Laut (KH) Nrp. 9533/P, Kepala Sub Dinas Hukum Laut dan Humaniter, Diskumal. Penulis mendapatkan SH (S-1) di Universitas Diponegoro; LL.M (S-2) di Universitas Nottingham, Inggris, United Kingdom; Ph.D (S-3) di Universitas Wollongong, Australia. Penulis adalah penerima beasiswa British Achevening Award untuk S-2, dan Australian Leadership Award untuk S-3. Tulisan ini merupakan tulisan pribadi penulis dan tidak ada sangkut pautnya dengan posisi dan pendapat institusi penulis berkerja.

¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea*, terbuka penandatanganan pada 10 Desember 1982, 1833 UNTS 3 (berlaku secara internasional pada 16 November 1994).

² Preamble UNCLOS menyebutkan bahwa konvensi ini mencakup semua permasalahan terkait dengan kelautan/kemaritiman.

ketentuan di UNCLOS,³ tetapi ketentuan itu mencakup seluruh spektrum permasalahan kelautan/kemaritiman,⁴ termasuk penentuan garis pangkal, pembentukan rejim negara kepulauan, lebar laut teritorial, pembentukan zona ekonomi eksklusif (ZEE) sejauh 200 mil laut, definisi batas terluar landas kontinen, penambangan laut dalam di luar yurisdiksi nasional, aturan untuk navigasi melalui selat, perlindungan pencemaran laut, kegiatan riset ilmiah kelautan, pengelolaan perikanan, dan penyelesaian sengketa. Walaupun telah diatur secara luas dan jelas, masih terdapat beberapa permasalahan khususnya ketika pada tahap implementasi UNCLOS. Permasalahan ini pada dasar sudah muncul pada saat negosiasi ketentuan UNCLOS, sebagai contohnya permasalahan terkait penentuan negara kepulauan, hak lintas,⁵ eksplorasi di laut dalam.⁶ Dengan tujuan agar dapat diterima oleh sebagian besar negara, UNCLOS mengadopsi konsep 'package deal' dimana negara pantai dan negara pengguna membuat konsensi bersama untuk mendapatkan hasil yang seimbang terkait kepentingan negara-negara tersebut.⁷

Kepentingan yang seimbang dalam UNCLOS dicari untuk keuntungan bersama dengan mengakomodasikan kepentingan banyak negara baik negara pengguna, negara maritim besar, negara pantai, dan negara kepulauan. Keseimbangan kepentingan ini dicapai melalui penerapan konsep kedaulatan, hak berdaulat dari negara pantai/kepulauan dan hak navigasi bagi negara

³ Sebagai contohnya, terdapat pengaturan yang tidak sinkron antara UNCLOS dan 1944 *Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention)* terkait dengan pengaturan prinsip hukum ruang udara di atas perairan kepulauan.

⁴ Dalam paper ini tidak dibedakan secara tajam apa yang dimaksud dengan kelautan atau kemaritiman. Istilah ini akan digunakan secara bergantian dengan arti yang hampir sama dan berasal dari terjemahan "maritime"

⁵ Lihat, Kresno Buntoro, 'Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI): Prospek dan Kendala', Seskoal, 2012; Kresno Buntoro, 'Lintas Navigasi di Nusantara Indonesia', Rajawali Press, 2014.

⁶ Lihat, Tommy T B Koh, 'Negotiating a New World Order for the Sea' (1983-1984) 24 *Virginia Journal of International Law* 24; Shunmugam Jayakumar, 'UNCLOS: Two Decades On' (2005) 9 *Singapore Year Book of International Law* 1, 2.

⁷ Hugo Caminos dan Michael R Molitor, 'Perspective on the New Law of the Sea: Progressive Development of International Law and the Package Deal' (1985) 79 *American Journal of International Law* 871, 874-878. Lihat juga, Barry Buzan, 'Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea' (1981) 75 *American Journal of International Law* 324.

pengguna/negara maritim besar.⁸ Walaupun jika diperhatikan lebih jauh khususnya terkait dengan luas wilayah, negara kepulauan mempunyai keuntungan yang lebih dibandingkan dengan negara yang bukan negara kepulauan (*non archipelagic state*).⁹ Akan tetapi, keuntungan dari negara yang mempunyai status negara kepulauan tidak sepenuhnya, karena dalam melaksanakan kedaulatannya suatu negara kepulauan dibatasi dengan beberapa kewajiban yang harus dipenuhi.¹⁰ Sebagai contohnya, suatu negara kepulauan harus memberikan SLOC, khususnya alur laut kepulauan melalui perairan kepulauan dan ruang udara di atasnya serta menjamin keamanan dan keselamatan alur pelayaran tersebut.¹¹ Negara kepulauan mempunyai kewajiban juga untuk menanggulangi dan menghadapi ancaman terhadap pencemaran lingkungan laut, kegiatan kriminal di laut, penurunan potensi sumber daya alam di laut, dan negara kepulauan juga harus mengakomodasikan kepentingan-kepentingan negara asing lainnya.¹²

Konsep negara kepulauan merupakan perkembangan baru dalam hukum laut dan telah diadopsi dalam UNCLOS. Negara kepulauan¹³ mempunyai kedaulatan di perairan kepulauan¹⁴ yang terbentuk dari garis pangkal

⁸ Karin M Burke and Deborah A DeLeo, 'Innocent Passage and Transit Passage in the United Nations Convention on the Law of the Sea' (1982-1983) 9 *Yale Journal of World Public Order* 390.

⁹ UNCLOS tidak mengenal istilah non-archipelagic state, paper ini menggunakan istilah itu hanya untuk menegaskan perbedaan antara negara kepulauan dan negara bukan kepulauan. Negara kepulauan adalah negara pantai, tetapi tidak semua negara pantai merupakan negara kepulauan dan menikmati hak-hak negara kepulauan. Untuk menjadi negara kepulauan suatu negara pantai harus memenuhi kriteria yang diatur dalam Pasal 46 dan 47 UNCLOS.

¹⁰ Pasal 49 UNCLOS menyebutkan bahwa suatu negara kepulauan dalam melaksanakan kedaulatannya harus selalu didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam UNCLOS.

¹¹ Konsep keselamatan dan keamanan maritim menjadi konsep yang berkembang sangat cepat khususnya setelah kejadian 11 September. Konsep ini tercermin dari resolusi dan ketentuan yang dikeluarkan oleh International Maritime Organization (IMO). Salah satunya adalah perubahan moto IMO dari 'safer ships, cleaner oceans' menjadi 'safe, secure and efficient shipping on clean oceans.'

¹² Kepentingan negara lain di wilayah suatu negara kepulauan terdapat pada Pasal 51 UNCLOS. Kepentingan tersebut ada yang jelas yaitu "*traditional fishing rights*" dan ada yang tidak terdefinisikan secara jelas hanya menggunakan istilah "*legitimate interest*". Berdasarkan pengalaman Indonesia kepentingan negara lain di wilayah nusantara Indonesia yaitu hak perikanan tradisional, meletakkan kabel bawah laut, dan lintas khusus.

¹³ Pasal 46 (a) (b) UNCLOS menyebutkan "Negara kepulauan" berarti suatu Negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain. Dapat mencakup kepulauan yang lainnya jika secara histori telah dianggap sebagai satu kesatuan geografi, ekonomi, dan politik.

¹⁴ Pasal 49 UNCLOS.

kepulauan¹⁵ dan penentuan laut teritorial sejauh maksimal 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal tersebut.¹⁶ Negara kepulauan mempunyai hak berdaulat terhadap sumber daya alam di ZEE¹⁷ dan di landas kontinen.¹⁸ Selanjutnya, negara kepulauan mempunyai kewajiban untuk mengakomodasikan hak-hak dari negara pengguna dan kapal-kapal, sebagai contohnya menjamin dan menyakinkan adanya lintas yang aman melalui perairan kepulauan dalam bentuk pelaksanaan hak lintas damai, lintas alur laut kepulauan, dan lintas transit. Seperti juga bagi negara pantai, negara kepulauan dapat memperbolehkan lintas damai bagi kapal di laut teritorialnya,¹⁹ demikian juga untuk memfasilitasi lintas damai di perairan kepulauannya.²⁰ Selanjutnya, negara pantai ataupun negara kepulauan harus memfasilitasi juga lintas bagi kapal dan pesawat terbang sebagai pelaksanaan dari hak lintas transit di “selat yang digunakan untuk pelayaran internasional” (straits used for international navigation).²¹

Paper ini menitikberatkan pada SLOC dan choke points²² di Perairan Indonesia. SLOC dan choke points ini digunakan untuk perdagangan dunia lewat laut tetapi tidak dikategorikan sebagai selat yang digunakan untuk pelayaran internasional

¹⁵ Pasal 47 UNCLOS menyebutkan bahwa negara kepulauan dapat menarik garis pangkal kepulauan yang menghubungkan titik terluar dari pulau terluar atau karang kering dari kepulauan. Panjang garis pangkal kepulauan tidak boleh lebih dari 100 mil laut. Panjang garis pangkal demikian tidak boleh melebihi 100 mil laut, kecuali bahwa hingga 3 % dari jumlah seluruh garis pangkal yang mengelilingi setiap kepulauan dapat melebihi kepanjangan tersebut, hingga pada suatu kepanjangan maksimum 125 mil laut. Garis pangkal demikian tidak boleh ditarik ke dan dari elevasi surut, kecuali apabila di atasnya telah dibangun mercusuar atau instalasi serupa yang secara permanen berada di atas permukaan laut atau apabila elevasi surut tersebut terletak seluruhnya atau sebagian pada suatu jarak yang tidak melebihi lebar laut teritorial dari pulau yang terdekat. garis pangkal demikian tidak boleh diterapkan oleh suatu Negara kepulauan dengan cara yang demikian rupa sehingga memotong laut teritorial Negara lain dari laut lepas atau zona ekonomi eksklusif.

¹⁶ Pasal 3 dan 48 UNCLOS.

¹⁷ Pasal 56 UNCLOS.

¹⁸ Pasal 77 UNCLOS.

¹⁹ Pasal 17 UNCLOS..

²⁰ Pasal 52 UNCLOS.

²¹ Pasal 38 UNCLOS.

²² Choke point dalam paper ini mengandung arti selat yang sempit dan dangkal yang digunakan untuk perdagangan dunia lewat laut.

sebagaimana diatur dalam UNCLOS.²³ Paper ini akan menjelaskan kondisi rawan Indonesia, khususnya terkait dengan efek negative dari perdagangan dunia lewat laut yang melalui perairan Indonesia. Selain itu akan dijelaskan juga tanggung jawab dan beban finansial yang harus dipikul Indonesia dalam menjaga keamanan dan keselamatan navigasi, perlindungan lingkungan laut serta mekanisme apa yang dapat disumbangkan oleh masyarakat internasional, negara pengguna, kapal untuk membantu mengurangi beban Indonesia. Prinsip pengguna membayar (user-pays principle) telah dikenal secara luas dan diajukan sebagai salah satu mekanisme dalam bagi beban untuk tujuan keselamatan navigasi di selat untuk pelayaran internasional.²⁴ Mekanisme yang diajukan ini dapat diterapkan, demikian juga di selat-selat (choke points) yang berada di perairan nusantara Indonesia. Paper ini akan menjelaskan juga walaupun UNCLOS telah memberikan status kedaulatan dan hak berdaulat pada negara kepulauan, akan tetapi negara kepulauan tetap dihadapkan pada tantangan dalam implementasinya, dan paper akan dikaji apakah negara pengguna dan kapal-kapal yang telah menikmati lintas di perairan suatu negara dapat dikenai bagi-beban terkait dengan anggaran yang telah dikeluarkan untuk menjamin lintas yang aman dan nyaman ini.

²³ Pasal 35 dan 36 UNCLOS. Berdasarkan Pasal 20 UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, selat yang digunakan untuk pelayaran internasional di Indonesia adalah Selat Malaka dan Singapura. Bacaan selanjutnya, Mary George, 'Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention' (2002) 33(2) *Ocean Development and International Law* 189; J B R L Langdon, 'The Extent of Transit Passage: Some Practical Anomalies' (1990) 14(2) *Marine Policy* 130; William L Schachte and J Peter A Bernhardt, 'International Straits and Navigational Freedoms' (1993) 33(Spring) *Virginia Journal of International Law* 37; Jose Atonio de Yturriaga, *Straits Used for International Navigation: A Spanish Perspective* (1991), 4-12.

²⁴ Terdapat banyak usulan terkait dengan bagi beban dipaparkan dalam pertemuan terkait dengan Selat Makala dan Singapura seperti dalam Jakarta Meeting 7-8 September 2005, Kuala Lumpur Meeting 18-20 September 2006, Singapore Meeting 2-4 September 2007, dan beberapa pertemuan/ meetings on cooperative mechanism such as Meeting in Penang Malaysia 16-17 April 2008 discussed on navigation's fund. Lihat, Arief Havas Oegroseno, 'Threat to maritime Security and Responses thereto: A Focus on Armed Robbery against Ships at Sea in the Strait of Malacca and Singapore: The Indonesian Experience', (2008) Ninth Meeting United Nations Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea <http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/documents/9_oegroseno_presentation.pdf> at 1 October 2009; P B Marlow, 'Financing Straits Management' (Paper presented at the Workshop on the Strait of Malacca, Kuala Lumpur, 1995).

Latar Belakang Permasalahan

UNCLOS telah mengatur berbagai zona maritim dimana suatu negara mempunyai control yang besar dan beberapa zona maritim dimana suatu negara mempunyai control yang lebih kecil. Perbedaan zona maritim tersebut akan memberikan kompetensi yurisdiksi yang berbeda-beda bagi negara pantai maupun negara maritim besar. Hal ini merupakan penyeimbangan kepentingan negara maritim besar sebagai negara pengguna dengan negara pantai. Di perairan pedalaman, negara pantai mempunyai kekuasaan yang paling besar daripada di zona maritim lainnya dalam melaksanakan kedaulatannya.²⁵ Di perairan kepulauan, negara kepulauan mempunyai kedaulatan akan tetapi kedaulatan tersebut dibatasi sebagai contohnya kepentingan pelayaran dan penerbangan yang merupakan kepentingan masyarakat internasional/negara pengguna.²⁶ Di laut teritorial,²⁷ negara pantai dan negara kepulauan mempunyai kedaulatan, akan tetapi pelaksanaan kedaulatan tersebut harus sesuai dengan ketentuan UNCLOS antara lain harus memberikan hak pelayaran dan penerbangan bagi para pengguna. Di luar zona maritim yang telah disebutkan terdapat ZEE,²⁸ landas kontinen,²⁹ dan laut bebas.³⁰ UNCLOS juga mengenal selat yang digunakan untuk pelayaran internasional³¹ dan laut tertutup atau setengah tertutup (enclosed atau semi-enclosed seas)³² yang kemungkinan akan termasuk dalam satu atau lebih zona maritim yang telah disebutkan sebelumnya.

Di perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, kapal mempunyai perbedaan hak lintas. Jenis hak lintas akan sangat tergantung zona maritim dimana kapal tersebut berada ketika melintas dan apa hak lintas yang dinikmatinya. UNCLOS setidaknya mengenal tiga jenis lintas yaitu lintas damai,

²⁵ Pasal 8 UNCLOS.

²⁶ Pasal 53 dan 54 Bab IV UNCLOS.

²⁷ Bab II UNCLOS.

²⁸ Bab V UNCLOS.

²⁹ Bab VI UNCLOS.

³⁰ Bab VII UNCLOS.

³¹ Pasal 34 s.d. 45 Bab III UNCLOS.

³² Pasal 122 dan 123 Bab IX UNCLOS.

lintas alur laut kepulauan, dan lintas transit.³³ Rejim lintas ini hanya dapat diterapkan dan dinikmati di zona maritim tertentu, sebagai contohnya hak lintas damai dan hak lintas alur laut kepulauan dapat dilaksanakan di laut teritorial dan perairan kepulauan, sedangkan hak lintas transit hanya dapat dilaksanakan di selat untuk pelayaran internasional. Perbedaan ini tentu saja akan berpengaruh pada hak dan kewajiban kapal yang melintas termasuk hak dan kewajiban bagi negara yang dilewatinya.

Negara pantai dan kepulauan mempunyai kewajiban kewajiban terkait dengan navigasi/pelayaran, seperti memberikan alur pelayaran untuk kapal yang melintas di perairannya dan menjamin keamanan dan keselamatan kapal yang melintas di alur pelayaran tersebut. Negara pantai dan kepulauan harus menyakini bahwa alur pelayaran tersebut adalah dapat dilayari, aman dan tidak mengganggu atau membahayakan lingkungan laut. Untuk menjaga keselamatan pelayaran termasuk juga perlindungan dan konservasi lingkungan laut, negara pantai dan kepulauan harus menyiapkan dan membangun sarana bantu navigasi yang memadai. Sarana bantu navigasi saat ini sangat tergantung pada teknologi yang canggih dan kompleks karena berbasis pada teknologi satelit.³⁴ System sarana bantu navigasi ini harus mencakup seluruh wilayah suatu negara, harus akurat, cepat, serta dapat diakses dan digunakan oleh semua kapal. Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar, tentu saja harus menyediakan system sarana bantu navigasi sebagaimana disyaratkan oleh IMO. Hal ini tentu akan berakibat pada kebutuhan anggaran yang sangat tinggi untuk penyediaan, penyiapan, dan pelaksanaan system tersebut. Dihadapkan dengan kondisi saat ini, Indonesia tentu saja tidak akan mampu untuk menciptakan system navigasi sebagaimana tuntutan negara-negara maju. Di lain pihak,

³³ Terdapat kebebasan melintas di ZEE dan laut bebas, dan lintas sebagai bagian dari pelaksanaan Pasal 51 UNCLOS.

³⁴ Terdapat berbagai jenis dan tipe sarana bantu navigasi dimana sebagian sangat mahal karena tergantung dengan teknologi satelit, selain itu terdapat electronic navigation charts, global positioning system, radio beacons dan mercu suar yang digambarkan di system navigasi satelit, dan long range identification and tracking system yang telah diadopsi oleh Maritime Safety Committee (MSC) IMO pada 81st session in May 2006.

berdasarkan hukum internasional Indonesia tidak dapat meminta kepada kapal-kapal yang melintas untuk membayar retribusi melintas di perairan Indonesia.³⁵

Selain masalah keselamatan navigasi, permasalahan yang menonjol di perairan Indonesia dan kawasan di sekitarnya saat ini adalah keamanan maritim. Berdasarkan angka yang dikeluarkan oleh *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia* (ReCAAP) untuk tahun 2013³⁶ sebanyak 150 insiden³⁷ terdiri dari 11 kejadian pembajakan dan 139 merupakan perompakan yang terjadi kebanyakan di pelabuhan ataupun pada saat lego jangkar.³⁸ Sedangkan *International Maritime Bureau* (IMB) untuk kejadian di kawasan Asia Tenggara pada tahun 2013 sebanyak 123 insiden.³⁹ Sedangkan beberapa institusi nasional⁴⁰ mempunyai data dengan angka yang berbeda, perbedaan ini dapat dimungkinkan karena sumber data yang berbeda. Salah satu sebab adanya perbedaan angka karena keengganan dari kapal korban untuk memberikan laporan yang sesungguhnya kepada Indonesia. Selain itu adanya kecenderungan dari kapal korban tidak mau untuk diproses lebih lanjut terkait tindak pidana yang terjadi, mereka hanya melaporkan dan segera meninggalkan daerah tersebut. Kondisi ini tentu saja akan menyulitkan bagi aparat Indonesia untuk melakukan penegakan hukum. Sehingga muncul asumsi bahwa laporan kejadian pembajakan ataupun perompakan bukan merupakan kejadian sesungguhnya atau kejadian tersebut direayasa. Oleh

³⁵ Pasal 26 (1) UNCLOS.

³⁶ Sumber

<http://www.recaap.org/Portals/0/docs/Reports/2013/ReCAAP%20ISC%20Annual%202013%20Report.pdf>, diakses pada tanggal 18 Agustus 2014.

³⁷ 150 insiden tersebut terdiri dari 141 kejadian sesungguhnya dan 9 kejadian percobaan.

³⁸ Terdapat perbedaan pengertian antara pembajakan (piracy) dan perompakan, (robbery) dalam hukum internasional perbedaan itu terkait dengan tempat kejadian yaitu jika pembajakan terjadi di laut bebas, sedangkan perompakan terjadi di wilayah kedaulatan suatu negara. Istilah perompakan (robbery) bukan merupakan istilah hukum, akan tetapi hanya istilah yang digunakan untuk mendeskripsikan kejadian di wilayah kedaulatan negara. Sedangkan, dalam hukum nasional (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana/KUHP) istilah yang digunakan adalah pembajakan dan istilah tersebut tidak mengenal tempat kejadian pembajakan, sehingga kejadian dimana saja dapat digunakan delik pembajakan.

³⁹ Sumber <https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=recaap%20annual%20report%202013>, diakses pada tanggal 18 Agustus 2014.

⁴⁰ Indonesia tidak memiliki institusi tunggal yang dapat mempublikasikan data terkait kejadian/insiden di laut. Instansi yang biasa mengeluarkan data walaupun secara internal antara lain TNI Angkatan Laut, Bakorkamla, KKP, dan Ditjen Perhubungan Laut.

sebab itu, muncul beberapa pendapat yang menyatakan bahwa instansi di luar Indonesia dengan sengaja menciptakan kondisi yang menggambarkan bahwa wilayah perairan Indonesia tidak aman dan banyak kegiatan kriminal. Penggambaran kondisi ini tentu saja dapat menciptakan kondisi yang kurang kondusif bagi Indonesia khususnya dalam perekonomian, politik dan hubungan antar negara. Akan tetapi dapat dipastikan bahwa kejadian-kejadian tersebut perlu penanganan yang terintegrasi dan perlu ada data di tingkat nasional yang valid dan dapat mengklarifikasi setiap kejadian yang timbul dan langkah yang telah ditempuh oleh Indonesia untuk menanganinya.

Isu keamanan maritim di wilayah Indonesia khususnya *choke points* dan alur pelayaran di nusantara Indonesia akan terus muncul dan mengemuka disebabkan oleh kepentingan ekonomi yang sangat tinggi negara lain terhadap Indonesia. Isu ini akan selalu berimplikasi kepada aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, dan hankam. Indonesia sebagai negara yang selalu dilewati kapal-kapal dangung internasional akan selalu berkepentingan untuk mengamankan dengan melibatkan semua potensi yang ada baik sumber daya finansial, kekuatan laut, dan elemen masyarakat lainnya. Keamanan *choke points* dan alur laut Indonesia seyogyanya tidak hanya di tanggung oleh Indonesia akan tetapi negara-negara pengguna lain setidaknya ikut bertanggung jawab untuk ikut mengamankan. Keterlibatan negara lain untuk membantu meningkatkan keamanan dan keselamatan *chokes points* merupakan hal yang adil disebabkan negara-negara pengguna itu telah mendapatkan keuntungan ekonomi dengan amannya laut Indonesia.

Perairan Indonesia sebagai Jalur Perdagangan Dunia

Perdagangan lewat laut merupakan komponen penting perdagangan dunia, hal ini disebabkan perdagangan lewat laut merupakan moda transportasi yang lebih murah dan dapat mengangkut lebih besar daripada moda transportasi lainnya baik itu yang lewat darat maupun udara dengan jarak tempuh yang jauh. Jarak antara sumber bahan mentah, daerah produksi, dan pasar/konsumen tetap

menjadi faktor utama yang membentuk perekonomian dunia, khususnya pola jalur perdagangan. Bersamaan dengan waktu, perdagangan lewat laut terbentuk sebagai contohnya batubara dari Australia, Afrika Selatan, dan Amerika Utara ke Eropa, Asia Utara dan Negara Timur Jauh; Gandum dari Amerika Utara dan Selatan ke Asia, Afrika dan Negara Timur Jauh; Bijih besi dari Amerika Selatan dan Australia ke Eropa dan Negara Timur Jauh; Minyak dari Timur Tengah, Afrika Barat, Amerika Selatan dan Karibia ke Eropa, Amerika Utara dan Asia; barang-barang kontiner dari Cina, Jepang, Negara Asia Tenggara ke pasar konsumen di dunia barat.⁴¹ Apabila dicermati maka pola jalur perdagangan dunia melalui Indonesia. Seiring dengan perpindahan kekuatan ekonomi dunia ke Asia, maka frekuensi perlintasan kapal melalui Indonesia akan semakin tambah tinggi. Selain itu perkembangan teknologi akan berakibat kapal akan semakin besar demikian juga daya angkutnya.

Secara geografis, Indonesia yang berada di jalur persilangan dunia secara bersamaan mendapatkan keuntungan dan juga kerugian dari kondisi ini. Indonesia akan mendapatkan keuntungan yang luar biasa jika Indonesia dapat memanfaatkannya. Sebagai contohnya Indonesia dapat membentuk pelabuhan internasional yang dekat dengan jalur perdagangan dunia, sehingga produk⁴² yang dihasilkan Indonesia dapat didistribusikan secara mudah dengan memanfaatkan pola jalur perdagangan tersebut. Indonesia dalam kondisi yang merugi disebabkan pertambahan jumlah dan besarnya kapal yang melintas di Perairan Nusantara Indonesia akan membahayakan ekosistem dan lingkungan laut Indonesia, sumber daya alam, dan ancaman keamanan.⁴³

⁴¹ Lihat, Andrew Forbes, *The Strategic Importance of Seaborne Trade and Shipping: A Common Interest of Asia Pacific* (2002); Andrew Forbes, 'The Economic Impact of Disruptions to Seaborne Energy Flows' in Andrew Forbes (ed), *Asian Energy Security: Regional Cooperation in the Malacca Strait* (2008) vol 23, 57, 61-66.

⁴² Produksi Indonesia dapat bermacam macam sebagai contohnya barang, manufaktur, produk, dan bahan mentah maupun bahan olahan.

⁴³ Lihat, Kazumine Akimoto, 'The Current State of Maritime Security - Structural Weaknesses and Threats in the Sea Lanes' (Paper presented at the Maritime Security in Southeast Asia and Southwest Asia, Tokyo, 2001), 4-6; Joshua Ho, 'The Importance and Security of Regional Sea Lanes' in Kwa Chong Guan and John K Skogan (eds), *Maritime Security in Southeast Asia* (2007) 21.

Indonesian setidaknya mempunyai 6 choke points⁴⁴ yang digunakan oleh masyarakat internasional untuk perdagangan dunia, pergeseran kekuatan militer, dan kepentingan maritim⁴⁵ lainnya yaitu: Selat Malaka, Singapura, Sunda, Lombok, Makasar, Ombai dan Wetar. Masyarakat internasional akan sangat memperhatikan kondisi perairan Indonesia karena akan langsung berakibat pada pertumbuhan dan stabilitas ekonomi negara-negara serta kelangsungan hidup negara-negara. Oleh sebab itu, segera gangguan terkait dengan jalur perdagangan akan langsung mendapat respon dari negara-negara di dunia. Oleh karena itu, masyarakat internasional menuntut kepada Indonesia untuk menjaga dan mengamankan jalur perdagangan dunia yang melalui perairan Indonesia. Langkah tersebut tentu saja akan membutuhkan usaha yang kuat dan anggaran yang besar, sebagai contohnya Indonesia harus selalu memperbaharui peta laut baik yang peta elektronik maupun peta kertas;⁴⁶ Indonesia harus memastikan sarana bantu navigasi berfungsi dengan baik, akurat dan cukup; Indonesia harus menyiarkan setiap bahaya navigasi dan ramalan cuaca di Indonesia melalui mekanisme yang telah ditentukan;⁴⁷ Indonesia harus mampu melakukan patrol di setiap area untuk memastikan bahwa jalur pelayaran aman dari segala aktivitas kriminal.⁴⁸ Usaha yang telah dilakukan oleh Indonesia seperti untuk melayani kepentingan masyarakat internasional

Terkait dengan aspek ekonomi dan keamanan pelayaran, kebutuhan dan kepentingan antara Indonesia dengan negara pengguna atau kapal yang melintas adalah sama atau identik, khususnya terkait aspek keselamatan dan keamanan pelayaran serta perlindungan lingkungan laut. Kepentingan kapal atau negara pengguna jika SLOC aman yaitu perdagangan akan lancar dan

⁴⁴ Lewis M Alexander, *Navigational Restrictions within the new LOS context: Geographical Implications for the United States* (1986), 289-298; Michael Leifer, *International Straits of the World: Malacca, Singapore and Indonesia* (1978), 76-85.

⁴⁵ Mabes TNI Angkatan Laut, *Eka Sasana Jaya* (1st ed, 2004), 4.

⁴⁶ Pernyataan dari Kadishidros pada, World Ocean Symposium, Manado, 15 May 2009.

⁴⁷ Kementerian Perhubungan RI, *Roadmap of Enhancing Safety of Transportation*,

<http://www.dephub.go.id/admin/modules/Upload_File/images/roadmap_to_zero.pdf> at 20 July 2009.

⁴⁸ Ibid, 13.

akan meningkatkan profit ekonomi bagi pengguna. Kepentingan Indonesia terhadap keamanan dan keselamatan di SLOC merupakan kepentingan yang fundamental dan serius karena akan terkait erat dengan perekonomian dan kelangsungan hidup bangsa Indonesia. Sebagai contohnya jika ada insiden kapal tanker *Ultra Large Crude Carrier (ULCC)*⁴⁹ karam atau tabrakan di selat Sunda atau di Laut Jawa maka dampak yang timbul akan langsung berpengaruh pada Pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan serta akan langsung terkait dengan aspek politik, ekonomi, sosial-budaya, dan pertahanan-keamanan, apabila kejadian tersebut tidak dapat diatasi dengan cepat maka akan berdampak pada kelangsungan hidup bangsa Indonesia.

Konsep Bagi-Beban dalam Kerangka UNCLOS

UNCLOS telah mengatur dan membatasi hak negara pantai terhadap kapal yang melintas di perairannya. Ketentuan itu menyebutkan bahwa "Pungutan dapat dibebankan pada kapal asing yang melintasi laut teritorial hanya sebagai pembayaran bagi pelayanan khusus yang diberikan kepada kapal tersebut".⁵⁰ Ketentuan ini sepertinya menegaskan bahwa negara pantai tidak dapat mengenakan pungutan kepada kapal asing yang melintas di perairannya, kecuali negara pantai memberikan pelayanan khusus dan bukan layanan umum. Tidak ada kesepakatan terkait dengan jenis layanan dimaksud. Beberapa penulis⁵¹ sepakat bahwa layanan umum termasuk meliputi pembangunan suar, buoys dan operasionalisasi dari sarana bantu navigasi. Di lain pihak, layanan khusus meliputi layanan yang secara khusus ditujukan pada kapal tertentu antara lain pandu, penarikan, salvage, dll.

Kapal dagang asing yang melewati perairan negara pantai saat ini akan semakin besar, semakin canggih dengan menggunakan teknologi terkini, dan semakin sedikit *crew* (ABK) diperkerjakan, sehingga potensi untuk terjadi

⁴⁹ ULCC mempunyai DWT antara 32,000-549,000.

⁵⁰ Pasal 26 (2) UNCLOS.

⁵¹ Diskusi dengan direktur navigasi, Ditjen Perla, Kementerian Perhubungan, Jakarta March 2008.

insiden di *choke points* ataupun SLOC dapat dikatakan semakin besar. Kondisi ini tentu saja memaksa kepada negara pantai untuk menginvestasikan ataupun membelajarkan teknologi yang canggih untuk dapat memberikan dan memastikan keamanan dan keselamatan kapal yang melintas di perairannya. Permasalahan yang muncul adalah apakah negara pantai/kepulauan seperti Indonesia harus menanggung sendiri beban untuk penyediaan sarana bantu navigasi dan usaha-usaha lainnya untuk memastikan navigasi yang dilakukan oleh kapal aman selama melintas atautkah ada mekanisme lainnya yang memungkinkan negara lain dan negara pengguna untuk ikut memikul beban tersebut dengan asumsi bahwa negara pengguna dan kapal-kapal yang melintas telah mendapat keuntungan secara ekonomi. Sepertinya merupakan hal yang adil dan lumrah jika kapal yang telah mendapatkan keuntungan secara ekonomi karena melintas di perairan yang aman membagi keuntungan ekonomi kepada negara yang telah menciptakan keamanan tersebut. Di lain pihak, negara pengguna dan pemilik kapal percaya bahwa kebebasan pelayaran harus dapat dijamin di semua selat untuk menjaga pertumbuhan perekonomian dunia. Oleh karena itu kepentingan mereka adalah untuk menjaga keselamatan dan keamanan navigasi merupakan tanggung jawab negara pantai dan tidak boleh ada tambahan biaya terkait dengan transportasi karena akan hal tersebut akan berpengaruh pada perekonomian dunia.⁵²

Sebagaimana telah disampaikan di depan bahwa tidak ada ketentuan dalam UNCLOS yang secara jelas mengatur bahwa negara pengguna dan kapal yang menggunakan selat/*choke points* harus membantu negara pantai dalam meningkatkan keselamatan dan keamanan pelayaran di selat tersebut. Pasal 43 UNCLOS hanya mengatur mekanisme peningkatan keamanan dan keselamatan di selat yang digunakan untuk pelayaran internasional dengan perjanjian kerjasama untuk membangun dan memelihara sarana bantu navigasi untuk perlindungan, pengurangan dan control polusi dari kapal. Oleh karena itu,

⁵² Lihat, Dalchoong Kim, 'Ocean Transportation and Sea Lanes of Communication of Korea: An Overview' in Choon-ho Park and Jae Kyu Park (eds), *The Law of the Sea: Problems from the East Asian Perspective* (1987) 52.

ruang lingkup dari pasal ini hanya terkait dengan keselamatan pelayaran dan perlindungan lingkungan laut di selat yang digunakan untuk pelayaran internasional. Ruang lingkup pemberlakuan dan penerapan dari pasal ini selalu didengarkan dalam berbagai pertemuan internasional khususnya di IMO.⁵³ Konsep pembagian beban selalu muncul dalam berbagai pertemuan, akan tetapi selalu ada pertentangan kepentingan terkait dengan beban yang harus ditanggung apakah pada kapal ataukah pada negara. Selanjutnya banyak negara yang selalu menekankan bahwa prinsip kebebasan pelayaran harus berlaku termasuk juga pembebasan biaya untuk melintas di wilayah suatu negara.⁵⁴

Permasalahan pembagian beban pada negara kepulauan seperti Indonesia sangat kompleks. Selat di Indonesia yang masuk dalam kategori selat yang digunakan untuk pelayaran internasional hanya Selat Malaka dan Singapura,⁵⁵ sehingga hanya dua selat tersebut yang dapat dibentuk kerjasama berdasarkan Pasal 43 UNCLOS. Walaupun diyakini bahwa Selat Sunda, Lombok, Makasar, Ombai Wetar merupakan selat yang digunakan untuk pelayaran internasional juga, akan tetapi tidak dapat masuk dalam kategori selat sebagaimana di atur dalam Pasal 37 dan 37 UNCLOS. Di selat-selat tersebut pasal 43 UNCLOS tidak dapat diterapkan. Permasalahan pokok apakah Indonesia dapat menggunakan pasal 43 UNCLOS yang merupakan satu-satunya pasal dalam UNCLOS yang mengatur tentang pembagian beban?

Terkait dengan Selat Malaka dan Singapura, negara pantai (Indonesia, Malaysia, dan Singapura) sudah sejak tahun 1970an mendapat bantuan dari

⁵³ Pedahuluan tentang IMO dapat diakses di IMO website at <<http://www.imo.org/>> at 15 April 2009. Terdapat banyak pertemuan/ meetings yang telah dilaksanakan dengan tujuan untuk menciptakan mekanisme kerjasama di Selat Malaka dan Singapura, seperti Meeting di Penang, Malaysia on 16-17 April 2008, dan Meeting di Kuching, Malaysia on 28-29 October 2008. Salah satu topik bahasan adalah program bantuan untuk sarana bantu navigasi dan salah satu yang perlu dicatat adalah Jepang merupakan negara yang secara konsisten membantu dimulai pada tahun 1970an.

⁵⁴ Permasalahan tersebut muncul pada Jakarta Statement on Enhancement of Safety, Security and Environment Protection in the Straits of Malacca and Singapore, bulan September 2005.

⁵⁵ Penjelasan Pasal 20 (2) UU Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.

Pemerintah Jepang terkait keselamatan navigasi. Selanjutnya pada tahun 2004, beberapa negara dan organisasi internasional telah membuat proyek yang disebut Marine Electronic Highways (MEH) di Selat Malaka dan Singapura.⁵⁶ Peningkatan keamanan dan keselamatan di Selat Malaka dan Singapura masih pada taraf kesukarelaan⁵⁷ dan belum pada tahap kewajiban sebagaimana amanat Pasal 43 UNCLOS. Akan tetapi mekanisme yang ada diyakini dapat meningkatkan keamanan dan keselamatan di Selat Malaka dan Singapura.

Bertitik tolak dari pengalaman di Selat Malaka dan Singapura dan berdasarkan pendekatan fungsional, semestinya Indonesia dapat mengadopsi mekanisme “bagi-belan” (*burden sharing*) dalam Pasal 43 UNCLOS untuk diterapkan di choke points dan SLOC di Indonesia. Selain itu mekanisme kerjasama antara negara pengguna, asosiasi kapal, dan asuransi kapal dapat dijajaki untuk dapat diimbau membantu dalam peningkatan keselamatan dan keamanan pelayaran di Indonesia yang secara nyata digunakan untuk perdagangan dunia. Kendala yang dihadapi akan sangat banyak terkait dengan konsep bagi beban ini akan tetapi dengan melalui pendekatan, negosiasi baik kepada negara, organisasi internasional, PBB dan lembaga swadaya masyarakat di tingkat internasional, konsep itu sangat mungkin untuk diterapkan untuk menuju laut yang aman, dan bersih.

Satu hal yang perlu untuk tetap diutamakan adalah keterlibatan negara lain atau masyarakat internasional dalam ikut membantu keamanan dan keselamatan *choke points* di Indonesia tidak dalam konteks campur tangan negara lain dalam urusan internal Indonesia, akan tetapi hanya semata-mata membantu meningkatkan keamanan dan keselamatan pelayaran demi kelancaran pasokan energi, pangan, dan tumbuhnya perekonomian dunia.

⁵⁶ Perjanjian ditandatangani di Jakarta, September 2005.

<http://www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=1472&doc_id=8471> at 15 April 2009.

⁵⁷ Inisiatif ini dikenal dengan IMO's Protection of Vital Shipping Lanes Initiative. IMO Council Meeting 93rd Session, November 15-19, 2004.

Posisi Geografi sebagai Daya Tawar Baru

Tidak ada yang menyangkal bahwa posisi geografi Indonesia merupakan posisi yang strategis dan menjadi “jembatan” berbagai kepentingan khususnya pergerakan orang, barang, dan kekuatan militer. Posisi strategis ini semestinya menjadi daya tawar bagi Indonesia untuk menjaga kepentingan nasionalnya dihadapkan pada kepentingan negara lain. Posisi strategis tidak menjadi strategis jika Indonesia tidak dapat memanfaatkan posisi geografi ini secara maksimal atau malahan menjadi ajang kegiatan kriminal yang justru merugikan kepentingan nasional.

Dengan tidak mengesampingkan potensi sumber daya alam,⁵⁸ kepentingan negara lain terhadap Indonesia tidak dapat dipungkiri terkait dengan posisi geografis Indonesia yang di posisi silang dunia. Posisi strategis ini memainkan peran yang sangat penting bagi kelangsungan hidup negara lain khususnya terkait dengan ekonomi. Terganggunya jalur perdagangan di Indonesia akan berdampak langsung pada kesinambungan perekonomian negara dan pada akhirnya akan terkait dengan kelangsungan hidup negara. Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa negara-negara akan selalu memperhatikan Indonesia disebabkan posisi geografis Indonesia. Negara-negara akan mengerahkan kekuatan militernya jika jalur perdagangan internasional ini terganggu.⁵⁹ Sehingga posisi strategis Indonesia akan membawa dampak stabilitas kawasan jika Indonesia dapat menjaga keamanan perairannya.

Adanya kepentingan negara lain yang demikian besar, tidak mengherankan jika negara lain akan terus “menggangu” Indonesia dengan berbagai isu dalam segala aspek antara lain politik, ekonomi, sosial-budaya dan pertahanan keamanan serta pembentukan peraturan yang merugikan kepentingan nasional.

⁵⁸ Sumber daya alam yang berada di wilayah Indonesia sangat melimpah, khususnya sumber daya alam hayati dalam berbagai pemberitaan diambil secara illegal oleh nelayan asing. Kondisi ini disebutkan sebagai campur tangan asing dalam negara Indonesia.

⁵⁹ Kasus Somalia dan Teluk Aden dapat menjadi pelajaran penting Indonesia. Demikian juga pada tahun 2004, Laksamana Fargo Panglima Angkatan Perang Amerika di Pasifik menyampaikan bahwa Amerika Serikat akan berada di Selat Malaka untuk memerangi pembajakan.

Terkait dengan masalah pengelolaan jalur perdagangan, kekuatan asing selalu menginginkan untuk dapat mengelola dan mengontrol jalur perdagangan internasional yang melalui Perairan Nusantara Indonesia. Berbagai initiatives internasional⁶⁰ melalui bilateral maupun multilateral perlu untuk dicermati secara jernih dan mendalam karena semua dapat digunakan sebagai jalan untuk mengambil alih kontrol terhadap jalur perdagangan internasional. Sebagai contohnya kontrol lalu lintas kapal di Selat Malaka dan Singapura yang pada saat ini dipegang oleh Singapura, ReCAAP yang berpusat di Singapura, IMB yang bermarkas di Kuala Lumpur, berbagai information center terkait dengan kawasan yang tidak berada di Indonesia sedangkan wilayah paling luas di kawasan ASEAN adalah Indonesia. Terkait dengan hal tersebut Indonesia harus tetap mengedepankan dan mengutamakan kepentingan nasional ketika harus berhadapan dengan kepentingan asing.

Posisi geografi yang merupakan anugerah Tuhan ini mengisyaratkan bahwa Indonesia harus membangun laut untuk kemakmuran bangsa. Pembangunan Indonesia tidak hanya didasarkan pada potensi sumber daya alam saja, akan tetapi semestinya harus didasarkan pada posisi geografis yang hanya dimiliki oleh Indonesia. Perubahan pandangan terhadap laut harus diikuti dengan kebijakan yang jelas bagaimana Indonesia hidup dari laut dan dengan laut Indonesia akan diperhitungkan sebagai negara bangsa. Oleh sebab itu kepentingan nasional di dan lewat laut harus menjadi patokan utama dalam membangun dan memperjuangkan tujuan nasional.

Dengan adanya ketergantungan negara lain dari aspek keamanan pasokan energi, pangan dan perdagangan lintas laut dalam konteks geografis, maka seyogyanya Indonesia dapat memanfaatkan posisi geografi ini untuk meningkatkan keamanan di laut. Peningkatan keamanan dan keselamatan laut ini merupakan kepentingan bersama antara Indonesia dan negara pengguna, sehingga mekanisme kerjasama bagi-beban ini akan dapat menguntungkan

⁶⁰ Proliferation Security Initiatives (PSI), SUA Convention, Regional Maritime Security Initiatives (RMSI), Container Security Initiatives (CSI), dll.

kedua pihak. Oleh sebab itu konsep ini semestinya harus diperjuangkan dan dikomunikasi ke berbagai forum dan kesempatan, yang pasti adalah tidak adil jika beban kemanan dan keselamatan di nusantara Indonesia dibeban kepada Indonesia sendiri sementara negara maritim besar dan kapal yang melintas mendapatkan keuntungan secara finansial.

Kesimpulan

Konsep "*burden sharing*" untuk meningkatkan keamanan dan keselamatan di *choke points* dan perairan nusantara Indonesia memang tidak diatur secara jelas dalam hukum internasional, akan tetapi konsep yang berkembang dalam pengamanan dan keselamatan di Selat Malaka dan Singapura perlu untuk di tiru dengan berbagai modifikasi. Konsep itu antara lain dengan melibatkan negara-negara pengguna, masyarakat internasional, organisasi internasional, dan PBB untuk meningkatkan keamanan dan keselamatan *choke points* di Indonesia. Pelibatan masyarakat internasional ini adalah wajar karena masyarakat internasional sangat berkepentingan dengan *choke points* ini terkait dengan keamanan pasokan energi, pangan, ekonomi dunia.

Tingginya angka kriminal di laut dapat menjadi salah satu faktor keterlibatan negara lain untuk mencampuri urusan dalam negeri Indonesia, jika Indonesia tidak dapat mengatasi dan menyelesaikan permasalahan tersebut. Angka kriminalitas yang terjadi perlu untuk ditindak lanjuti dengan melakukan operasi untuk menurunkan ataupun Indonesia perlu melakukan klarifikasi terkait dengan angka dimaksud, antara lain dengan memberikan angka tindak kejahatan yang benar. Klarifikasi jumlah angka kriminalitas di laut sangat perlu untuk dilakukan sebagai respon bahwa Indonesia telah melakukan usaha, tindakan terkait dengan tindak kejadian di laut, selain itu klarifikasi juga untuk memberikan pandangan lain terkait dengan proses kriminalisasi kegiatan di laut dengan tujuan bahwa tidak semua kegiatan di laut dapat dikriminalisasi oleh beberapa lembaga ataupun negara tertentu.