

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan yang wilayahnya didominasi oleh perairan. Salah satu perairan yang paling penting dan rawan adalah perairan Sulu yang menjadi perbatasan antara negara Indonesia dan juga Filipina. Beberapa waktu belakangan, wilayah tersebut telah menjadi wilayah dengan tingkat kerawanan yang tinggi. Clark Reynolds menyatakan bahwa kondisi keamanan suatu wilayah tidak dapat dipisahkan dari keadaan geografisnya. Ia menyatakan *“Geography is the major determining factor in any nation’s ability to utilize the sea commercially and to defend its political and economic integrity from overseas attack.”* (Reynolds, 1974). Dengan kondisi geografis perairan Sulu yang mencakup perairan Indonesia di sebelah utara yang berbatasan langsung dengan Laut Sulawesi dan sebagian perairan Sabah. maka isu keamanan memiliki implikasi terhadap hubungan internasional, yang mana dalam hal ini Indonesia dan Filipina menjadi negara yang sangat berkepentingan dalam menciptakan stabilitas di kawasan tersebut.

Melihat hal tersebut, kedua negara sudah sepantasnya saling bekerjasama untuk setidaknya dapat mengamankan kepentingan bersama terlebih dahulu, mengingat kawasan perairan Sulu ini merupakan jalur mobilitas perdagangan dan warga kedua negara dalam menciptakan hubungan satu sama lain. Berbagai kerjasama dan kesepakatan dari banyak isu sudah dilakukan oleh negara Indonesia dan Filipina mulai dari isu perekonomian, pertahanan, hingga isu keamanan perbatasan. Namun dari berbagai isu atau permasalahan tersebut, saat ini kedua

negara sepakat untuk mempererat kerjasama pada isu keamanan perbatasan terutama untuk masalah pembajakan kapal. Pembajakan kapal menjadi isu atau permasalahan yang belakangan ini menjadi pembahasan hangat dalam hubungan bilateral antara Indonesia dan Filipina. Salah satu kasus pembajakan kapal yang paling banyak menarik perhatian adalah ketika beberapa waktu yang lalu tepatnya pada bulan Maret 2016 terjadi aksi pembajakan dan penyanderaan terhadap beberapa warga negara Indonesia yang merupakan anak buah kapal Brahma 12 yang berjumlah 10 orang, dan juga anak buah kapal tongkang Anand 12 yang berlayar dari Kalimantan Selatan menuju Filipina yang dilakukan oleh kelompok kejahatan Abu Sayyaf (Tempo, 2016). Kejadian ini tentu menimbulkan reaksi dari kedua negara yang terlibat yakni Indonesia dan juga Filipina yang kemudian berinisiatif untuk meningkatkan kerjasama di sektor keamanan perbatasan demi meminimalisir terjadinya aksi serupa di kemudian hari.

Sebelum isu pembajakan kapal ini ramai diperbincangkan, Indonesia dan juga Filipina sudah melakukan kerjasama *Joint Patroli* dan juga *Joint Border Committee* (JBC) yang rutin dilakukan setiap tahunnya. Kerjasama tersebut dilakukan dalam rangka mengimplementasikan perjanjian *1975 Border Patroli Agreement* dan perjanjian kerjasama Lintas Batas (*Border Crossing Agreement*) tahun 1975 berbagai bidang (Direktorat Informasi dan Media & Biro Administrasi Menteri Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2015). Kerjasama ini dibuat dalam rangka memfasilitasi kegiatan lintas batas secara tradisional yang selama ini telah dilakukan orang-orang di kedua wilayah perbatasan Indonesia dan juga Filipina. Pada tanggal 4 Juli 1956, kedua negara menandatangani *Immigration Agreement between the Republic of Philippines and the Republic of*

*Indonesia*. Kerja sama ini diharapkan dapat menjadikan wilayah perbatasan lebih tertib dan aman. Kemudian pada tanggal 14 September 1965 di Manila ditandatangani kesepakatan kerjasama *Joint Directives and Guidelines of the Implementation of the Immigration Agreement on Repatriation and Border Crossing Arrangement Between the Republic of Indonesia and the Republic of Philippines* yang mengatur tentang mobilitas pelintas batas dan nilai barang bawaan serta jenis barang bawaan yang diperbolehkan, yaitu barang-barang untuk kebutuhan hidup dengan nilai di bawah 500 peso per-orang (Raharjo, 2017, hal. 3-4).

Kemudian sampai saat ini, kerjasama tersebut menjadi dasar atau acuan kedua negara dalam menjalankan kerjasama keamanan perbatasan yang mulai terdapat banyak aksi pembajakan hingga penyanderaan kapal dari kedua negara. Oleh karena itu, kemudian kerjasama bilateral antara Indonesia dan Filipina dalam isu keamanan perbatasan dipererat ketika Presiden Rodrigo Duterte melakukan kunjungan pertamanya ke Indonesia pada bulan September 2016, tepat tiga bulan setelah resmi menjabat sebagai Presiden Filipina. Dalam kunjungan yang mempertemukan Presiden dari kedua negara, isu keamanan perbatasan menjadi pembicaraan atau juga topik utama yang diusung oleh kedua kepala negara, mulai dari Laut China Selatan, perdagangan narkoba, hingga masalah pembajakan dan kelompok ekstrimis menjadi perundingan menarik yang bertempat di Istana Negara, Jakarta tersebut (Parameswaran, 2016).

Selanjutnya sebagai upaya tindak lanjut dalam menghadapi permasalahan ini, dikeluarkan kesepakatan dalam bentuk *joint declaration* antara Menteri Luar Negeri Indonesia dan Filipina serta Malaysia pada Mei 2016 yang juga sepakat

untuk meningkatkan keamanan wilayah perairan negaranya dengan menyetujui tindakan patroli bersama, tindakan dalam menghadapi penyanderaan, dan tukar-menukar informasi. Selain itu juga disepakati pembukaan *hotline* dan *crisis center* serta penyusunan *Standard Operational Procedure* (SOP) (Djelantik, 2016, hal. 14). Tidak hanya sebatas pembicaraan pada kunjungan kenegaraan setingkat Presiden saja, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Retno L.P. Marsudi juga mengajak negara-negara anggota ASEAN terutama Filipina untuk meningkatkan kerjasama terkait isu keamanan perbatasan ini. Hal tersebut disampaikan ketika beliau menghadiri ASEAN *Ministrial Meeting* (AMM) Retreat yang dilaksanakan di Filipina pada April 2017 yang lalu (KEMLU, 2017).

Pada peningkatan kerjasama keamanan perbatasan Indonesia dan Filipina, yang menjadi fokus saat ini adalah pemberantasan kelompok kejahatan lintas batas dan pelaku pembajakan kapal di wilayah perbatasan kedua negara serta pengamanan warga negara Indonesia maupun Filipina dari ancaman yang disebabkan oleh kelompok kejahatan tersebut. Hal tersebut terlihat dari kunjungan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Retno L.P. Marsudi ke Filipina guna membahas penghentian ancaman kelompok tersebut bersama dengan Presiden Filipina Rodrigo Duterte di kota Davao pada Agustus 2017 yang lalu, yang mana keduanya sepakat untuk meningkatkan kerjasama keamanan perbatasan dan maritim guna memberantas kelompok Abu Sayyaf tersebut serta membahas proses retifikasi perjanjian Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) kedua negara (Jennings, 2018). Dalam kunjungan tersebut juga ditandatangani MoU kerjasama perhubungan oleh kedua kepala negara yang sekaligus meresmikan jalur Roll On-

Roll Off Davao-Bitung yang diharapkan mampu meningkatkan konektivitas perdagangan dan mobilitas masyarakat kedua negara (Presiden, 2017).

Selain itu, para pelaku pembajakan yang merupakan kelompok Abu Sayyaf juga sudah sering dikaitkan dengan kelompok teroris sehingga Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) juga melakukan kerjasama dengan pihak Filipina yang diwakili oleh Departemen Luar Negeri Filipina dengan menandatangani Nota Kesepahaman di Jakarta pada 10 Agustus 2017. Nota kesepahaman ini akan menyediakan kerangka kerja untuk kerjasama dalam mencegah, menekan, memerangi terorisme internasional dan kejahatan lintas Negara (BNPT, 2017). Terbaru, kedua negara sepakat dan telah selesai dalam proses ratifikasi batas Zona Ekonomi Eksklusif. Hal tersebut disampaikan di sela-sela pelaksanaan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-34 di Bangkok yang mana di dalam kesepakatan ratifikasi tersebut akan memberikan kepastian penegakan hukum dan peningkatan kerjasama di bidang maritim (kemlu.go.id, 2019).

Beberapa kerjasama tersebut dilakukan tentu untuk menekan angka ancaman yang terdapat di sekitar Laut Sulu. Ancaman seperti perompakan atau pembajakan kapal adalah sebuah kejahatan terorganisir yang merupakan masalah klasik yang telah dikenal sejak manusia memanfaatkan laut untuk kegiatan pelayaran demi keberlangsungan perdagangan. Sejarah Indonesia mencatat kegiatan pembajakan kapal sering terjadi sejak zaman kerajaan maritim besar seperti Kerajaan Sriwijaya dan Kerajaan Majapahit. Perkembangan teknologi dan kemajuan arus globalisasi mendukung terjadinya peningkatan kasus bajak laut di seluruh perairan dunia, dimana persentase kasus tersebut menunjukkan wilayah

Asia Tenggara sebagai lokasi dengan kasus yang tergolong cukup tinggi. Hal ini dapat terlihat pada sejarah yang mencatat beberapa suku pembajak yang terkenal dan mendapatkan perlindungan dari penguasa lokal mereka seperti pembajak Melayu, pembajak Bugis, pembajak Dayak, pembajak Iranum, dan pembajak Balangingi di Filipina (Dam, 2010, p. 99). Setelah usainya Perang Dingin, kasus pembajakan kapal kian memperlihatkan peningkatan aktivitas. Pada tahun 1992 terjadi 106 kali kasus pembajakan di dunia dan 73 kali diantaranya terjadi di wilayah Asia Tenggara dengan lokasi terbanyak terjadi di sekitar Pulau Bintan, Selat Philip, bagian utara pulau Sumatera, dan bagian selat Malaka (Dam, 2010, p. 100).

Pada tahun 2016 The International Maritime Bureau (IMB) memberi laporan mengenai kasus bajak laut di Selat Malaka yang menurun drastis sepanjang tahun 2015 dan 2016 (BBC, [bbc.com](http://bbc.com), 2016). Patrolii dari tiga negara tepi yaitu Indonesia, Malaysia dan Singapura dianggap berhasil dalam menangani kasus ini. Saat kasus perompakan kapal di Selat Malaka mengalami angka penurunan, Laut Sulawesi - Laut Sulu menjadi perhatian banyak negara karena terjadi peningkatan kasus pembajakan kapal niaga di wilayah perairan tersebut terutama pada tahun 2016. Model kejahatan berulang dilakukan oleh kelompok-kelompok yang berdomisili dalam pulau-pulau kecil yang terletak di perairan Sulu dan disebut sebagai Kepulauan Sulu diantaranya Pulau Sibutu, Tawi-tawi, Jolo dan Basilan. Dalam sejarahnya, terdapat beberapa kelompok bajak laut dari Filipina Selatan kepulauan yaitu kelompok Lanun, Balangingi dan Mindanao (Lapian, 2009, p. 41). Berdasarkan laporan dari IMB yang berpusat di Kuala Lumpur,

Malaysia, untuk tahun 2015 setidaknya telah terjadi 11 kali serangan di wilayah ini yang berupa perampokan bersenjata (Espanilla, 2016).

Pada tahun 2016, modus kejahatan semakin meningkat bukan sekedar perampokan namun pembajakan dengan menyandera awak kapal dan meminta uang tebusan dengan jumlah yang sangat tinggi kepada pihak keluarga atau perusahaan kapal. Dalam laporan ReCAAP (*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia*) sepanjang tahun 2016 terjadi 16 kali kasus penyanderaan kru kapal di Laut Sulawesi-Laut Sulu. Pada tanggal 26 Maret 2016 terjadi pembajakan Kapal Brahma 12 serta penyanderaan terhadap 10 ABK warga negara Indonesia, di awal April terjadi pembajakan terhadap kapal berbendera Malaysia yaitu kapal MV Massive 6 dan menyandera sebanyak 4 ABK Malaysia, kemudian pada pertengahan April 2016 kembali terulang pembajakan terhadap kapal TB Henry dan Cristi dengan korban 4 ABK warga Indonesia, dan pada bulan Juni kapal TB Charles 001 dan Robby 152 dibajak beserta 7 ABK yang ikut disandera. Selanjutnya pada bulan Juli 2016 terjadi dua kali insiden terhadap kapal Indonesia Fishing Trawler dan kapal Malaysia Serudong 3. Disusul insiden pada bulan September di tahun yang sama sebanyak satu kasus kapal Fishing Trawler, bulan Oktober kapal Dong Bang Giant 2, bulan November sebanyak 6 kasus dan bulan Desember 2 kasus (ReCAAP, Annual Report Piracy and Armed Robbery Against Ships In Asia 2016, 2016, p. 22).

Kejahatan bajak laut yang terjadi di wilayah Laut Sulawesi-Laut Sulu dilakukan oleh kelompok separatis yang mendiami pulau-pulau kecil terbelakang di Selatan Filipina, antara lain Pulau Jolo, Basilan, Tawi-tawi dan Mindanao.

Kelompok ini merupakan gerakan perlawanan yang lahir dari organisasi yang menuntut kemerdekaan pada pemerintah Filipina. Kelompok ini dikenal dengan nama Abu Sayyaf, yang belakangan melakukan aksi kejahatan laut tanpa memandang status kewarganegaraan korbannya. Pergerakan politik Abu Sayyaf kini mengalami pergeseran pada aksi-aksi penculikan untuk menuntut uang tebusan, daripada menyiapkan berdirinya sebuah negara Islam di Asia Tenggara, seperti tujuan awal dibentuknya organisasi tersebut. Penguasaan wilayah pulau-pulau kecil dengan hutan sebagai markas komando dan aksi kejahatan dilakukan di wilayah perairan didukung oleh kontur geografis Filipina bagian selatan. Terletak di antara Laut Cina Selatan, Laut Filipina dan Laut Sulawesi, juga terlindung di balik kepulauan selatan Filipina termasuk Palawan dan Mindanao serta pulau – pulau kecil lainnya yang dekat dengan Sabah di Kalimantan. Namun, lokasi terpencil sebenarnya menawarkan keuntungan bagi kelompok bajak laut karena kegiatan mereka sulit dideteksi oleh pihak berwenang. Tidak mengherankan jika kelompok militan seperti Abu Sayyaf berani bertindak seperti menahan, merampok dan menculik nelayan dan anak kapal yang berlayar di situ, bahkan mereka juga tidak ragu memenggal kepala korban jika terpaksa.

Kelompok ini diperkirakan memiliki ratusan gerilyawan aktif yang memiliki kemampuan menggunakan medan hutan pegunungan di pulau-pulau terdekat sebagai basis melakukan operasi penculikan di laut. Permukaan bumi yang kasar di pulau – pulau di perairan bersama Indonesia dan Malaysia di pulau Kalimantan “membolehkan” kelompok – kelompok teroris seperti Jemaah Islamiyah untuk melatih, mempertahankan dan membesar dengan penuh kebebasan. Wilayah otonomi Muslim Mindanao di Laut Sulu adalah markas bagi



kelompok militan lainnya termasuk Abu Sayyaf dan Barisan Pembebasan Moro Islam. Dengan mengambil keuntungan dari perbatasan keropos di kawasan itu, kelompok – kelompok ini telah mampu melatih, mempertahankan dan beroperasi dengan bebas di seluruh wilayah. Masalah di Sulu ini lebih pelik karena insiden penculikan selalu terjadi di luar wilayah kerja tantara Indonesia maupun Filipina atau juga Malaysia. Kejahatan berupa gangguan keamanan laut yang melibatkan kelompok ini sebenarnya sudah lama terjadi. Pertama kali pada tahun 1991 dengan kasus pelemparan granat ke kapal Doulos (News, 2007).

Gambaran tingkat kesejahteraan dan perekonomian yang rendah di wilayah pesisir selatan Filipina seolah menjadi pemicu berkembang dan berevolusinya kelompok Abu Sayyaf untuk dapat melakukan tindak terorisme dengan menargetkan sasaran maritim yang lebih mudah. Filipina memang tidak mengalami serangan atau juga pengeboman dalam skala yang besar seperti yang terjadi pada awal tahun 2000-an, akan tetapi permasalahan baru yakni penculikan untuk mendapatkan tebusan memicu kekhawatiran bahwa kelompok Abu Sayyaf sedang berusaha memanfaatkan kesadaran yang lemah dari pemerintah Filipina terhadap wilayah perairan mereka untuk dapat menciptakan serta membiayai operasi baru di wilayah tersebut. Untuk dapat secepat mungkin membatasi ancaman ini, membutuhkan pemahaman yang luas tentang jenis atau model serangan seperti ini serta mengapa mereka memilih model serangan seperti ini untuk dilakukan.

Pada 1990-an dan awal 2000-an, kelompok Abu Sayyaf menerima dana besar dari jaringan global organisasi Islam radikal yang mencakup, antara lain, Al Qaeda dan Jemaah Islamiyah (Mapping Militant Organizations: Abu Sayyaf

Group, 2018, p. 2). Perubahan dalam kepemimpinan ASG dan langkah-langkah anti-terorisme global yang mengikuti serangan 11 September 2001, melemahkan hubungan internasional ini, dan pada akhir 2000-an kelompok Abu Sayyaf jauh lebih tergantung pada penculikan dan pemerasan di Filipina selatan. Penculikan lebih sering terjadi di darat sampai kelompok ini dan afiliasinya beralih ke laut pada awal 2016, mungkin sebagai tanggapan atas efektivitas *Malaysian Eastern Sabah Security Command* (ESSCOM) dan serangan militer Filipina yang mengurangi wilayah operasi kelompok Abu Sayyaf (Amling, 2009, p. 34).

Dalam insiden penculikan, tujuan utama para penyerang adalah menyandera anggota kru kapal yang dianggap sebagai target bernilai tinggi, seperti perwira tinggi dan insinyur atau bahkan para pejabat. Biasanya, anggota kru diculik dari kapalnya dan dibawa ke lokasi yang dirahasiakan di darat sementara para penyerang lainnya menegosiasikan tebusan. Tidak seperti perompakan di perairan Somalia dimana pelaku biasanya menahan kapal dan sandera kru, jenis serangan di perairan Sulu ini dapat diselesaikan dengan cepat, sehingga memungkinkan para penculik melarikan diri sebelum pihak keamanan turun tangan. Oleh karena itu, para pelaku menganggap bentuk penculikan ini sebagai "risiko rendah, namun berhadiah tinggi".

Selama masa penahanan, para penculik menghubungi anggota keluarga sandera secara langsung dan menggunakan media sosial untuk menekan pemerintah agar memenuhi tuntutan tebusan. Terkadang kelompok-kelompok ini menghubungi anggota keluarga untuk menyampaikan ancaman. Kemudahan dimana video intimidasi dapat dipublikasikan telah mendorong kekhawatiran yang ditujukan untuk memaksa pembayaran uang tebusan. Sejak 2014, enam sandera

telah dipenggal. Pemenggalan kepala juga digunakan untuk membalas serangan pemerintah. Pada puncak negosiasi demi tebusan di tahun 2016, tekanan terhadap video-video ini dan pembayaran yang dihasilkan meningkat ke titik yang menyebabkan ketegangan internasional atas kebijakan negosiasi tebusan dan ancaman yang tidak kunjung usai (Reporters, 2016).

Selain ancaman perompak atau pembajak kapal, ancaman lain yakni ancaman terorisme maritim juga menghantui wilayah Laut Sulu.

**Gambar 1.1 Laut Sulu**



(Sumber : <https://www.mapsofworld.com/philippines/maps/philippines-road-map.jpg>)

Berdasarkan gambar diatas, menunjukkan bahwa wilayah perairan Sulu merupakan wilayah yang sangat strategis baik dalam tujuan mobilitas kerjasama Indonesia dengan Filipina, maupun untuk tujuan perdagangan yang melibatkan kapal-kapal niaga cukup banyak melintas disana. Hal tersebut tentu menyebabkan

wilayah ini menjadi sangat rentan terhadap gangguan dari eksternal maupun internal. Maraknya gangguan aksi penculikan dan perompakan terhadap kapal-kapal yang melintas menunjukkan bahwa sistem pengamanan di wilayah tersebut masih tergolong lemah. Apabila hal ini tidak segera ditangani dengan serius maka dikhawatirkan dapat membuka peluang bagi banyak kelompok-kelompok kejahatan atau bahkan juga jaringan terorisme untuk melakukan aksinya di sekitar wilayah tersebut.

Kekhawatiran terbesar negara-negara di dunia salah satunya adalah serangan terorisme. Serangan terorime pada 11 September 2011 telah mengubah pandangan internasional terhadap keamanan global. Terorisme menjadi ancaman yang sangat mengemuka sehingga konsep keamanan di setiap negara mengalami perubahan secara mendasar dari konsep lama yang lebih mengedepankan pendekatan konvensional menjadi konsep baru yang lebih komprehensif. Nuansa penanganan masalah terorisme telah mempengaruhi hubungan antar negara dengan semakin menguatnya kerjasama dalam bidang pertahanan yang menempatkan isu terorisme sebagai agenda utama.

Pasca terjadinya serangan 11 September 2001, Asia Tenggara menjadi wilayah yang mendapat perhatian khusus dari dunia internasional karena Kawasan Asia Tenggara dinilai sebagai Kawasan yang labil secara politik maupun juga ekonomi. Hal tersebut dapat dilihat ketika krisis ekonomi melanda dunia tahun 1998, Asia Tenggara juga mengalami permasalahan dengan lahirnya gerakan-gerakan yang menentang pemerintah termasuk gerakan separatisme.

Jika kita amati, telah terjadi pergeseran atas aksi terorisme belakangan ini. Perubahan tersebut ialah terkait dengan *scope* atau area serangan terorisme yang mana sepertinya sudah tidak terbatas pada satu kawasan tertentu saja, misalnya terjadi konflik atau aksi terorisme di suatu kawasan namun ketegangan atau situasi yang sama terjadi di Kawasan lain yang berada jauh dari lokasi utama konflik. Hal tersebut dapat terjadi karena bisa saja terdapat indikasi suatu kepentingan dari salah satu pihak yang berasal dari Kawasan yang berada jauh dari lokasi utama kejadian tadi.

Kemudian selanjutnya perubahan mengenai target incaran dari tindak terorisme ini telah berubah dimana tidak lagi menargetkan atau menyerang *hard target* seperti instalasi militer atau armada perang karena sudah dapat dipastikan akan semakin sulit untuk mendapatkan kepentingan mereka karena terdapat pengawalan serta kemampuan untuk menghentikan serangan tersebut. Namun saat ini target atau sasaran dari tindak terorisme ini adalah *soft target* yang secara fisik tidak memiliki pengawalan serta kemampuan untuk mencegah dan menghentikan terjadinya serangan sehingga lebih mudah menimbulkan kekacauan serta korban yang mana pada akhirnya akan memudahkan mereka dalam mendapatkan kepentingan yang mereka inginkan.

Pasca serangan 11 September 2001, telah tumbuh kekhawatiran bahwa Kawasan Asia Tenggara akan ikut menjadi sasaran terorisme terhadap industry atau aktifitas pelayarannya. Barry Desker mengatakan bahwa hal ini juga terlihat seperti serangan kelompok Al Qaeda terhadap USS Cole di teluk Aden pada bulan Oktober 2000 dan super tanker milik Perancis di lepas pantai Aden pada bulan Oktober 2002. Lalu hal tersebut disusul dengan kejadian pengeboman *super ferry*

oleh jaringan kelompok Al Qaeda yakni kelompok Abu Sayyaf di perairan Filipina pada bulan Februari 2004 yang menjadi salah satu aksi terorisme maritime terburuk yang pernah terjadi karena mengakibatkan lebih dari 100 orang menjadi korban jiwa (Desker, 2005).

Kekhawatiran tersebut tentu sangat berdasar karena kepentingan strategis perairan di Asia Tenggara salah satunya adalah perairan Sulu yang menjadi perbatasan Indonesia dan juga Filipina terutama dari perspektif ekonomi dan juga keamanan. Hal tersebut tentu juga selaras dengan pemikiran bahwa isu-isu keamanan seperti ini lebih penting daripada perlombaan untuk memperkuat persenjataan seperti senjata pemusnah masal contohnya. Singkatnya, pemikiran tersebut menciptakan perspektif ancaman yang melebihi kekhawatiran terhadap kekuatan militer dan cukup merusak sistem-sistem hubungan antarnegara. Setidaknya ada tiga masalah yang perlu diperhatikan dalam hal ini:

1. Diperlukan kerjasama antarnegara dalam melakukan perlawanan terhadap Gerakan terorisme global.
2. Dalam penangkapan pelaku tindak terorisme harus dilawan sampai ke akarnya sehingga mempersempit pergerakan jaringan terorisme.
3. Dalam menjalankan usaha-usaha represif diperlukan langkah yang diambil untuk mencegah tindakan-tindakan terorisme yang mungkin akan terjadi. Hal tersebut bukan hanya tanggung jawab pihak keamanan dan juga pemerintah, tetap menjadi tanggung jawab seluruh aspek institusi yang terkait termasuk lapisan masyarakat sendiri (Interpol, 2003).

Keamanan laut juga merupakan elemen utama dalam “*Global War on Terrorism*” yang diprakarsai oleh Amerika Serikat yang kemudian menimbulkan pertanyaan bagaimana keseluruhan strategi keamanan maritim dan tingkat komitmen dari komponen strategi itu mampu memberikan pemahaman tentang sifat dan kemungkinan serangan teroris yang potensial. Banyak wilayah yang tidak sepenuhnya dikontrol pemerintah, mengakibatkan sebagian besar atau hampir 80 persen penyelundupan senjata dilakukan melalui laut menuju daerah-daerah konflik di negara-negara kawasan Asia Tenggara. Hal ini menunjukkan bahwa terorisme sudah mampu masuk kedalam wilayah Asia Tenggara yang terbuka.

*The Council for Security cooperation in the Asia Pacific (CSCAP)* memberikan definisi maritime terrorism:

*“...the undertaking of terrorist acts and activities within the maritime environment, using or against vessels or fixed platforms at sea or in port, or against any one of their passengers or personnel, against coastal facilities or settlements, including tourist resorts, port areas and port towns or cities.”* (Wee, 2017, p. 33)

Definisi ini tidak secara langsung memberikan pemahaman mengenai apa yang dimaksud terorisme dan apakah hal ini hanya termasuk penyerangan di laut yang melibatkan kapal sipil atau bahkan melawan armada militer. Sehingga pendefinisian terorisme maritim ini dapat dikatakan sebagai penggunaan atau ancaman kekerasan terhadap kapal sipil maupun militer, penumpang maupun awak kapal, kargo, fasilitas pelabuhan yang tujuannya semata mata untuk politik. Definisi ini dapat diperluas mencakup penggunaan sistem transportasi maritim

untuk menyelundupkan teroris ke negara sasaran. Dengan kata lain definisi yang digariskan oleh CSCAP dapat memberikan celah dimana secara eksplisit membatasi bahwa terorisme maritim hanya menyangkut puncak kegiatan teroris yang dilakukan di laut. Sebagai contoh, jaringan teroris yang sedang menyelundupkan senjata atau bahan peledak tidak termasuk ke dalam kategori terorisme maritim karena tidak diarahkan pada personel, kapal, atau bangunan di wilayah pesisir. Oleh sebab itu, sudah selayaknya bila terorisme maritim didefinisikan pada suatu tindakan atau kegiatan yang tidak hanya menyangkut aksi langsung terhadap aspek maritim tetapi segala sesuatu yang terkait dengan terorisme yang dilakukan di lautan.

Melalui beberapa upaya serta kerjasama yang telah dilakukan oleh kedua negara, maka diharapkan akan terjadi perubahan yang lebih positif dalam upaya mengurangi aksi pembajakan yang mengganggu masyarakat Indonesia maupun Filipina yang beraktivitas di sekitar wilayah perbatasan kedua negara. Dengan kerjasama yang semakin intensif serta upaya bersama baik dari pemerintah maupun yang bukan dari pemerintah, diharapkan mampu untuk menanggulangi isu pembajakan yang dilakukan oleh kelompok ekstrimis Filipina secara cepat dan efektif.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Setelah memahami latar belakang masalah, maka penulis dapat merumuskan masalah, yaitu: Bagaimana efektivitas kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi isu pembajakan kapal di wilayah perbatasan pada tahun 2016-2018 ?



### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari penyampaian materi yang disampaikan diatas, maka tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Mengetahui bagaimana efektifitas kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi isu pembajakan kapal di wilayah perbatasan pada tahun 2016-2018.

### **1.4. Signifikansi**

Dalam pembahasan tentang disiplin ilmu Hubungan Internasional, tentu tidak akan terlepas dari isu keamanan dunia internasional yang mana isu keamanan internasional ini telah lama menjadi perbincangan banyak pihak dalam pandangan dunia internasional. Salah satu bentuk dari isu keamanan internasional tersebut adalah peningkatan keamanan di wilayah perbatasan. Demi merealisasikan hal tersebut, negara-negara di dunia tentu perlu mengadakan kerjasama dengan negara lain terkait permasalahan perbatasan wilayah ini. Filipina dan Indonesia menjadi contoh negara-negara yang bekerjasama dalam upaya peningkatan keamanan perbatasan kedua negara. Dalam beberapa tahun terakhir, intensitas perundingan kedua negara meningkat dalam hal peningkatan keamanan perbatasan karena terjadinya beberapa aksi pembajakan kapal yang dilakukan oleh kelompok separatis Abu Sayyaf di sekitar wilayah perbatasan Indonesia dan Filipina. Isu ini patut untuk dibahas karena merupakan isu yang menjadi perhatian utama dalam pelaksanaan kerjasama kedua negara saat ini. Selain itu, publik dari kedua negara terutama masyarakat yang melakukan aktifitas di sekitar perbatasan Indonesia dan Filipina mengharapkan agar aksi pembajakan oleh kelompok separatis ini dapat segera terselesaikan dan dapat

memberikan rasa aman kepada mereka. Penelitian ini juga dilakukan karena belum adanya penelitian yang lebih spesifik pada tahun 2016-2018 seperti yang menjadi cakupan pada penelitian ini. Di akhir penelitian juga akan dipaparkan upaya apa saja yang seharusnya ditempuh oleh kedua negara untuk meminimalisir aksi pembajakan ini lagi sekaligus memberikan rekomendasi terutama kepada pemerintah Indonesia.

### **1.5. Cakupan Penelitian**

Pada penelitian ini, penulis membatasi cakupan penelitian yang akan membantu penulis untuk fokus pada tujuan penelitiannya dan juga tidak melebar dari permasalahan yang hendak diteliti. Penelitian ini berfokus pada bagaimana efektifitas kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi isu pembajakan kapal setelah terjalannya beberapa kerjasama dan upaya-upaya yang sudah dilakukan beberapa tahun belakangan. Penelitian ini juga dibatasi dengan pengambilan data yang hanya akan diambil pada tahun 2016-2018 karena pada tahun 2016 yang mana sangat ramai dan melonjaknya angka pembajakan kapal di wilayah perairan Laut Sulu, juga bertepatan dengan baru naiknya Rodrigo Duterte sebagai presiden baru Filipina dan juga langsung menanggapi masalah ini dengan begitu serius.

### **1.6. Tinjauan Pustaka**

Indonesia dan Filipina sebenarnya sudah menghadapi permasalahan pembajakan kapal di wilayah perbatasan kedua negara sejak cukup lama, namun situasi di perbatasan tersebut tidak kunjung mereda. Saat ini kedua negara

semakin gencar untuk meningkatkan kekuatannya menghadapi para pembajak di wilayah perairan Sulu yang menjadi perbatasan keduanya ditambah dengan bergabungnya Malaysia dalam kerjasama peningkatan kekuatan di wilayah perairan negara-negara tersebut. Ketiga negara inipun membentuk kerjasama trilateral untuk menekan aksi pembajakan dan aktivitas ilegal lainnya yang berada di wilayah perairan perbatasan ketiga negara tersebut yang sekaligus menjadi kepentingan serta keamanan nasional masing-masing negara (Ariani, 2018).

Namun meskipun telah melakukan beberapa kerjasama serta menerapkan kebijakan di wilayah perbatasan Laut Sulawesi dan Laut Sulu, pemerintah Filipina maupun pemerintah Indonesia belum juga mampu menurunkan angka permasalahan yang terjadi di wilayah tersebut. Kedua negara masih kesulitan untuk menghadapi berbagai permasalahan yang terjadi di wilayah perbatasan keduanya. Meskipun sudah melakukan banyak kerjasama dan melibatkan banyak pihak, namun tetap saja permasalahan di wilayah perbatasan kedua negara tidak kunjung reda (Febrica, 2014, hal. 64-67). Selain melakukan kerjasama internasional, negara-negara Asia Tenggara seperti Indonesia dan juga Malaysia memperkuat kekuatan pertahanan dan keamanan dalam negerinya dengan membangun Pusat Komando Angkatan Laut (Puskodal) di wilayah Batam dan Belawan, dan menempatkan pasukan khusus untuk menangani aksi pembajakan dan perompakan. Sementara Malaysia membangun radar di sepanjang selat Malaka dan selat Singapura untuk mengontrol lalu lintas kapal di kawasan tersebut (Ho, 2006, hal. 565-566).

Banyaknya permasalahan di sekitar perairan Sulu yang menjadi perbatasan Indonesia dan Filipina tentu bukan tanpa alasan. Nilai strategis di wilayah ini

menyimpan banyak kekayaan alam dan menjadi jalur perdagangan yang cukup strategis menjadikan kawasan ini target menggiurkan bagi para pembajak untuk mendapatkan keuntungan yang besar. Tidak hanya pembajakan kapal, masalah seperti illegal fishing, penyelundupan senjata, hingga perdagangan manusia menjadi permasalahan yang harus segera diselesaikan jika tidak ingin permasalahan-permasalahan tersebut terus hadir dan semakin mengganggu kedaulatan kedua negara (Rustam, 2017, hal. 167-173). Dengan banyaknya permasalahan yang hadir di kawasan tersebut dan juga beberapa wilayah perairan Asia Tenggara, tentu menarik perhatian pihak-pihak diluar organisasi kerjasama ASEAN untuk turut mengamati permasalahan tersebut. *International Maritime Bureau* (IMB) misalnya yang memiliki data penyerangan dan pembajakan kapal di wilayah perairan Asia Tenggara mulai tahun 1993 hingga 2006. ReCCAP (*Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia*) pun mengamati berbagai “tren” atau cara para pembajak dalam menjalankan aksinya (Liss, 2014).

Terlepas dari adanya bantuan dari pihak luar, Indonesia dan Filipina serta negara Asia Tenggara lainnya harus dapat membuktikan bahwa mereka dapat menyelesaikan permasalahan ini sendiri. Hal-hal seperti memahami sejarah dan juga faktor yang mendorong terjadinya aksi pembajakan kapal ini akan membantu dalam menganalisa apa saja yang dibutuhkan untuk dapat menekan jumlah aksi pembajakan di wilayah perbatasan dan perairan Asia Tenggara secara keseluruhan (Young, 2007).

Dalam penelitian ini, penulis akan mencoba untuk melakukan penelitian tentang efektivitas kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi kasus pembajakan di wilayah perbatasan kedua negara yang cukup berkaitan dengan beberapa tulisan pada bagian tinjauan pustaka. Tulisan-tulisan yang penulis cantumkan pada bagian tinjauan pustaka kebanyakan membahas tentang kerjasama negara-negara Asia Tenggara namun tidak secara spesifik menjelaskan kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia dan Filipina yang dapat secara efektif mengurangi aksi pembajakan kapal di wilayah perbatasan kedua negara tersebut. Dalam tulisan-tulisan tersebut juga menjelaskan hal apa saja yang perlu ditingkatkan dan tren atau cara apa saja yang digunakan oleh para pembajak dalam menjalankan aksinya. Namun hal tersebut merupakan upaya lama yang tentunya sudah berbeda dengan saat ini seperti penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Tidak terdapatnya upaya konkrit untuk dapat meminimalisir aksi pembajakan ini juga menjadi kekurangan dalam tulisan-tulisan tersebut.

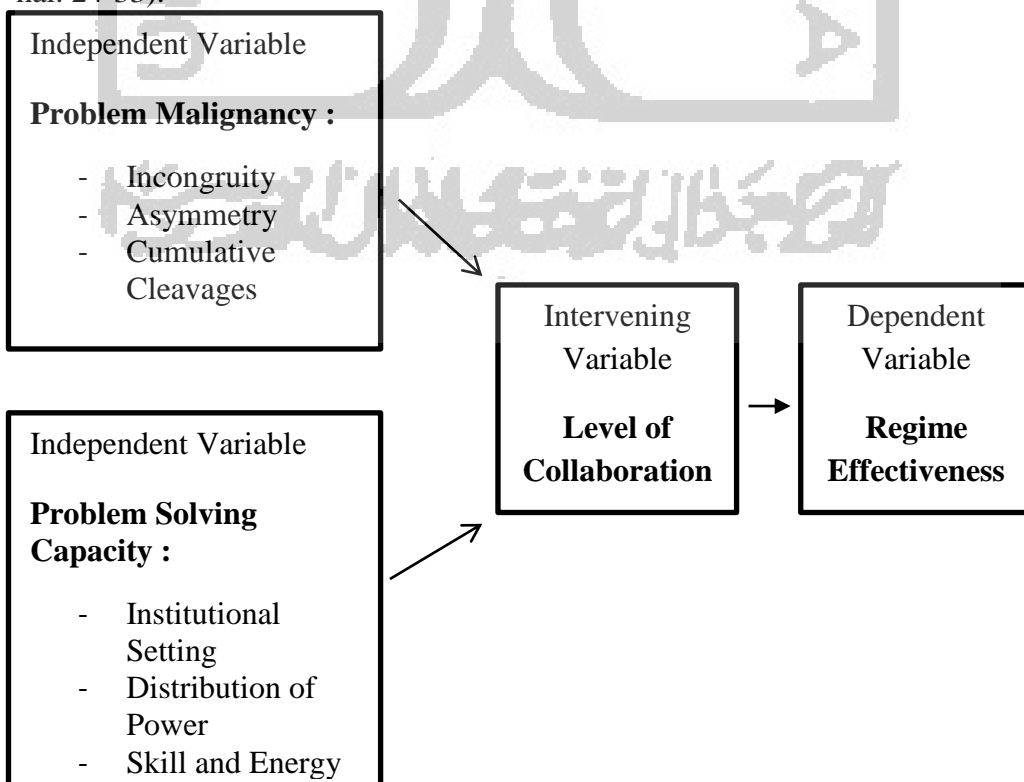
### **1.7. Landasan Teori / Konsep**

Sebagai pedoman bagi penulis untuk menjawab permasalahan yang ada, maka penulis mengajukan kerangka teori sebagai acuan dalam penelitian ini, yang mana kerangka teori yang akan digunakan adalah efektivitas rezim yang dikemukakan oleh Arild Underdal. Menurut Arild Underdald, rezim merupakan seperangkat aturan dan norma yang dirancang untuk mengatur sebuah kegiatan atau isu tertentu (Underdal, 2001, hal. 1). Dalam melihat efektivitas suatu rezim yang dalam hal ini adalah kerjasama antara Indonesia dan Filipina, terdapat berbagai upaya dalam menciptakan kerjasama tersebut sekaligus juga untuk

mengimplementasikannya. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa terdapat suatu rezim yang berhasil dan juga suatu rezim yang dikatakan tidak berhasil atau gagal yang sekaligus menegaskan bahwa tingkat keberhasilan suatu rezim berbeda-beda (Underdal, 2001, hal. 1). Penyebabnya ada dua hal menurut Arild Underdal, yakni karakter atau jenis dari permasalahan itu sendiri dimana terdapat beberapa masalah yang tidak terlalu rumit dan secara politik dikatakan lebih ramah dan karena itu lebih mudah untuk ditangani. Sedangkan penyebab yang kedua adalah terfokus pada *problem solving capacity* yang mana terdapat beberapa masalah yang sukses ditangani karena institusi yang lebih kuat atau juga kemampuan pemecahan masalah yang lebih tinggi (Underdal, 2001, hal. 1-2). Dalam buku “*Environmental Regime Effectiveness : Confronting Theory with Evidence*”, Arild Underdal menyebutkan variabel yang terkait dengan efektivitas rezim yakni variabel dependen yang merupakan efektivitas rezim itu sendiri, dan variabel independent yang terdiri dari dua hal : tipe permasalahan (*problem malignancy*) dan kemampuan untuk mengatasi permasalahan (*problem solving capacity*) tersebut serta juga *intervening variable* yang merupakan akibat dari variabel independent namun juga menjadi bagian dari variabel dependent (Underdal, 2002, hal. 4). Terkait problem malignancy dalam variabel independent, Underdal menjelaskan tiga indikator pembentuknya yakni : *Incongruity* atau perbedaan pemahaman terkait dengan tujuan dibentuknya suatu rezim, lalu *Assymmetry* yaitu perbedaan kepentingan nasional anggota yang terlibat dalam rezim, yang mana akan menjadi masalah karena tentu dalam hal ini Indonesia dan Filipina memiliki kepentingan nasional masing-masing dan ditambah dengan kecurigaan satu sama lain ketika nanti melaksanakan kegiatan

operasi keamanan bersama karena dianggap akan mengganggu kedaulatan negara masing-masing. Lalu *Cumulative Cleavages* atau perbedaan yang terakumulasi baik itu perbedaan kepentingan, pemahaman, dan lainnya seperti misalnya perbedaan power, masalah keamanan perairan yang dihadapi lainnya, atau bahkan juga perbedaan luas wilayah (Underdal, 2002, hal. 17-21).

Sementara itu, terkait dengan *problem solving capacity* dalam variabel independent terdapat tiga indikator pembentuknya yakni : *Institutional Setting* yang mana merupakan kemampuan suatu rezim dalam mengatur serta menentukan peran masing-masing anggota rezim dan juga konsistensi dalam menjaga rezim tersebut. Selanjutnya adalah keterlibatan *Distribution of Power* yang mana dalam suatu rezim membutuhkan power dari masing-masing anggota agar tidak ada anggota yang dominan dalam rezim tersebut. Dan yang terakhir adalah *Skill* dan *Energy* yang ditandai dengan *epistemic community* atau sebuah jaringan profesional yang terdiri atas Negara-negara atau organisasi dengan keahlian dan kompetensi yang diakui dalam bidang tertentu atau area tertentu (Underdal, 2002, hal. 24-33).



*Problem Solving Capacity* dan *Problem Malignancy* inilah yang nantinya akan mempengaruhi *level of collaboration* sebagai intervening variable dan dari sinilah kita dapat menilai efektif atau tidaknya suatu rezim. Terdapat lima *level of collaboration* yang mana semakin tinggi level yang dicapai suatu rezim, maka dapat dikatakan semakin efektif pula rezim tersebut. Lima level tersebut adalah :

0. Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama
1. Koordinasi tindakan secara diam-diam
2. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan.
3. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.
4. Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.
5. Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektivitas (Underdal, 2002, hal. 7).

Dari skala tersebutlah kita dapat melihat pada level berapa dan sejauh mana efektivitas kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi permasalahan pembajakan kapal di wilayah perbatasan kedua negara.



## **1.8. Metodologi Penelitian**

### **1.8.1 Jenis Penelitian**

Metodologi ialah merupakan suatu uraian tentang metode dan merupakan salah satu cabang ilmu pengetahuan. Dalam setiap penelitian pasti melibatkan tentang bagaimana cara peneliti menggunakan metode dalam menganalisa suatu kasus yang ia angkat. Nantinya, metode yang ia pilih akan menentukan arah, hasil, serta kesimpulan dari penelitiannya. Metodologi berasal dari dua kata, yaitu “metode” dan “logos”. Dikarenakan menerapkan suatu metodologi, maka nantinya akan ada penelitian dan penelitian sendiri berarti kegiatan yang dilakukan untuk menyusun semua bentuk data hingga menjadi suatu laporan (Anonymous, 2006). Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian kualitatif sebagai media untuk menguraikan data yang akan diambil. Menurut Strauss dan Corbin dalam buku Creswell, J. (1998:24), yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur statistik atau cara lain dari kuantifikasi (pengukuran), serta secara umum digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, maupun aktivitas sosial (Rahmat, 2009).

### **1.8.2 Subjek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini adalah Kerjasama Indonesia dan Filipina sebagai rezim internasional,

Negara Filipina, dan Negara Indonesia. Rezim kerjasama antara Indonesia dan Filipina ini menjadi wadah yang sekaligus memfasilitasi dalam upaya kedua negara menghadapi ancaman keamanan yang disebabkan oleh pembajakan kapal di Laut Sulu yang menjadi perbatasan kedua negara. Efektivitas Kerjasama Indonesia dan Filipina sebagai sebuah forum internasional atau bisa disebut rezim yang menangani masalah ini akan dilihat, apakah berhasil mencapai tujuan utama atau bahkan tidak bisa menangani masalah mengenai isu pembajakan kapal yang mengganggu keamanan dan kedaulatan kedua negara.

### **1.8.3 Alat Pengumpul Data**

Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan metode Kualitatif ini, penulis sepenuhnya akan menggunakan data sekunder. Data sekunder disini adalah data yang telah disediakan oleh berbagai pihak lain yang telah melakukan penelitian baik langsung maupun tidak langsung dari sumber. Penulis menggunakan hasil data-data yang telah didapatkan oleh para peneliti sebelumnya yang berbentuk dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, foto- foto, gambar dan dokumen elektronik yang dapat mendukung proses penelitian (Nilamsari, 2014, hal. 181). Dalam penelitian ini, studi pustaka yang akan digunakan berupa beberapa literature yang membahas tentang kerjasama Indonesia dan Filipina dalam menghadapi permasalahan pembajakan kapal di wilayah perbatasan kedua negara. Kemudian studi pustaka yang akan digunakan juga untuk membahas mengenai konsep Efektivitas Rezim sebagai landasan konseptual skripsi ini. Sehingga pada akhir pembahasan akan didapatkan kesimpulan dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai penelitian ilmiah.

#### 1.8.4 Proses Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini bersifat analisis dengan menggunakan metode kualitatif, yang mana artinya terdapat tinjauan analisa mengenai permasalahan yang dibahas secara deskriptif. Oleh sebab itulah, maka diperlukan tahapan-tahapan dalam proses penelitian ini. *Tahap pertama* dimulai dengan pengumpulan data-data. Pada pengumpulan data melalui Studi Pustaka ini menggunakan data sekunder seperti buku, internet, media cetak, serta jurnal ilmiah. Dalam proses pengumpulan data ini kemudian penulis mengambil secara garis besar dari konsep yang ada akan digunakan dalam pembahasan. *Tahap kedua*, setelah pengumpulan data dan pemahaman konsep selesai, hal yang perlu dilakukan selanjutnya adalah penulis memaparkan mengenai ancaman keamanan yang ada di kawasan perbatasan Indonesia dan Filipina atau juga di perairan Sulu serta bagaimana arti penting bagi kedua negara terhadap nilai strategis wilayah tersebut. *Tahap ketiga*, penulis menuliskan kerjasama yang dijalin kedua negara saat ini dalam menghadapi permasalahan keamanan perbatasan. *Tahap keempat*, penulis akan menganalisis serta memaparkan data temuan yang dapat menjadi indikator apakah kerjasama yang dijalin Indonesia dan Filipina dalam menghadapi ancaman keamanan di perbatasan telah efektif atau tidak. *Tahap kelima*, penulis akan memberikan kesimpulan dari hasil analisa yang telah dijelaskan dalam tahap sebelumnya.