

Keamanan Nasional di Kawasan Asia Tenggara: Analisis Kelembagaan dalam Relasi antara Kepentingan Keamanan Nasional dan UNCLOS

*(National Security in the Southeast Asian Region:
Institutional Analysis in the Relationship between National
Security Interests and UNCLOS)*

AB Pratomo

Associated Program for International Law (APINTLAW)

E-mail: pratomoab@gmail.com

Abstract

The effort by Indonesia to exert their influence in the Southeast Asia region has been motivated by Indonesian leaders to develop a zone where solidarity is possible. The backdrop of post-colonial and Cold War context shaped this exertion into modest aspiration. Indonesia employs ASEAN into various dealings with regional affairs. The achievement of ASEAN has been its step-by-step arrangement which quite conforms its internal contrast of socio-cultural differences among nation. This worked until the coming of globalisation which bring a various contest of interest, aspiration, and influence. The proposition of employing UNCLOS in supporting and extending Indonesia's exertion is not very prominent. However, UNCLOS, in significant part, reflects the history of "Djuanda Declaration". UNCLOS has potential in covering the width and complexity of the reality of archipelago. The case for UNCLOS is based on revisit into institutional framework of "national security" and the rearticulation of provision of UNCLOS as important part of this framework.

Keywords: *ASEAN, UNCLOS, regional arrangement, national security*

Abstract

Upaya-upaya besar oleh Indonesia dalam mendesakkan pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara sepanjang sejarah dilatari oleh pandangan dari pemimpin-pemimpin Indonesia dalam membangun kawasan Asia Tenggara sebagai wilayah khusus dengan upaya-upaya solidaritas yang berlangsung di dalamnya. Latar kemerdekaan (pasca-kolonial) dan Perang Dingin membentuk pendesakkan ini menjadi aspirasi yang terukur, tidak ambisius. Indonesia membangun ASEAN sebagai lapangan penanganan berbagai isu di kawasan. Capaian ASEAN terletak pada prosesnya yang berjalan setahap demi setahap yang cocok dalam mengelola latar sosial budaya yang amat kontras pada negara-negara anggotanya. Hal ini dapat berjalan hingga globalisasi membawa perubahan besar dimana kepentingan, aspirasi, dan pengaruh menjadi kontes.

Upaya pemakaian UNCLOS dalam mendukung pendesakan Indonesia di kawasan tidaklah terlalu utama, terutama jika dibandingkan dengan ASEAN. Namun, terutama dengan menilik bagian-bagian pentingnya, UNCLOS mencerminkan sejarah Deklarasi Djuanda. UNCLOS mempunyai potensi penting dalam mengelola luas dan kompleksitas dari kenyataan nusantara di kawasan Asia Tenggara. Penggunaan dan pengembangan UNCLOS didasarkan pada upaya untuk menilai kembali kerangka “keamanan nasional” dan reartikulasi ketentuan-ketentuan dalam UNCLOS sebagai bagian penting dalam kerangka keamanan nasional.

Kata kunci: ASEAN, UNCLOS, tata regional, keamanan nasional

Pendahuluan

Kepentingan Keamanan Nasional di Kawasan

Dalam perkembangan dekade, sudah menjadi subyek studi mengenai Indonesia di kawasan Asia Tenggara dimana Indonesia diposisikan sebagai perlintasan antar peradaban¹. Berbagai studi menyumbangkan kajian kawasan yang selalu membantu Indonesia untuk membangun relasi dengan bangsa-bangsa tetangga di kawasan. Secara sekaligus, pemahaman terhadap kawasan diinternalisasi baik dengan naratif kebangsaan yang dikembangkan terutama sejak Konferensi Asia-Afrika (KAA) 1955 dengan konsep “Wawasan Kebangsaan”. Perkembangan ini kemudian “bertemu” dengan momentum Indonesia yang memulai organisasi kawasan yakni ASEAN (Association of South East Asian Nations) pada tahun 1967, dan membangunnya menjadi platform kawasan yang kredibel.

Menjadi perhatian dari pemerintahan Indonesia dalam membangun kawasan ini adalah mengenai kemampuan efektif Indonesia untuk menjadi aktor kawasan yang dapat dipercaya oleh semua anggota ASEAN serta aktor-aktor kawasan lain yang semakin meningkatkan pengaruhnya di ASEAN. Perlu ditegaskan bahwa aktor-aktor ini bukan hanya pemerintahan melainkan juga organisasi komersial, berbagai kekuatan bersenjata, pelintas kawasan, dan berbagai proyek bisnis dan infrastruktur. Pemahaman ini membawa pemerintahan Indonesia melakukan pencermatan perhatian yang mengarah (*narrowing down*) pada ASEAN di atas berbagai platform yang ada dan berkembang.

¹ Semisal studi oleh Denys Lombard dalam *Le Carrefour Javanais, Essai D'histoire Globale* (1990), diterjemahkan menjadi “Nusa Jawa Silang Budaya” tahun 1996 oleh Gramedia Pustaka Utama. Studi ini membahas “penyerbukan” dan pertumbuhan Nusantara justru karena berada dalam perlintasan tersebut.

Indonesia memperlakukan ASEAN sebagai kepentingan Indonesia yang ada di kawasan. Tentu saja kenyataan kawasan tidaklah seperti yang diinginkan Indonesia, namun, pemerintahan Indonesia melakukan *narrowing down* sebagai langkah sadar dan berkelanjutan (*conscious decision*). Dalam proyeksi kepentingan keamanan nasional ini, ditetapkannya ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality) pada tahun 1971 berkesesuaian langsung dengan proses proyeksi kepentingan keamanan nasional² Indonesia.

Dalam konteks kawasan itu, kepentingan keamanan nasional diposisikan menjadi agenda yang terus berkembang, terus dibahas ulang, dan terus dipresisikan. Keamanan nasional Indonesia yang berdasarkan langsung dari pondasi etis kemerdekaan berinteraksi dengan perkembangan kawasan. Sebagaimana terjadi dalam KAA 1955 dan ASEAN, pemerintahan Indonesia menegosiasikan kepentingan keamanan nasional itu dalam situasi kawasan yang bergerak. Kawasan Asia Tenggara ada dalam radar kepentingan berbagai aktor bukan hanya dalam perihal ekonomi (*energi, raw material, arable land, water bodies*) saja melainkan juga sebagai kawasan untuk melakungkan perimbangan kekuatan baik oleh aktor negara maupun non-negara. Dalam konteks ini, keamanan nasional menjadi titik sambung (*fulcrum*) dari berbagai pergerakan kepentingan. Dalam sejarah, Indonesia tetap mendahulukan kepentingan keamanan nasional yang memang mendesak untuk dijawab. Namun, titik sambung ini juga dipengaruhi pergerakan kawasan.

Pada tahun 2014, Henry Kissinger, mantan menteri luar negeri Amerika Serikat (1973-1977) yang juga menjadi arsitek pembuka kembali hubungan Tiongkok dan Amerika Serikat (*China Opening*) dan resolusi Perang Vietnam, mempublikasikan pemikirannya dalam "World Order". Salah satu hal yang menarik dibahas, sebagai berikut:

*"In the world of geopolitics, the order established and proclaimed as universal by the Western countries stands at a turning point. Its nostrums are understood globally, but there is no consensus about their application; indeed, concepts such as democracy, human rights, and international law are given such divergent interpretations that warring parties regularly invoke them against each other as battle cries. The system's rules have been promulgated but have proven ineffective absent active enforcement. The pledge of partnership and community has in some regions been replaced, or at least accompanied, by a harder-edged testing of limits."*³

² Lihat juga di bagian artikel ini (UNCLOS dalam Kawasan Asia Tenggara).

³ Henry Kissinger, *World Order* (New York: Penguin Book, 2014), 364.

Berdasarkan bahasan dari Henry Kissinger ini, kita mencermati bahwa aktor pemerintahan bukan satu-satunya yang penting. Asumsi dan kepentingan juga berubah di kawasan. Hal ini membuat titik sambung (*fulcrum*) keamanan nasional Indonesia tidak diterima begitu saja baik oleh aktor-aktor di kawasan maupun realitas demokrasi di dalam negeri. Kita melihat dinamika ini sebagai sesuatu yang penting yang perlu untuk dianalisis dan dibangun ragam interaksinya.

Artikel ini terutama menggunakan analisa kerangka kelembagaan (*framework analysis*) baik yang berasal dari rumusan normatif Indonesia mengenai keamanan nasional, dari rumusan kelembagaan United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), praktek kelembagaan dari ASEAN dan IORA (*Indian Ocean Rim Association*). Dalam analisa kerangka kelembagaan ini jelas tidak akan menjadi studi terhadap kasus tertentu, melainkan implikasi kelembagaan dari satu lembaga terhadap yang lain. Dengan melihat kawasan Asia Tenggara, konflik antar kelembagaan ini diperlakukan sebagai sesuatu yang wajar. Artikel ini hendak membangun analisa dengan mencari kesamaan atau kemiripan cara bertindak kelembagaan yang dibahas.

Khusus mengenai implikasinya terhadap rumusan keamanan nasional Indonesia, artikel ini hendak membangun kategori tertentu yang terdapat dalam UNCLOS yang amat mendesak bagi Indonesia untuk membangun kekhususan, dan mengerjakan (*exercise*) pada kawasan Asia Tenggara.

Kepentingan Keamanan Nasional dalam Interaksinya dengan UNCLOS

Pertanyaan yang diajukan dalam tulisan ini adalah sejauh mana UNCLOS (ditetapkan tahun 1984, berlaku mulai 1994) berhubungan dengan proyeksi kepentingan keamanan nasional Indonesia di kawasan Asia Tenggara. Bagaimana asumsi yang berbeda antara basis normatif nasional dengan UNCLOS perlu dibaca kembali dalam konteks kawasan Asia Tenggara.

Sebagai artikel, tulisan ini tidak hendak memotret keseluruhan hubungan tersebut. Membaca dinamika kawasan, basis normatif keamanan nasional dan menghubungkannya dengan UNCLOS diarahkan pada melihat titik-titik utamanya, terutama dalam melihat aktor negara, dalam hal ini Indonesia, berupaya menyeimbangkan stabilitas kawasan Asia Tenggara dengan aspirasi keamanan nasionalnya. Demikian juga, membaca UNCLOS dalam konteks kawasan, dalam hal ini Asia Tenggara, diarahkan pertama-tama dalam bagaimana Indonesia menggunakan basis normatif mengenai keamanan nasional dalam mengolah dan memperlakukan UNCLOS.

Perlu ditegaskan kembali bahwa UNCLOS adalah bagian penting dari proyeksi kepentingan Indonesia, terutama dalam membela konteks kebangsaan nusantara (*archipelagic nation*) yang kemudian dituangkan dalam Deklarasi Djuanda 1957.

“In the New Order era, the adoption of UNCLOS in 1994 was seen as the culmination of twenty- five years of the Indonesian government efforts. The influence of Indonesia can be seen in ‘virtually every aspect of Part IV of the Convention that defined the concept of archipelagic state’ The Convention set out a regime of free passage through straits used for international navigation, extended the territorial sea from three nautical miles to twelve nautical miles and adopted the Exclusive Economic Zone (EEZ).⁴

Proyeksi Deklarasi Djuanda termasuk di dalamnya asumsi-asumsi yang kemudian diperjelas dalam UNCLOS.⁵ Dalam hal ini, titik baca adalah konteks domestik Indonesia, yaitu kepentingan keamanan nasional Indonesia terhadap UNCLOS.

Keamanan Nasional dan Ancaman

Lingkup keamanan nasional dalam kerangka lembaga (*institutional framework*) Indonesia banyak dibahas dalam berbagai ketentuan. Secara eksplisit dan memberikan kerangka institusional, keamanan nasional dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Undang-undang ini pada dasarnya adalah pondasi hukum mengenai fungsi intelijen. Dalam undang-undang ini, kerangka analisis terhadap ancaman yang absah (*legitimate challenge*) dibangun.

Dalam undang-undang tersebut dirumuskan bahwa keamanan nasional merupakan kondisi dinamis bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjamin keselamatan, kedamaian, dan kesejahteraan warga negara, masyarakat, dan bangsa, terlindunginya kedaulatan dan keutuhan wilayah negara, serta keberlangsungan

⁴ Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia, Cooperation, Interests and Strategies* (London and New York: Routledge, 2017), 66.

⁵ “Dengan diberlakukannya Konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982 (United Nations Convention on The Law of The Sea Tahun 1982 - UNCLOS 1982) yang diratifikasi dengan Undang- Undang RI Nomor 17 Tahun 1985, wilayah lautan Indonesia bertambah luas menjadi kurang lebih 8,5 juta kilometer persegi. Disamping itu, UNCLOS telah membuka babak baru terhadap penentuan batas wilayah serta kewenangan yurisdiksial di laut, dimana dalam hubungan tersebut Negara Republik Indonesia sebagai “Negara Kepulauan” (*Archipelagic State*) secara hukum mempunyai batas wilayah dan kewenangan yurisdiksi terhadap perairan pedalaman (*Internal Waters*), perairan kepulauan (*Archipelagic waters*), laut teritorial (*Territorial Sea*), Zone Ekonomi Eksklusif, laut bebas (*High Sea*) maupun landas kontinen dan dasar laut internasional yang lebih jelas.” (halaman 3 dalam *text body*, atau halaman 6, Djajaatmadja, 2005)

pembangunan nasional dari segala ancaman. Secara akademik, pada bagian Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara bahwa keamanan nasional dipandang sebagai suatu konsep multidimensional yang memiliki empat dimensi yang saling berkaitan, yaitu *“dimensi keamanan manusia, dimensi keamanan dan ketertiban masyarakat, dimensi keamanan dalam negeri, dan dimensi pertahanan.”*

Mengenai ancaman itu sendiri, undang-undang ini menjabarkan beberapa hal pokok berikut:

1. Ancaman adalah setiap upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dinilai dan/atau dibuktikan dapat membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional di berbagai aspek, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan. (Undang-Undang 17 tahun 2011, pasal 1.4)
2. Ancaman memiliki hakikat yang majemuk, berbentuk fisik atau nonfisik, konvensional atau non-konvensional, global atau lokal, segera atau mendatang, potensial atau aktual, militer atau non-militer, langsung atau tidak langsung, dari luar negeri atau dalam negeri, serta dengan kekerasan senjata atau tanpa kekerasan senjata. (Undang-Undang 17 tahun 2011, Penjelasan, I. Umum)
3. Ancaman terhadap keamanan manusia meliputi keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personel, komunitas, dan politik. Ancaman terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat meliputi kriminal umum dan kejahatan terorganisasi lintas negara. (Undang-Undang 17 tahun 2011, Penjelasan, I. Umum)
4. Ancaman terhadap keamanan dalam negeri meliputi separatisme, terorisme, spionase, sabotase, kekerasan politik, konflik horizontal, perang informasi, perang siber (cyber), dan ekonomi nasional. (Undang-Undang 17 tahun 2011, Penjelasan, I. Umum)
5. Ancaman terhadap pertahanan meliputi perang tak terbatas, perang terbatas, konflik perbatasan, dan pelanggaran wilayah. Perlu diwaspadai bahwa ancaman terhadap kepentingan dan keamanan nasional tidak lagi bersifat tradisional, tetapi lebih banyak diwarnai ancaman non-tradisional. Hakikat ancaman telah mengalami pergeseran makna, bukan hanya meliputi ancaman internal dan/atau ancaman dari luar yang simetris (konvensional), melainkan juga asimetris (non-konvensional) yang bersifat global dan sulit dikenali serta dikategorikan sebagai ancaman dari luar atau dari dalam. Bentuk dan sifat ancaman juga berubah menjadi multidimensional. Dengan demikian, identifikasi dan analisis

terhadap ancaman harus dilakukan secara lebih komprehensif, baik dari aspek sumber, sifat dan bentuk, kecenderungan, maupun yang sesuai dengan dinamika kondisi lingkungan strategis. (Undang-Undang 17 tahun 2011, Penjelasan, I. Umum)

Mengapa penting memakai rujukan ini? Selain belum adanya undang-undang mengenai keamanan nasional, rujukan ini sudah melalui berbagai perdebatan (sebagai proses pembentukan undang-undang) dan memiliki penggarisan (*delineasi*) yang berkekuatan hukum dalam mengatur strategi, postur dan penggelaran mandat dan layanan publik (*public service*). Rujukan ini memberikan kerangka yang mendasar dalam upaya-upaya yang bersifat proyektif, termasuk yang diupayakan di kawasan Asia Tenggara.

UNCLOS dalam Kawasan Asia Tenggara

UNCLOS, sebagaimana dijabarkan di atas mempunyai relevansi yang kuat bagi Indonesia untuk mengembangkan daya baca dan analisis (terutama deteksi dini dan *forecasting*) dalam dinamika kawasan Asia Tenggara. UNCLOS menyediakan zonasi, pengaturan lalu lintas hubungan antar pihak, dan memberikan ruang bagi negara pihak untuk mengembangkan potensi ekonomi mereka. Bagi Indonesia, UNCLOS, meskipun tidak sama sebangun dengan Deklarasi Djuanda, menyediakan ruang proyeksi bagi kepentingan nasional di kawasan termasuk dalam hal keamanan nasional terutama dengan mempertimbangkan dengan cermat kenyataan Indonesia sebagai wilayah kepulauan (*archipelago*). Pendeknya, UNCLOS, selain sebagai hukum internasional, juga menjadi platform kawasan yang sama kuat dengan Deklarasi Bangkok 1967 (pendirian ASEAN), ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom, and Neutrality) 1971, Treaty of Amity and Cooperation 1976.

Sejak dini, UNCLOS menjadi titik acuan bagi lalu lintas hubungan antar pihak di kawasan Asia Tenggara. Kawasan Asia Tenggara yang sebenarnya menjadi kawasan kepulauan dan perlintasan mempunyai sejarah yang saling bertumpuk-silang (*overlapping history*) yang menimbulkan aspirasi untuk melakukan klaim yang lebih besar dari kenyataan *status quo* dari konsep negara-bangsa (*westphalian concept*). Bagi Indonesia, hal ini juga menjadi agenda penting karena kawasan geografis Indonesia dilintasi oleh berbagai pihak yang mendorong Indonesia juga untuk mengatur lalu lintas tersebut. Indonesia juga perlu mencari pengimbangan yang tepat atas kekuatan-kekuatan kawasan Asia Tenggara. Misalnya, sebagaimana yang digambarkan oleh Amitav Acharya.

“The end of the US-Soviet and Sino-Soviet rivalries had contributed to a substantial reduction in regional tensions and the prospect for competitive external intervention in Southeast Asia. However, ASEAN members became concerned about a ‘power vacuum’ in the region, which might lead to new kinds of conflicts and rivalry involving external powers...⁶

Dalam menggunakan UNCLOS di kawasan Asia Tenggara, perlintasan kepentingan di Asia Tenggara memberikan gambaran penting dalam keberlakuan UNCLOS ini. Indonesia, yang berada dalam perlintasan itu menjadi pihak yang penting. UNCLOS berdampak pada tingkat polah Indonesia karena kenyataan kepulauan-nya, dari kawasan perairan Hindia-Andaman sampai dengan Pasifik. Menyebut kawasan Asia Tenggara, Indonesia memperlakukannya sebagai kenyataan seluas Hindia-Andaman sampai dengan pasifik, dan bukan hanya dalam hal Laut Cina Selatan saja.

Sementara itu, Senia Febrica memberikan penggambaran, sebagai berikut:

“As the Strait of Malacca, the Strait of Lombok and the Strait of Sunda overlap with Indonesia’s maritime jurisdiction, Indonesia has great importance in securing these maritime passages. According to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), the responsibility for security and safety of navigation lies with Indonesia as a coastal state (Oegroseno, 2006, p. 30). The UNCLOS Part III Article 34 (1) provides a legal basis for the sovereignty and jurisdiction of the coastal states bordering straits used for international navigation.”⁷

Dalam persilangan itu pula, konteks Laut Cina Selatan menempati salah satu perihal yang paling terkait dengan UNCLOS. Hal ini digambarkan oleh Marty Natalegawa (Menlu Indonesia 2009-2014) demikian:

“Just from a strictly legal perspective, the disputes are replete with complexities. The application of the relevant provision of the 1982 United Nations Law of the Sea (UNCLOS) to the unique geographical features of the South China Sea – the islands, shoals and reefs for instance, and then even more controversial man-made islands/features- can be the subject of considerable controversies among legal experts...”⁸

⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia, ASEAN and the problem of regional order* (London and New York: Routledge, 2001), 167.

⁷ Senia Febrica, *Maritime Security and Indonesia, Cooperation, Interests and Strategies*, 3.

⁸ Marty Natalegawa, *Does ASEAN matter, a view from within* (Singapore: ISEAS, Yusof Ishak Institute, 2018), 116.

Kepentingan keamanan nasional ini kemudian muncul dengan berbagai kontestasi mengenai wilayah dan kegiatan ekonomi. Dalam hal ini, perihal Laut Cina Selatan tetap ada dalam agenda yang mengemuka. UNCLOS dipakai dengan secukupnya. Sementara itu, platform ASEAN terkait Laut Cina Selatan masih dipakai oleh ASEAN dengan alasan relevansi dan kemampuannya untuk menjelaskan kenyataan dalam masalah Laut Cina Selatan.

Pada saat yang sama, kenyataan perlintasan kawasan Asia Tenggara ini juga menyediakan kerumitan tersendiri dimana UNCLOS cukup sulit untuk dijadikan platform untuk meresponnya. Salah satunya adalah mengenai *trafficking in person* atau penyelundupan manusia. Kerumitan ini diperkuat dengan tingginya pergerakan manusia di beberapa koridor perairan Indonesia⁹.

Tentu tidaklah mengherankan bahwa ASEAN mempunyai platform yang lebih kuat daripada UNCLOS. Meskipun Indonesia mempunyai kepentingan keamanan nasional yang kuat terhadap UNCLOS, namun, upaya *narrowing down* oleh Indonesia di ASEAN menghasilkan perjanjian regional, termasuk mengenai *trafficking*¹⁰ dalam ASEAN *Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* 2015.

Penggunaan UNCLOS di kawasan Asia Tenggara di luar dan mendukung platform ASEAN sesungguhnya diperlukan. Meskipun UNCLOS bukanlah platform mengenai keamanan namun beberapa karakter dari UNCLOS mempunyai platform bagi pendesakan kepentingan keamanan nasional Indonesia di kawasan. Sebagaimana dijabarkan di atas (Kepentingan Keamanan Nasional dalam Interaksinya dengan UNCLOS), sejatinya Bagian IV UNCLOS ini sepenuhnya didasarkan dan dikembangkan dari Deklarasi Djuanda. Indonesia sudah mempunyai platform dalam UNCLOS untuk pendesakan kepentingannya di kawasan Asia Tenggara –dari Laut Andaman-Samudera Hindia sampai Samudera Pasifik. Bagian-bagian penting dalam Bagian IV UNCLOS yang memberikan ruang pendesakan itu terutama dalam hal *archipelagic baselines* (ancangan kepulauan); *Legal status of archipelagic waters, of the air space over archipelagic waters and of their bed and subsoil* (status hukum perairan kepulauan, ruang udara di atas perairan kepulauan, landas dan sub-lapisan atas tanah), *Delimitation of internal waters* (penentuan perairan

⁹ Misalnya kasus yang terkait pengungsi Rohingnya https://kbr.id/nusantara/06-2015/rohingnya_di_aceh_ogah_kembali_ke_myanmar/72779.html

¹⁰ Setelah sebelumnya mengembangkan mekanisme laporan “*ASEAN and Trafficking in Person: Using Data as a Tool to Combat Trafficking in Persons*”, *International Organization for Migration, Geneva* 2007.

internal), *Right of innocent passage* (hak perlintasan bebas), *Right of archipelagic sea lanes passage* (hak perlintasan atas jalur laut kepulauan), *Duties of ships and aircraft during their passage, research and survey activities, duties of the archipelagic State and laws and regulations of the archipelagic State relating to archipelagic sea lanes passage*. (Kewajiban kapal dan pesawat selama perlintasan, aktivitas riset dan survei, kewajiban negara kepulauan, hukum dan regulasi negara kepulauan terkait perlintasan jalur laut kepulauan).

Dalam hukum internasional, platform yang luas memerlukan pengerjaan (*exercise*) yang lebih sering. Bagi Indonesia, hal ini menjadi relevan karena situasi geografisnya, sekaligus perlu untuk memfungsikan “Deklarasi Djuanda” berkarakter pengerjaan kepentingan keamanan nasional.

Proyeksi Kepentingan Keamanan Nasional dalam UNCLOS Dari Titik Tolak Domestik

Ada kesadaran bahwa platform ASEAN tetap terbatas perlakuannya hanya pada negara anggota dan negara tetangga saja. Demikian pula sifat-sifat khas dari perjanjian regional tetap berlaku, yaitu bertahap dan proporsional terbatas. Artinya, platform ASEAN tidak bisa terus membesar dengan cepat yang berakibat menurunnya tingkat dukungan (problem “*too fast, too soon*”). Munculnya kerjasama terbatas lain namun lebih besar cakupannya, misalnya, IORA (*The Indian Ocean Rim Association*) memberikan kerangka langkah dan proses (*trajectory*) memunculkan platform lain yang dirasa perlu dalam mendekati konteks kawasan Asia Tenggara.

IORA menetapkan “Jakarta Concord” pada tahun 2017. “Jakarta Concord” menetapkan kerangka sekaligus isi interaksi di kawasan Samudera India nyaris sama besar dan sama dengan ASEAN. Meskipun disadari bahwa masih banyak pengerjaan (*exercise*) yang diperlukan, IORA menjadi forum yang amat penting dalam interaksi di kawasan Asia Tenggara.

Dilema yang muncul mengenai ini termasuk dalam hal apakah IORA akan menghasilkan pelemahan ASEAN. Bagi Indonesia, ASEAN dengan ZOPFAN-nya masih menjadi titik tolak yang lebih kuat dibandingkan UNCLOS dan IORA. Apakah akan muncul “kerugian komparatif”. Mengenai ini, tidak ada jawaban yang pasti.

Perhatian kembali ke UNCLOS. Penggunaan dan pendekatan UNCLOS tetaplah menjadi pertimbangan utama dengan kenyataan di atas. Alasan terkuat dari menggunakan UNCLOS adalah hubungan kesejarahan yang kuat antara UNCLOS dengan Deklarasi Djuanda. Kenyataan kepulauan (*archipelagic*) banyak diekspresikan melalui

ketentuan dalam UNCLOS. Jika platform ASEAN amat terbatas, dan sensitif terhadap keseimbangan kekuatan di kawasan Asia Tenggara, UNCLOS menyediakan jalur-jalur teknokratik untuk membuat atau membangun proyeksi kepentingan keamanan domestik di kawasan Asia Tenggara dan kawasan tetangga, yaitu kawasan Pasifik dan kawasan Andaman-Samudera Hindia.

Dilema dalam hal proyeksi kepentingan keamanan nasional yang dimunculkan melalui UNCLOS adalah sejauh mana penguasaan maritim dibangun. Dengan cakupan yang lebih luas, UNCLOS dapat berada pada kompetisi kompetitif dengan IORA.

Indonesia secara khusus melihat kembali UNCLOS ini menjadi kerangka yang lebih umum yang memberikan lapangan pendukung bagi ASEAN. Meskipun menjadi pendukung, UNCLOS sekaligus mempunyai keunikan sendiri. Indonesia dalam Pertemuan Pleno *"Oceans and the Law of the Sea"* Majelis Umum PBB di New York, pada 10 Desember 2019 menyatakan bahwa:

"Indonesia reiterated its strong commitment to advocates the implementation of UNCLOS to promote the rule of law and global order at sea at the Plenary Meeting on "Oceans and the law of the sea" of the UN General Assembly, in New York, 10 December 2019.

Ambassador Koba underlined as a nation with over 17,000 islands and 100,000 km of coastline, Indonesia attaches great importance to oceans and seas. "We depend very much on the ocean, millions of Indonesians relying on it for food, livelihood and pleasure".

*Indonesia also expressed its support to the implementation of the resolution on Oceans and the law of the sea, to address the current critical challenges facing the oceans and seas, including Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) Fishing; transnational organized crimes; destruction of marine environment; as well as maritime safety and security."*¹¹

Sebagai sikap internasional, pernyataan Indonesia ini memberikan isyarat mengenai bagaimana Indonesia akan membangun kerangka kebijakan dalam UNCLOS. Sikap ini terkait erat mengenai adanya lapangan UNCLOS yang belum tergarap, termasuk yang ada di kawasan Asia Tenggara. Perhatian diarahkan pada pencermatan atas kebutuhan untuk membangun daya deteksi dan respon terhadap ancaman yang berbaur antara domestik/nasional dan regional-internasional. Hal ini

¹¹ <https://kemlu.go.id/newyork-un/en/news/3674/indonesia-reaffirmed-its-commitment-to-unclos> (11/12/2019)

adalah kepentingan nyata dalam keamanan nasional.

Pendekatan teknokratik atas UNCLOS dan kepentingan keamanan nasional dapat dibangun dengan membangun relevansi kerangka kelembagaan yang sama dalam membaca ancaman. Hal ini secara khusus didasarkan pada pemahaman bahwa ancaman memiliki hakikat yang majemuk, berbentuk fisik atau nonfisik, konvensional atau non-konvensional, global atau lokal, segera atau mendatang, potensial atau aktual, militer atau non-militer, langsung atau tidak langsung, dari luar negeri atau dalam negeri, serta dengan kekerasan senjata atau tanpa kekerasan senjata.

Pendekatan kelembagaan atas UNCLOS akan membawa kita pada kebutuhan mengenai penerjemahan perihal *innocent passage* dalam kerangka ancaman ini. Hal ini bukanlah mengkriminalkan (membangun kategori baru dalam pidana) ketentuan *innocent passage* melainkan membangun analisa dan kategori sesuai dengan kepentingan keamanan nasional¹² sebagaimana dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara "...sistem keamanan nasional yang...mampu melakukan deteksi dini dan peringatan dini."

Ada potensi resistensi terhadap "perluasan" ketentuan *innocent passage* justru karena ketentuan ini sendiri menyimpan banyak potensi penerjemahan yang saling berbeda. Sam Bateman dalam kertas kerja yang berjudul "*UNCLOS and its Limitations as the Foundations for a Regional Maritime Security Regime*" menyebut kepentingan ekonomi dan keamanan di wilayah perairan menimbulkan kekhawatiran akan adanya pertarungan terbuka di wilayah perairan. *Innocent passage* dapat menjadi "alat" bagi negara yang mempunyai wilayah kelautan besar untuk mendesak kepentingan mereka -kekhawatiran ini bukan tanpa sebab mengingat ada preseden bukan hanya terhadap Laut Cina Selatan, melainkan juga Samudera Pasifik, Laut Baltik, dan Laut Tengah.

Dengan segala situasi di atas, ketentuan *innocent passage* memerlukan pengerjaan (*exercise*) dari pihak Indonesia. Indonesia sudah mempunyai banyak pengalaman (baik dan buruk) dalam interaksi di kawasan Asia Tenggara. Secara langsung, Indonesia dapat membangun kerangka kebijakan dan rujukan (*repository*) dalam UNCLOS dari proses ASEAN dan IORA. *Innocent passage* ini dibangun menjadi lapangan keamanan nasional Indonesia dimana kekuatan *forecasting* menjadi kekuatan

¹² Perlu disadari bahwa membaca ancaman bukan berarti memunculkan karakter paranoia dalam membangun kepentingan keamanan nasional. Membaca "ancaman" adalah cara kerja dan titik tolak dari sebuah kepentingan keamanan nasional.

utama didasarkan pada berbagai kegiatan yang diabsahkan oleh UNCLOS.

Penutup

Artikel ini hendak berargumen mengenai pentingnya proyeksi kepentingan keamanan nasional dalam kawasan Asia Tenggara. Alasan-alasan dasarnya sudah dijelaskan di atas terutama perlunya *complementary platforms*, platform yang saling melengkapi, yaitu antara UNCLOS dan ASEAN.

“Keamanan nasional” dan “kepentingan keamanan nasional” adalah konteks kapasitas yang kompleks. Keduanya bertumpu pada daya deteksi dan daya respon. Secara khusus, daya deteksi (*forecasting*) ini perlu dibangun dalam membangun kerangka mengenai *innocent passage* berdasar UNCLOS. Kerangka ini tidaklah perlu tiba-tiba menjadi analisis menuju pemidanan melainkan lebih mengenai lapangan-lapangan yang perlu diisi di kawasan regional dengan menggunakan ketentuan tersebut. Proses-proses yang sudah berjalan dalam ASEAN dan IORA yang secara langsung berimplikasi ke *innocent passage* menjadi proses yang perlu dilakukan.

Dalam tahap yang paling jauh, dapat dibangun *scenario building*, penggunaan kasus-kasus keamanan kawasan dengan respon berbasis UNCLOS, pengembangan *trajectory* berbasis UNCLOS dalam platform ASEAN dan IORA. Perlombaan relevansi antara ASEAN dan IORA justru menjadi masukan yang amat berharga bagi Indonesia untuk merumuskan kepentingan keamanan nasionalnya dalam platform UNCLOS.

Daftar Pustaka

- Acharya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia, ASEAN and the problem of regional order*. Londong and New York: Routledge, 2001.
- Bateman, Sam. *UNCLOS and its Limitations as the Foundations for a Regional Maritime Security Regime.*, Institute of Defence and Strategic Studies of Singapore, Working Paper No.111, (2006).
- David, Fiona (ed.). *ASEAN and Trafficking in Persons*. Geneva: International Organization for Migration. (2007).
- Djajaatmadja, Bambang Iriana. *Laporan Akhir Penyusunan Kerangka Ilmiah Perencanaan Pembangunan Hukum tentang Harmonisasi Hukum Pengelolaan Sumber Daya Kelautan dalam Kerangka Desentralisasi*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2005.
- Febrica, Senia. *Maritime Security and Indonesia, Cooperation, Interests and Strategies*. London and New York: Routledge, 2017.
- Foreign Ministry of Republic of Indonesia. *Indonesia reaffirmed its commitment to UNCLOS*. 2019. <https://kemlu.go.id/newyork-un/en/news/3674/indonesia-reaffirmed-its-commitment-to-unclos> (11/12/2019) -retrieved in 2020 (Diakses tanggal 5 Maret 2020).
- Kissinger, Henry. *World Order*. New York: Penguin Press, 2014.
- Larosa, Triswan. *Redefinng Indonesia's National Security in Ensuring the Survival of the Nation*. Jakarta: Jurnal Pertahanan Vol. 5 No. 1 (2019): 1-18
- Lombard, Denys. *Nusa Jawa Silang Budaya*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Natalegawa, Marty. *Does ASEAN matter, a view from within*. Singapore: ISEAS, Yusof Ishak Institute , 2018.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara
"Rohingya di Aceh Ogah Kembali ke Myanmar" tersedia di: https://kbr.id/nusantara/062015/rohingnya_di_aceh_ogah_kembali_ke_myanmar/72779.html (Diakses tanggal 5 Maret 2020).