

STRATEGI PENGELOLAAN DAN PERTAHANAN WILAYAH PERBATASAN UDARA REPUBLIK INDONESIA: Tantangan Aspek Politik, Yuridis dan Operasional*

Oleh: Mufti Makaarim A. **

Awalnya, persoalan pengelolaan wilayah perbatasan negara hanya menjadi salah satu isu sensitif politik dan pertahanan, terutama dalam hal mempengaruhi kerjasama atau ketegangan bilateral antara dua negara yang memiliki wilayah berbatasan langsung. Seiring dengan perkembangan zaman, sensitivitas isu-isu pengelolaan wilayah perbatasan negara juga menjadi problem multilateral dan bahkan internasional, dimana kemajuan teknologi dan beroperasinya kepentingan negara dan korporasi yang lintas negara memunculkan beragam persoalan terkait perbatasan suatu negara atau aktivitas lintas batas negara.

Di masa lalu, klaim, konflik dan kepentingan-kepentingan kedaulatan mulai dari wilayah perbatasan pada akhirnya diselesaikan melalui perang, yang berujung pada penundukan dan penguasaan wilayah negara serta berakibat juga pada kehancuran sistem politik, ekonomi dan sosial di suatu wilayah yang berhasil dikuasai. Adagium '*Civis Pacem Para Bellum*' (siapa yang menginginkan perdamaian harus bersiap untuk berperang) yang dipercaya sebagai justifikasi keluhuran perang telah membungkus beragam motif dibalik sebuah perang, termasuk persoalan-persoalan yang berawal dari wilayah perbatasan.

Sementara di masa kini, dibutuhkan suatu kemajuan dalam kearifan dan kemampuan mendeteksi ancaman, membangun strategi pengelolaan dan pertahanan serta mengatasi ancaman-ancaman tersebut dengan lebih elegan, konstitusional dan tunduk pada ketentuan-ketentuan internasional. Bagaimanapun pilihan pengerahan kekuatan bersenjata pada saat-saat genting dalam sebuah negara modern yang demokratis, termasuk dalam mengatasi persoalan perbatasan (1) merupakan alternatif terakhir (*last resort*); (2) diputuskan oleh otoritas politik sipil yang sah dan berwenang; (3) semata-mata untuk kepentingan pertahanan negara; (4) ditujukan untuk memulihkan kembali kondisi damai; (5) mematuhi prinsip non-diskriminasi; dan (6) proporsional.

Makalah singkat ini disiapkan untuk menjawab salah satu isu pengelolaan dan pertahanan perbatasan, yaitu perbatasan di wilayah udara Republik Indonesia.¹ Dibandingkan

* Makalah ringkas ini disiapkan untuk Seminar Penyusunan Perumusan Kebijakan Pengelolaan Terpadu Wilayah Perbatasan, Departemen Pertahanan Republik Indonesia, Hotel Century Park, Jakarta Selasa 5 Agustus 2008

** Direktur Eksekutif Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), Jakarta.

¹ Secara teoritik yang dimaksud dengan wilayah udara adalah campuran gas yang membentuk lapisan atmosfer yang mengelilingi bumi. Gas-gas tersebut terdiri dari sejumlah elemen primer seperti nitrogen, oksigen, argon, sedikit hidrogen, karbon dioksida, uap air, helium, neon, krypton, xenon, dan lain-lain. Manusia, hewan dan tumbuhan tidak dapat hidup tanpa oksigen yang ada di udara. Beberapa gas yang terkandung dalam udara pun dapat dipisahkan dari unsur udara lainnya untuk kebutuhan industri dan pengetahuan, mulai dari industri berat, persenjataan hingga penghantar suara dan benda. Dari sini jelas bahwa potensi wilayah udara tidak kalah dengan potensi yang terkandung di darat dan laut. Lebih jelas tentang potensi wilayah udara lihat artikel berjudul Air, dalam Microsoft® Encarta® 2006. © 1993-2005 Microsoft Corporation. All rights reserved.

dengan penanganan perbatasan darat dan laut yang memiliki klaim yang terukur dan ketentuan yang relatif lebih jelas, penanganan perbatasan udara nyaris tertinggal. Karenanya beragam faktor penghambat mulai dari tingkat politik, legislasi hingga operasi yang selama ini menjadi salah satu penyebab kelambanan pemerintah dalam membangun kebijakan dan kapasitas pengelolaan perbatasan udara harus menjadi suatu *concern* bersama.

PENGELOLAAN DAN PERTAHANAN PERBATASAN UDARA: Konsepsi Umum

Masalah pengelolaan dan pertahanan di wilayah perbatasan sangat terkait erat dengan konsepsi dasar tentang negara sebagai entitas yang memiliki kedaulatan, penduduk, dan wilayah serta tafsir atau persepsi atas ancaman yang dihadapi. Dengan demikian, pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan dapat disimpulkan sebagai segala upaya untuk mewujudkan eksistensi suatu negara yang ditandai dengan terlindunginya kedaulatan, penduduk dan wilayah dari pelbagai jenis ancaman. Konsepsi ini merupakan bagian dari satu pemahaman totalitas mengenai konsep 'keamanan nasional' yang intinya adalah "kemampuan negara melindungi apa yang ditetapkan sebagai nilai-nilai inti (*core values*), dimana pencapaiannya merupakan sebuah proses terus-menerus, dengan menggunakan segala elemen *power* dan *resources* yang ada serta melingkupi semua aspek kehidupan".²

Struktur dan model ancaman terus berkembang seiring dengan perkembangan aktivitas politik, ekonomi dan rekayasa teknologi di pelbagai negara. Awalnya perdebatan ancaman cenderung umum pada diskursus ancaman dari dalam negeri dan luar negeri serta pada siapa yang mengancam dan terancam. Perkembangan politik dan teknologi kemudian memunculkan sejumlah ancaman kontemporer yang memiliki efek sama dahsyatnya atau bahkan lebih dari serangan militer atau wabah penyakit, seperti embargo ekonomi, embargo udara, operasi mata-mata (*surveillance*) dengan perangkat satelit, hingga ke penggunaan senjata biologis, terorisme, penyusupan, sabotase dan penyadapan arus komunikasi. Gejala kompleksitas ancaman ini ditunjukkan dengan menurunnya eskalasi operasi militer yang bersifat klasik seperti invasi dan perang terbuka serta meningkatnya perang asimetris melalui aksi-aksi yang lintas batas negara dan kewarganegaraan, langsung berada di jantung politik, ekonomi dan sosial suatu negara.

Kompleksitas ancaman semacam ini –termasuk dalam isu-isu perbatasan—menuntut peran aktif rezim politik demokratis yang memerintah dengan memperhatikan pandangan dan pembacaan aktor-aktor keamanan serta konsistensinya pada kepentingan penjagaan kedaulatan, penduduk dan wilayah.³ Termasuk mekanisme-mekanisme politik dan operasional

² Rizal Sukma, Keamanan Nasional: Ancaman dan Eskalasi, FGD Pro Patria, 23 September 2003

³ Ada 2 argumen dasar atas pandangan ini: 1. Fungsi pertahanan merupakan hasil kontrak sosial dari warganegara yang terikat oleh aturan main yang telah disepakati. Negara menjadi satu-satunya institusi politik yang absah menyusun dan melaksanakan agenda pertahanan, termasuk menggunakan instrumen koersiv (senjata dan organisasi kekuatan). Karena negara lahir dari sebuah kesepakatan sosial, maka kekuatan pertahanan dan penggunaannya harus mendapat persetujuan dan tunduk pada aturan main yang telah disepakati dalam pembuatan kontrak sosial tersebut; 2. Pertahanan merupakan fungsi yang diarahkan untuk menanggulangi ancaman dan gangguan yang datang dari luar atau kekuatan eksternal (dalam interaksinya dengan negara lain) dan atau yang mengancam kedaulatan, warga negara dan wilayah, sesuai dengan dinamika ancaman dan kapasitas penangkal yang tersedia atau ingin dibangun. Karenanya diperlukan pendefinisian identitas politik formal terkait

terkait pendeteksian, penilaian, perumusan rancangan penanganan dan pertanggungjawaban publik secara politik dan hukum. Mekanisme-mekanisme ini penting untuk menghindari terjadinya 'inflasi ancaman' yang disebabkan faktor-faktor: 1). Rekayasa 'pemerintah'; 2). Kesalahan analisis; dan 3). Bias dari "*worst case scenario*", yaitu kecenderungan menghindari kemungkinan terjadinya *underestimate* terhadap ancaman yang ada.⁴

Pengalaman lepasnya Blok Ambalat ke tangan Malaysia misalnya, bisa jadi sangat dipengaruhi oleh problem 'inflasi ancaman' di atas, dimana pemerintah terkesan hanya mengandalkan pendekatan penyelesaian secara hukum dan pengerahan kekuatan TNI. Sementara Malaysia telah melakukan hal-hal yang lebih maju untuk 'mengambil hati' penduduk setempat dan publik internasional dengan membangun dan mengelola wilayah tersebut. Sehingga ketika sampai pada titik pengajuan klaim, status klaim kepemilikan oleh Malaysia lebih unggul dengan fakta bahwa seluruh infrastruktur setempat dan kedekatan emosional warga Ambalat di mata internasional cenderung lebih dekat dengan mereka.

Dalam menghadapi tantangan perubahan di atas, penanganan persoalan pengelolaan dan pertahanan di wilayah perbatasan RI juga dituntut untuk melakukan penyesuaian, baik dari segi pembacaan persoalan yang berdimensi pembangunan, administrasi pemerintahan, keamanan dan pertahanan, maupun dari segi pengambilan keputusan dan pembagian peran di tingkat eksekutif-legislatif-yudikatif, pusat-daerah, serta pemerintah-aktor keamanan. Tantangan di atas juga mensyaratkan suatu *policy* yang komprehensif terkait dasar hukum yang kuat, struktur operasional yang baik dan terkoordinir antar instansi, anggaran yang memadai, serta pengawasan dan pertanggungjawaban yang akuntabel.

Pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan NKRI juga harus dipahami sebagai fungsi-fungsi yang bersifat permanen, selama eksistensi negara ada. Yang selalu akan berubah dan mengalami penyesuaian adalah, "*Analisis ancaman (threat assessment) yang mempengaruhi besaran sumber daya dan kekuatan yang diperlukan dan bagaimana sumber daya dan kekuatan itu diorganisir untuk keperluan pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan.*" Analisis ancaman-lah yang menentukan apakah ancaman tersebut bersifat internal atau eksternal serta apakah penanganannya bersifat defensif atau ofensif. Termasuk apakah penanganan pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan akan lebih dititikberatkan pada kawasan tertentu dengan memperhatikan derajat ancaman atau optensi ancaman berdasarkan kondisi geografis sebuah negara.

ISU PENGELOLAAN DAN PERTAHANAN UDARA: Banyak Kasus Namun Minim Pewacanaan Dalam Diskursus Politik

Wacana ancaman di wilayah perbatasan sejauh ini cenderung didominasi oleh isu dan problem perbatasan darat dan laut.⁵ Hal ini dapat dimaklumi mengingat sejumlah kasus-kasus menonjol yang lebih sering mengemuka di media atau terdeteksi secara terbuka berhubungan

kedaulatan (status negara), warga negara dan pihak-pihak yang dilindungi, serta batas-batas wilayah (terkait dengan negara lain).

⁴ Rizal Sukma, Ibid.

⁵ Di ranah bawah sadar kita, pengabaian 'kepemilikan' wilayah udara sebenarnya juga terjadi. Konsep wawasan nusantara yang dikembangkan misalnya, hanya melihat wilayah nusantara sebagai gugusan pulau di tengah lautan untuk menyebut Indonesia. Sebutan lain untuk negara yang kita gunakan adalah 'tanah air' (bukan 'tanah-air-udara').

dengan wilayah perbatasan darat dan laut. Bergesernya patok perbatasan, aktivitas ekonomi dan rekrutmen milisi, pelintas gelap dan penyelundupan, pencurian, hingga perdagangan pulau kepada sejumlah pemilik warga negara asing dan penguasaan pulau terluar oleh negara jiran adalah sejumlah isu yang kerap muncul di media, menjadi perbincangan hangat dan agenda politik, keamanan dan pertahanan di masyarakat hingga ke level parlemen dan pemerintah.

Hal lain yang mempengaruhi minimnya perhatian terhadap wilayah perbatasan udara adalah terbatasnya aktivitas yang 'diidentifikasi sebagai pelanggaran atau ancaman di wilayah udara –misalnya hanya dikaitkan dengan pelanggaran penerbangan atau pemantauan oleh radar negeri tetangga. Sejumlah kasus dan pelanggaran tidak jelas penyelesaiannya, baik yang 'dikhabarkan' akan diselesaikan melalui jalur hukum maupun diplomasi. Sementara sejumlah ancaman lain menunggu di wilayah udara kita, seperti pengintaian, perlintasan benda-benda asing dan pemanfaatan sumber daya alam di udara. Hal-hal semacam ini tidak dapat dianggap sepele, mengingat wilayah udara merupakan titik strategis untuk mengamati atau memulai suatu tindakan militer yang berakibat fatal terhadap kedaulatan, keselamatan warga negara serta wilayah. Wilayah udara juga mengandung sumber daya alam yang pada suatu saat dapat dimanfaatkan. Walaupun sejumlah arbitrase internasional (dengan merujuk pada kasus yang dianggap melanggar Konvensi Chicago 1944 misalnya) dalam kasus-kasus pelanggaran terhadap wilayah udara cenderung mengecewakan hasilnya, namun bukan berarti keseriusan untuk menanganinya menjadi terabaikan.⁶

Dalam beberapa tahun terakhir, beberapa kasus-kasus pelanggaran wilayah udara Indonesia oleh pesawat-pesawat komersil dan militer asing sebenarnya juga mengemuka. Sepanjang tahun 1999-2001 misalnya, seringkali terjadi ketegangan antara Indonesia-Australia lantaran banyaknya penerbangan gelap (*black flight*) dan penerbangan tanpa izin.⁷ Sempat pula terjadi ketegangan ketika pesawat-pesawat F-5 Tiger TNI-AU 'mengusir' jet-jet F-18 Hornet milik Angkatan Udara Australia yang dinilai telah memasuki wilayah udara Indonesia di atas Pulau Roti tanpa izin. Sebelumnya, di tahun 1993, sebuah F-18 Hornet AS yang tidak diketahui berasal dari kapal induk mana 'terpaksa' melakukan *technical landing* setelah kepergok F-16 IAF di perairan Biak. Pada tahun 2003, 5 pesawat F-18 Hornet AS juga nyaris menembak pesawat F-16 TNI AU yang bermaksud melakukan identifikasi atas penerbangan yang mereka lakukan di barat laut Pulau Bawean. ketika 2 pesawat F-16 TNI AU berusaha mengontak

⁶ Kasus tertembaknya pesawat mata-mata U-2 milik CIA di atas wilayah udara Soviet Rusia pada 1 Mei 1960 adalah salah satu contoh kasus aktivitas *surveillance* militer AS ke wilayah Rusia yang mendapat sorotan internasional di tengah ketegangan perang dingin namun tidak terselesaikan secara tuntas. Pesawat yang mampu terbang di atas ketinggian di atas 70.000 kaki (sebuah ketinggian yang hampir tak pernah dilalui pesawat lainnya karena tipisnya lapisan udara dan sulit digapai rudal pertahanan udara Soviet) dengan leluasa mengambil rekaman gambar dari udara dengan kamera super canggih yang bisa membaca koran dari jarak 13 mil. Presiden Nikita Khrushchev sangat marah atas pelanggaran wilayah udaranya, terlebih untuk keperluan mata-mata pula. Meski AS melakukan pembelaan sebisanya, Presiden Dwight D. Eisenhower, terpaksa harus mengaku salah dan berjanji tak akan pernah mengulanginya lagi. Sayangnya janji ini tak berumur panjang, 1 Juni 1960, Uni Soviet kembali berhasil menembak jatuh pesawat mata-mata AS lainnya, RB-47, ketika tengah melintas di 30 mil lepas pantai Uni Soviet sebelah utara. Lihat Majalah ANGKASA No 9 JUNI 2000 TAHUN X.

⁷ *Black flight* suatu penerbangan yang dilakukan tidak disertai pemberitahuan terhadap otoritas pengawas udara setempat sehingga sama sekali informasi dan identifikasi penerbangan tersebut tidak ada –umumnya penerbangan militer. Sedangkan penerbangan tanpa izin adalah penerbangan regular yang asal, tujuan, dan *call sign*-nya diketahui namun bermasalah terkait izin rute dan melintas.

pesawat F-18 tersebut, mereka justru mengunci (*lock on*) keduanya dan bersiap untuk menembak. Berdasarkan observasi TNI AU, pesawat-pesawat ini merupakan bagian dari satu Armada Angkatan Laut AS yang terdiri dari 1 kapal induk, 2 kapal fregat dan 1 kapal tanker dan mengaku memiliki izin untuk melintas.⁸

Dalam kasus di atas, terlepas dari kebenaran adanya izin atau tidak, status Amerika yang belum mengakui atau meratifikasi United Nation Convention on the Law of the Sea (Unclos) 1982 yang telah diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang (UU) No 17 Tahun 1985 dan UU No 6 Tahun 1996 yang juga mengakui kedaulatan wilayah udara di atas perairan suatu negara menjadi persoalan lain. Status ini menyebabkan Amerika memiliki pandangan bahwa Di Indonesia ratifikasi ini ditindaklanjuti pemerintah Indonesian dengan penerbitan Peraturan Pemerintah PP No 37/38 Tahun 2002 yang memuat tentang Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) I, II dan III, untuk mempertegas status Indonesia sebagai negara kepulauan.⁹ Namun konvensi ini tidak serta merta dapat diberlakukan terhadap negara-negara yang tidak meratifikasi. Jauh sebelum sejumlah insiden di Indonesia, kasus-kasus serupa terjadi di banyak wilayah udara, terutama pada masa-masa perang dingin AS-Uni Soviet.

Tabel 1. Sejumlah Insiden Pelanggaran Wilayah Udara yang Menghebohkan Dunia

No	Kasus	Waktu	Kegiatan Yang dilakukan
1	Operasi mata-mata CIA dengan menggunakan pesawat jenis U-2 Dragon Lady yang mampu terbang hingga ketinggian 70.000 kaki (25.000 m). Salah satu pesawat jenis ini tertembak jatuh oleh rudak SA-2 Guideline di dekat Sverdlovsk, Uni Soviet. Kejadian ini membuat Nikita Khurshchev, Pemimpin Soviet marah dan mengecam AS habis-habisan pada konferensi Paris.	Sejak 1956 hingga 1 Mei 1960, saat satu pesawat U-2 jatuh tertembak/	Berdasarkan pengakuan sang pilot yang tertangkap, Francis Gary Power, terungkap bahwa pesawat yang sama sebelumnya telah 24 kali melanggar kedaulatan udara Uni Soviet. Awalnya Amerika bersikukuh bahwa penerbangan itu untuk pengamatan cuaca. Akhirnya Presiden Eisenhower meminta maaf dan berjanji bahwa AS tak akan mengulangi pelanggaran wilayah udara Uni Soviet lagi.
2	Operasi pesawat mata-mata CIA jenis U-2 di wilayah udara Kuba. Pada 27 Oktober 1967 satu pesawat U-2 AS tertembak rudal SA-2 di atas Kuba. Lantaran reruntuhan pesawat tak pernah ditemukan, kasus ini tak berbuntut panjang.	Sekitar tahun 1967 hingga tertembaknya satu pesawat U-2 AS pada 27 Oktober 1967	Operasi digelar untuk memonitor rencana Uni Soviet menggelar rudal nuklir antar benua SS-4 Sandal di Kuba. Sehari setelah tertembaknya pesawat U-2 AS, Soviet membatalkan rencana untuk menggelar pangkalan rudalnya.
3	2 Pesawat pencegat F-14 milik AS yang berpangkalan di Kapal Induk USS <i>Nimitz</i> telah merontokkan 2 jet Sukhoi Su-22 Fitter milik Angkatan Udara Libya di atas perairan Teluk Sidra, Libya. Insiden ini meningkatkan ketegangan AS dengan Uni Soviet yang menjadi sekutu Libya.	19 Agustus 1981	Libya menyatakan kedua pesawat AS tersebut telah melanggar wilayah udara Libya sejauh 12 mil dari garis pantai, sementara AS hanya mengakui batas wilayah udara Libya sejauh 3 mil. Beberapa waktu kemudian, pesawat-pesawat pembom F-111 milik AS memasuki

⁸ <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2003/07/04/brk.20030704-29.id.html>

⁹ Walaupun AS tidak mengakui Unclos, mereka seharusnya juga tunduk pada Konvensi Chicago 1944 dimana pemerintah AS dan pemerintah Indonesia telah meratifikasi –menjadi UU No 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan-- yang juga mengakui kedaulatan penuh suatu negara atas wilayah udara, darat dan perairan. Dalam pasal 1 Konvensi Chicago disebutkan bahwa, " *every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.*"

			wilayah udara negeri di bagian utara Afrika ini dan menjatuhkan bom ke kemah-kemah kediaman pemimpin Libya Moamar Khadafi.
4	Serangan udara Israel ke Reaktor Nuklir Osirak, Irak dengan 14 pesawat berjenis F-15 <i>Eagle</i> /F-16 <i>Fighting Falcon</i> milik Angkatan Udara Israel yang dikenal dengan Operasi Babilon.seluruh dunia mengecam tindakan ini sebagai pelanggaran hukum internasional, termasuk Dewan Keamanan PBB. AS sebagai sekutu Israel pun menangguhkan pengriman sejumlah pesawat F-15/F-16 pesanan Israel.	7 Juni 1981	Pesawat-pesawat ini terbang dengan formasi yang berubah-ubah melintasi wilayah udara Yordania dan Arab Saudi sebelum memasuki wilayah udara Irak. Formasi yang berubah-ubah membuat pesawat-pesawat ini mampu mengelabui radar di ketiga negara tersebut.
5	Penembakan pesawat udara komersil Boeing 747 milik Korean Airlines (KAL 007) oleh pesawat tempur Angkatan Udara Uni Soviet. Akibatnya, 269 penumpang dan awak pesawat tewas. Dunia mengecam keras insiden ini dan menyatakan sebagai pembunuhan masal di udara, tak bisa melakukan sangsi apa-apa lantaran Uni-Soviet bukanlah anggota ICAO. Apalagi sebenarnya Uni Soviet telah mengumumkan daerah itu terlarang bagi setiap penerbangan asing.	September 1983	Pesawat ini memasuki wilayah Kamchatka yang merupakan wilayah udara Uni Soviet. Komunikasi udara dan tembakan peringatan dari pesawat-pesawat Rusia tidak diindahkan pilot Boeing 747 ini. Tepat di atas Sakhalin, beberapa Sukhoi Su-15 <i>Flagon</i> melepaskan rudalnya, sebelum pesawat itu makin merengsek ke daerah larangan terbang (ADIZ) Uni Soviet. Soviet menuduh pesawat tersebut tengah melakukan misi mata-mata dengan kamera di badannya.
6	Penerbangan Cessna 172 yang dipiloti pemuda Jerman Barat Mathias Rust hingga 900 km di wilayah Rusia. Rendahnya kecepatan dan kecilnya ukuran membuat radar Uni Soviet tidak bisa memastikan apakah ini pesawat atau burung. Walau akhirnya Rust dilepaskan, kejadian ini membuat Menhan Uni Soviet, Marsekal Sergei Sokolov harus meletakkan jabatan. Demikian juga Kepala Staf Angkatan Udara Uni Soviet, Alexander Kuldonov, yang dijuluki si penjagal KAL 007.	28 Mei 1987	Dengan menggunakan pesawat sewaan, Rust yang sempat melakukan pengisian bahan bakar di Helsinki, Finlandia, menelusuri jalur Baltik melalui wilayah udara Republik Estonia menuju Kremlin. Rust sempat berputar sebanyak tiga kali di Central Plaza dan menyambar Gedung Lenin Mousoleum sebelum akhirnya mendarat 50 yard sebelum tembok Kremlin.

Sumber: Majalah ANGKASA NO 9 JUNI 2000 TAHUN X

Terhadap insiden-insiden udara semacam ini umumnya diselesaikan melalui mekanisme politik dan diplomasi ketimbang melalui proses hukum. Di Indonesia, reaksi yang diberikan anggota DPR atau elit politik misalnya, cenderung tidak menyelesaikan persoalan; menyesalkan, memanggil pemerintah dan menuntut sikap tegas pemerintah atas kedaulatan yang diobok-obok asing. Di sisi lain, pemerintah dengan beragam pertimbangan menjaga hubungan bilateral, menghindari dampak politik dan ekonomi, dan disi lain menghadapi kendala lemahnya dukungan politik dan instrumen hukum yang ada tidak bisa mendorong proses-

proses penyelesaian yang lebih maju. Sejumlah aspek yang menjadi penunjang penyelesaian seperti keterbatasan sumber daya, peralatan dan anggaran juga masih menjadi persoalan.

KAPASITAS LEGISLASI DAN DALAM MENUNJANG PENGELOLAAN DAN PERTAHANAN WILAYAH PERBATASAN UDARA: Belum Maksimal

Sejauh ini sejumlah landasan hukum menjadi dasar dari pelbagai kebijakan dan pelaksanaan kegiatan pengelolaan dan pertahanan di wilayah perbatasan darat, laut dan udara. Sayangnya landasan-landasan tersebut bersifat umum dan cenderung sangat berorientasi pada penanganan wilayah darat dan laut.

Undang-undang Dasar (UUD) 1945 dalam pasal 25 E hanya menyatakan bahwa, Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Tidak ada penjelasan lebih lanjut terhadap pasal ini. Terkait dengan mekanisme pengelolaan dan pengamanan wilayah NKRI, seluruh pembahasan yang pengaturan tidak secara jelas dan tegas menyebutkan isu-isu wilayah perbatasan, terlebih wilayah perbatasan udara.

Merujuk pada sejumlah Undang-undang, wacana tentang pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan udara pun minim. Dalam UU No 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, penjabaran akan kepentingan perlindungan wilayah perbatasan tidak dijelaskan. Pengertian konsep pertahanan sebagaimana disebut dalam pasal 1 ayat 1 dan 2 masih bersifat sangat umum, yaitu, "(1). *Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.* (2). *Sistem pertahanan negara adalah sistem pertahanan yang bersifat semesta yang melibatkan seluruh warga negara, wilayah, dan sumber daya nasional lainnya, serta dipersiapkan secara dini oleh pemerintah dan diselenggarakan secara total, terpadu, terarah, dan berlanjut untuk menegakkan kedaulatan negara, keutuhan wilayah, dan keselamatan segenap bangsa dari segala ancaman.*" Selebihnya UU ini menjabarkan teknis operasionalisasi pertahanan negara yang bersifat strategis dan general.

UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah hanya mengatur secara umum fungsi pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan daerah, namun tidak menyentuh point-point yang eksplisit untuk kewenangan dan mekanisme pengelolaan perbatasan negara, baik darat, laut, maupun udara. UU No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) hanya mengatur peran-peran operasional TNI sebagai kekuatan pertahanan, bukan pada aspek *policy* kebijakan pertahanan, apalagi penanganan wilayah perbatasan. Demikian pula UU No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan UU No 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mengatur rancangan kerja dan pengembangan yang masih berorientasi pada wilayah non perbatasan dan terfokus pada daratan.

Rumusan yang agak terang muncul dalam UU no 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang menegaskan orientasi pengembangan wilayah perbatasan dari *inward looking* menjadi *outward looking* sebagai pintu gerbang ekonomi dan perdagangan. Termasuk pendekatan kesejahteraan untuk pulau-pulau di wilayah perbatasan. Selanjutnya disebutkan bahwa pengamanan kedaulatan dan negara kedepan meliputi peningkatan kinerja pertahanan dan keamanan secara terpadu di wilayah

perbatasan; pengembangan sistem MCS (*Monitoring, Control and Surveillance*); optimalisasi pengamanan perbatasan dan pulau-pulau terdepan; serta koordinasi penanganan pelanggaran laut. Gambaran untuk penanganan wilayah perbatasan udara tetap belum jelas.

RUU TENTANG WILAYAH NEGARA: Adakah Harapan untuk Pengelolaan dan Pertahanan Wilayah Perbatasan Udara?

Di awal tahun 2008 DPR mengajukan Rancangan Undang-undang Wilayah Negara Kepada Pemerintah. Rancangan yang terdiri dari 37 Pasal dan 11 Bab ini ditindaklanjuti Presiden dengan menunjuk Menteri Hukum dan HAM, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan untuk melakukan kajian terhadap RUU tersebut, dimana Departemen Dalam Negeri memimpin tim pemerintah dalam pembahasannya di DPR.¹⁰

Dalam RUU Wilayah Negara tersebut terdapat beberapa rancangan terkait ketentuan umum, asas dan tujuan, wilayah negara, batas wilayah negara, hak berdaulat, kewenangan, peran serta masyarakat, larangan, ketentuan pidana, ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Sejumlah isu dan ketentuan pengelolaan wilayah udara dibahas, walaupun masih mengikuti kebijakan pengelolaan dan pertahanan di wilayah darat dan laut.

Dalam Pasal 1 (satu) ayat 1(satu) RUU ini dinyatakan bahwa, "*Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut dengan Wilayah Negara adalah kesatuan geografis yang terdiri dari darat, perairan, dan udara dengan batas-batas yang ditentukan berdasarkan sejarah, perjanjian dan/atau konvensi internasional.*" Pasal 4 kembali menegaskan bahwa, "*Wilayah Negara merupakan kesatuan wilayah perairan, daratan dan udara yang tidak terpisahkan dengan berciri Nusantara*", dan pasal 6 yang menyatakan, "*Wilayah negara meliputi a). wilayah darat termasuk tanah dibawahnya; b). wilayah perairan termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya; dan c). wilayah udara di atas wilayah darat dan perairan.*" Pasal 22 tentang batas wilayah udara menyatakan bahwa, "*Batas Wilayah Negara di udara secara horizontal mengikuti batas wilayah darat dan wilayah perairan.*"

Penegasan klaim atas wilayah negara dalam RUU pada beberapa pasal di atas merupakan satu inti penting RUU ini sebagai: 1). Penegasan batas kedaulatan; 2). Penegasan batas kewenangan dan hak penegakan hukum; dan 3). Klaim keperdataan,¹¹ sebagaimana dianut dalam diktum hukum Romawi yang menyatakan, "*Cujus est solum, ejus est esque ad coelum*" (Siapa yang memiliki tanah, ia memiliki apa yang di atasnya hingga ke langit dan apa yang di bawahnya hingga ke dasar bumi). Klaim atas wilayah negara yang diatur dalam RUU ini juga menganut pandangan wilayah negara dalam 3 dimensi, yaitu daratan sebagai dimensi pertama, perairan/lautan sebagai dimensi kedua dan ruang udara di atas dimensi pertama dan dimensi kedua sebagai dimensi ketiga. Pandangan batas wilayah negara tiga dimensi ini sebelumnya telah diadopsi dalam Konvensi Paris 1919 dan Konvensi Chicago 1944.¹²

¹⁰ http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2008/01/24/brk_20080124-116098.id.html

¹¹ Pandangan Kitab Undang-undang Hukum Perdata kita menganut mazhab diktum ini, dimana pada pasal 571 dinyatakan, "Hak milik atas sebidang tanah mengandung di dalamnya, kepemilikan atas segala yang ada di atasnya dan di dalam tanah.."

¹² H. Priyatna Abdurasyid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara* (Jakarta: Fikahati Aneska & Badan Arbitrase Nasional Indonesia, 2003), hal. xxiii-xxiv.

Namun RUU ini juga memiliki beberapa kekurangan terkait penjabaran lebih lanjut tentang komponen pelaksana utama dan pendukung serta mekanisme dan sistem kerja yang terintegrasi antara wilayah darat, perairan/laut dan udara. RUU ini juga belum mengatur secara terpisah antara kepentingan pengelolaan dan pertahanan yang walaupun memiliki keterkaitan namun menghajatkan agenda kerja (politik, diplomasi, pembangunan, pertahanan), kebutuhan pendukung (infrastruktur dan suprastruktur), aktor utama dan aktor pendukung, mekanisme akuntabilitas, mobilisasi dan demobilisasi, serta jangka waktu yang berbeda-beda. Termasuk dalam pemetaan ancaman dan hambatan pengelolaan dan pertahanan di setiap wilayah tertentu.

DOKTRIN SWA BHUWANA PAKSA: Heroisme TNI AU di Tengah Beragam Keterbatasan

Doktrin Swa Bhuwana Paksa yang diperkenalkan (kembali) sejak tahun 2000 dimaksudkan “sebagai sumber bagi perumusan petunjuk-petunjuk penyelenggaraan pembinaan kemampuan dan penggunaan kekuatan TNI AU, petunjuk operasi gabungan serta bagi perumusan doktrin-doktrin TNI” (Pasal 3, Keputusan KSAU 24/X/2000). Doktrin tersebut juga secara berkala dapat ditinjau kembali agar sesuai dengan dinamika perkembangan keadaan. Terkait dengan pengaruhnya terhadap peningkatan kapasitas TNI AU dalam mengemban amanat pengamanan wilayah udara, doktrin ini mendapat beberapa catatan kritis, antara lain seperti yang disampaikan Kusnanto Anggoro yang menyatakan bahwa:

- Landasan konstitusional yang menegaskan kedudukan TNI AU sebagai alat negara, dan landasan konsepsional Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional belum tercermin dalam pembangunan dan pembinaan kemampuan dan kekuatan udara. Sebagai konsekuensi doktrin ini seharusnya sudah dapat dibaca postur (*force structure, deployment, dan capability*) kekuatan pertahanan udara saat ini dan ke arah mana kekuatan itu akan dikembangkan (*orientasi defensif atau ofensif*).
- Identifikasi agresi militer dari luar melalui laut dan udara sebagai ancaman eksternal utama yang dihadapi oleh Indonesia tidak disertai ketegasan akan strategi pertahanan yang dibangun, apakah akan bertumpu pada *war survival capability, war fighting capability* atau *war winning capability*.
- Pengakuan keunggulan (kemampuan kekuatan udara dari segi *coverage* luas tanpa kerawanan, kecepatan, daya jangkau, fleksibilitas, daya terobos tinggi, daya tanggap, dan daya kejut) serta keterbatasan kekuatan udara (kapasitas pangkalan udara dan daya dukungnya) semestinya diibangi dengan pemetaan potensi pertahanan agar kekuatan udara dapat menunaikan fungsi penangkalan dan pertahanan udara.
- Tumpang tindih peran strategis dan peran operasional, seperti penyelenggaraan operasi udara sebagai operasi terpadu maupun mandiri (kewenangan panglima TNI), pembangunan dan peningkatan kekuatan (Departemen Pertahanan), dan penegakan hukum atas pelanggaran di wilayah udara (landasan hukum yang konstitusional atau berdasarkan konvensi internasional).
- Perlunya penajaman agar doktrin Swa Bhuwana Paksa menjadi doktrin strategis yang dapat menjadi rujukan bagi doktrin operasional (taktis) dan sekaligus menjembatannya dengan doktrin pertahanan (militer).¹³

¹³ Kusnanto Anggoro, Doktrin Swa Buana Phaksa; Substansi, Konsistensi dan Operasionalisasi, Makalah Focus Group Discussion – Propatria, Jakarta, 05 November 2003

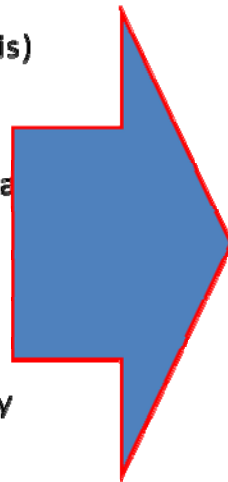
OPERASIONALISASI PENGELOLAAN DAN PERTAHANAN PERBATASAN UDARA: Beberapa Catatan

Di tingkat operasionalisasi, pengelolaan dan pertahanan perbatasan secara umum menghadapi tiga tantangan, selain hambatan politik dan yuridis yang telah dijelaskan di atas. Ketiga tantangan tersebut adalah: 1). Ketersediaan *blueprint* dan sistem operasionalisasinya yang terintegrasi antar sektor dan institusi pemerintah untuk menangani seluruh wilayah perbatasan mulai dari batas terluar di perairan Sabang hingga perairan Merauke; 2). Kebijakan Anggaran dan alokasi sumberdaya yang *sustainable* dan memenuhi kebutuhan secara menyeluruh; 3). Mekanisme pengawasan demokratis, akuntabilitas publik dan pelibatan publik (investor atau LSM misalnya) untuk turut serta memastikan akuntabilitas dan kredibilitas pengelolaan dan pertahanan di wilayah perbatasan.

Di tingkat yang lebih spesifik pada bidang pertahanan, beragam tantangan yang dipengaruhi perubahan lingkungan strategis juga mengemuka, seperti munculnya perang modern yang bersifat asimetris, ancaman-ancaman keamanan non-konvensional, kesiapan kekuatan pertahanan, perubahan nilai-nilai politik yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dan pengakuan pilar Hak Asasi Manusia (HAM) sebagai faktor fundamental baru dalam negara demokratis selain pilar keamanan dan ekonomi.

TANTANGAN KONTEMPORER PERTAHANAN RI

- Pergeseran konsep perang modern (cenderung asimetris)
- Isu-isu non-konvensional (ancaman non-tradisional)
- Profesionalisme dan dukungan alutsista
- Kontrol Politik dan Akuntabilitas Publik
- Pergeseran Paradigma keamanan dari State Security ke Human Security



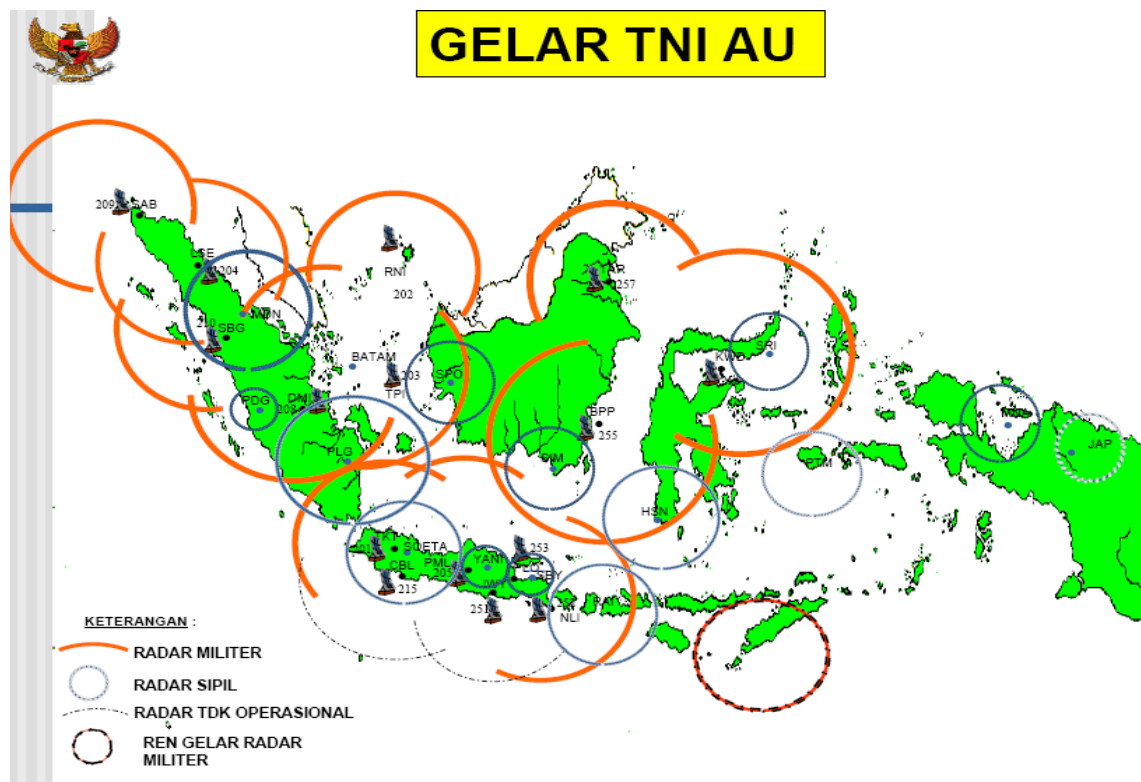
**PERUBAHAN
LINGKUNGAN
STRATEGIS DI
TINGKAT
GLOBAL,
REGIONAL DAN
NEGARA**

Kompleksitas semacam ini mau tidak mau membutuhkan integrasi seluruh pemangku kepentingan dan tanggung jawab dalam pengamanan wilayah perbatasan, seperti DPR (dengan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan), Presiden (dengan fungsi sebagai penanggungjawab politik atas kebijakan-kebijakan di wilayah perbatasan, pemberi perintah mobilisasi dan demobilisasi kekuatan pertahanan, dan pengatur fungsi dan peran instrumen-instrumen negara untuk mengatasi ancaman atau menjalankan rencana pengelolaan), Menteri Pertahanan (penanggungjawab politik atas *blueprint* pertahanan, kesiagaan dan kelengkapan perangkat terutama untuk militer), TNI (penanggungjawab operasional pertahanan, pelaksana utama untuk menghadapi ancaman militer), institusi pemerintahan lainnya (terkait pengelolaan administrasi pemerintahan, penegakan hukum, pemanfaatan sumber daya alam dan

pengembangan kesejahteraan penduduk di wilayah perbatasan di bidang kesehatan, pendidikan dan akses-akses ekonomi), serta warga negara (peran bela negara dan kontrol akuntabilitas seluruh aktor di atas).

Lebih spesifik terkait pengelolaan dan pertahanan di wilayah perbatasan udara, problem problem yang bersifat teknis juga terjadi. Seperti diketahui, klaim wilayah perbatasan udara kita mengikuti garis lurus vertikal wilayah perbatasan darat dan perairan atau konsep perbatasan tiga dimensi. Akibatnya penentuan wilayah perbatasan udara terutama di perairan mengikuti konfigurasi perbatasan yang ada dan terpecah-pecah. Akibatnya pemantauan terhadap perbatasan udara menjadi sulit karena factor kesulitan mengetahui secara pasti batasan antara ruang udara Indonesia dan ruang udara bebas (di atas wilayah perairan internasional).

Konsekuensinya, pemerintah Indonesia cenderung memilih sikap berhati-hati terhadap tuduhan pelanggaran wilayah udara Indonesia seperti dalam kasus penyusupan pesawat-pesawat Hornet Angkatan Udara Australia ketimbang terjebak dalam perkara internasional yang belum tentu dimenangkan mengingat minimnya pembuktian –terutama di titik perbatasan. Pencatatan data dan titik aktivitas penerbangan gelap belum berarti memberikan bukti-bukti yang cukup untuk menuntut pelanggaran ini. Terlebih dengan kondisi kemampuan radar dan operasi udara yang belum maksimal, maka kemungkinan untuk ‘menggertak’ pesawat-pesawat yang melakukan penerbangan gelap tersebut cenderung sia-sia.



Sikap semacam ini mungkin merupakan pilihan yang tepat sejauh para pihak yang melakukan pelanggaran tidak menunjukkan aktivitas-aktivitas yang mencurigakan atau tidak sedang dalam status perang dengan Indonesia. Karenanya patut dipikirkan prioritas agenda

untuk penanganan keamanan di wilayah perbatasan udara, misalnya dengan penambahan radar militer atau pengedepanan diplomasi untuk kepentingan perlindungan wilayah udara.

Penutup

Beragam kasus terkait keterbatasan TNI AU memantau penerbangan gelap dan menggunakan landasan udara di seluruh wilayah RI, kelemahan-kelemahan ATC Bandar udara dan ketiadaan integrasi kerja radar sipil dan militer dalam sistem *Transmission Data Air Situation* (TDAS) hingga strategi diplomasi internasional terkait pemanfaatan ruang udara dan antariksa RI hendaknya menjadi pelajaran untuk meningkatkan kapasitas pertahanan di wilayah perbatasan udara NKRI.

Pengelolaan dan pertahanan wilayah udara yang belum maksimal hendaknya juga menjadi prioritas proyeksi strategis kedepan terkait rencana pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Diharapkan juga konsepsi pengelolaan dan pertahanan wilayah perbatasan udara merupakan konsepsi yang integral dengan penanganan wilayah perbatasan darat dan laut serta menjadi bagian dari agenda pembangunan lainnya seperti pengentasan wilayah tertinggal dan pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk pembangunan nasional

Tanpa kedua pandangan ini, maka cita-cita luhur untuk mengamankan dan mengelola seluruh wilayah perbatasan darat, laut dan udara kita hanya akan menjadi konsep dan segala upaya yang dilakukan berjalan di tempat.

Jakarta, 1 Agustus 2008

Mufti MAKAARIM A., adalah Direktur Eksekutif Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS). Sebelum bekerja di Lembaga Rekonsiliasi dan Perdamaian Indonesia (LERAI) pada 1999 dan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) pada 1999-2007 dengan jabatan terakhir Sekjen Federasi Kontras 2004-2007, di samping sebagai peneliti dan penulis lepas untuk isu-isu pertahanan dan keamanan dengan beberapa lembaga Internasional seperti Human Rights First, Human Rights Watch, Amnesty International dan The Redress. Selain sebagai praktisi otodidak, pengetahuan tentang pertahanan, keamanan dan hukum HAM Internasional diperoleh melalui beberapa pendidikan singkat di beberapa lembaga internasional seperti seperti ICRC, Jenewa, Swiss (Armed Conflict & Internal Violence), Clingendael Institute, The Hague, Belanda (Security Sector Reform), East-West Center, Hawaii, AS (Conflict in Asia-Pacific), Danish Institute for Human Rights/DIHR, Copenhagen, Denmark (Ensuring Human Rights in Police Practices), Asian Human Rights Commission/AHRC, Hongkong (International Human Rights Mechanism). Pernah dan masih aktif dalam beberapa jaringan internasional seperti Forum Asia (Bangkok), The Redress (London), SSR-Network (London), Asian Regional Exchange for New Alternatives/ARENA (Seoul, South Korea), Solidarity Movement for Democratization in Asia/SDMA (Gwangju, South Korea), dll. Beberapa tulisannya dalam isu-isu pertahanan dan keamanan yang telah diterbitkan antara lain Teror Bom di Indonesia (Kontras, 2000) Konflik Maluku (Kontras, 2000), Teror Bom 2002 (Kontras, 2002), Bom Bali 2003 (Imparsial 2003), Reparation For Torture, A Survey of Law and Practice in 30th Selected Countries, (The Redress Trust, London, 2003), Ketika Moncong Senjata Ikut Berniaga: Keterlibatan Militer dalam Bisnis di Bojonegoro, Boven Digoel dan Poso (Kontras, 2004), Analisis Impelementasi UU Anti-Terrorisme

(Monograph Propatria, 2005), Catatan Monitoring Reformasi Militer 1 tahun Paska Pencabutan Embargo Militer AS (INFID-Kontras-Imparsial, 2005), Enforced Disappearances, Summary And Extrajudicial Killings Inside Indonesia's Counter Terrorism Laws, Policies And Practices, (ICJ, 2006), Pelanggaran HAM: Warisan (Maut) Keterlibatan Militer di Sektor Bisnis (dalam Jaleswari Pramodhawardani & Andi Widjajanto, "Bisnis Serdadu, Ekonomi Bayangan, The Indonesian Institute, 2007), The Role of Civil Society Organization in Security Sector Reform (Almanak SSR Lesspersi dan DCAF, 2007), Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006 (IDSPS, 2008), dll.