



PEMBAJAKAN KAPAL DAN PENCULIKAN WNI OLEH KELOMPOK ABU SAYYAF

Poltak Partogi Nainggolan*)

Abstrak

Perkembangan situasi keamanan di perbatasan perairan Indonesia dengan negara tetangga Malaysia dan Filipina belakangan memberi dampak yang semakin serius terhadap keamanan negara Indonesia dan para warganya yang melakukan aktivitas pelayaran lintas negara. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya aktivitas separatisme Kelompok Abu Sayyaf di Filipina Selatan, yang telah membaikat diri pada ISIS/IS. Kelompok Abu Sayyaf berupaya membiayai perjuangannya dalam pembentukan Kekhalifahan Timur Jauh ISIS/IS di Asia Tenggara, melalui aksi-aksi pembajakan kapal dan penculikan WNI, dengan permintaan uang tebusan miliaran rupiah. Saat ini, masih terdapat 2 Warga Negara Indonesia (WNI) dalam penyanderaan Kelompok Abu Sayyaf, yang terancam eksekusi pemenggalan kepala. Kajian ini membahas mengapa Indonesia telah menjadi sasaran utama aksi-aksi terorisme kelompok ini. Sikap kompromis, lemahnya kepemimpinan nasional, dan lambatnya realisasi pilar politik dan keamanan (polkam) Masyarakat ASEAN menjadi temuan kajian ini.

Pendahuluan

Stabilitas keamanan di Filipina Selatan seperti gerakan separatis di Mindanao berdampak terhadap kehidupan WNI dan keamanan wilayah Indonesia, terutama perbatasan. Setelah Nur Misuari dengan Kelompok *Moro Nationalist Liberation Front* (MNLF)-nya dapat diredam dengan otonomi khusus dari Pemerintah Filipina, aktivitas separatisme belum padam. Kelompok Abu Sayyaf melakukan aksi bersenjata atas aparat keamanan Filipina dan melakukan penculikan terhadap orang asing, termasuk WNI.

Kelompok Abu Sayyaf muncul tahun 1989, sebagai sempalan dari MNLF dan *Moro Islamic Liberation Front* (MILF), dipelopori Abdurajak Janjalani, yang melanjutkan perjuangan

mendirikan negara berlandaskan Islam di Mindanao. Kelompok ini dipimpin Isnilon Totoni Hapilon menggunakan Jolo, Sulu, Tawi-tawi, Basilan, dan Mindanao sebagai basis perjuangan mereka, yang operasi militer mereka sampai ke perbatasan Malaysia dan mendekati perairan Indonesia. Aktivitas kelompok ini lebih luas dari kelompok separatis di Filipina Selatan yang sudah ada sebelumnya, yang hanya mencakup Provinsi Sulu dan Tawi-tawi.

Pada Juni 2002, aksi pembajakan kapal dan penculikan WNI dengan meminta tebusan dimulai Kelompok Abu Sayyaf. Ketika itu, kapal berbendera Indonesia, Lebroy 179, yang berlayar dari Indonesia ke Kota Cebu, dengan 4 Anak Buah

*) *Research Professor* untuk Masalah-Masalah Hubungan Internasional pada Bidang Hubungan Internasional, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI. Email: pptogin@yahoo.com



Kapal (ABK) dibajak. Pada Desember 2004, 9 WNI yang menjadi awak kapal tunda Christian, diculik di Laut Sulu. Lalu, pada Maret 2005, 3 WNI awak kapal berbendera Malaysia disergap dan diculik di perairan antara Sabah dan Tawi-tawi, di Kepulauan Sulu.

Satu dasawarsa kemudian, aksi pembajakan kapal dan penculikan WNI oleh Kelompok Abu Sayyaf kembali berlangsung. Tercatat, pada 24 Maret 2016, 10 ABK kapal tunda Brahma 12 dibajak di Laut Sulu, berlayar dari Sungai Puting, Kalimantan, menuju Batangas, Filipina. Sebulan kemudian, pada 15 April 2016, 4 awak kapal tunda Henry dan tongkang Christy disergap dan disandera ketika berlayar pulang dari San Fernando, Cebu, menuju Tarakan.

Dua bulan sesudahnya, pada 20 Juni 2016, 7 WNI yang bekerja sebagai awak kapal tunda Charles 001 dibajak dan disandera oleh kelompok Abu Sayyaf dan sempalannya, secara terpisah, yakni Kelompok Al-Habsyi. Kemudian pada 24 Juni 2016, 7 ABK kapal tunda Charles 001 diserang dan disandera saat berlayar melintasi perairan antara Pulau Sulu dan Pulau Basilan. Dalam waktu lebih singkat, dua minggu setelah itu, pada 9 Juli 2016, 3 WNI awak kapal berbendera Malaysia ditangkap dan disandera di perairan Lahad Datu, Sabah, Malaysia, oleh Kelompok Apo Mike, sempalan kelompok Abu Sayyaf.

Semua aksi pembajakan kapal dan penyanderaan ABK WNI disertai dengan tuntutan permintaan uang tebusan beragam yang mencapai miliaran rupiah. Di antara sandera, beberapa di antaranya dibebaskan setelah memberikan tebusan, dibebaskan melalui operasi militer Filipina, dibebaskan setelah melalui kombinasi keduanya, dan setelah dilakukan aksi tambahan yaitu dengan perundingan yang melibatkan tokoh sipil, agama, dan militer Indonesia.

Maraknya aksi pembajakan kapal dan penyanderaan WNI memunculkan pertanyaan, mengapa Kelompok Abu Sayyaf menjadikan mereka sebagai sasaran utama? Mengapa aparat keamanan Indonesia tidak dapat melindungi WNI? Apakah aksi kelompok ini terkait terorisme internasional? Masih ada 2 WNI disandera, dan ancaman pembunuhan serta kasus-kasus pembajakan kapal dan penculikan baru dapat terjadi lagi. Kajian ini mempresentasikan analisis dari perspektif yang terintegrasi.

Mengapa Indonesia?

Indonesia, yang terdiri dari 13.466 pulau, dengan luas wilayah 1.904.569 km² dan luas laut 5,8 juta km² (termasuk ZEE), serta panjang garis pantai 95.181 km (Dahuri, 2014: 112), kedua

yang terpanjang di dunia setelah Kanada, adalah negara bahari, dan sekaligus, kepulauan yang terbesar di dunia. Ini membawa konsekuensi sulitnya menjaga negara tersebut, apalagi mengingat letaknya di posisi silang di antara 2 benua (Asia dan Australia) dan 2 samudera (Pasifik dan Hindia). Keberadaan banyak pulau kecil dan terpencil, dan wilayah perbatasannya dengan 10 negara, 3 di daratan dan 7 di perairan, menyebabkan banyak wilayah yang sulit, dan bahkan tidak terpantau oleh aparat keamanan.

Luasnya wilayah perairan dan panjangnya garis pantai Indonesia menyebabkan keterbatasan kapasitas TNI dan Polri untuk mengawasi pertahanan dan keamanan setiap wilayah dari segala bentuk ancaman dan gangguan. Kondisi ini menciptakan banyak “jalan tikus” yang tidak terkontrol sehingga dimanfaatkan para pelaku kejahatan transnasional, seperti imigran ilegal, perdagangan orang, penyelundupan narkoba dan obat-obat terlarang, penyelundupan senjata, terorisme, dan lain-lain. Pemerintah Indonesia di bawah Soeharto terlambat menyadari pentingnya kawasan perbatasan dari perspektif keamanan, ekonomi, politik, ideologi dan lain-lain, karena selama lebih dari tiga dasawarsa fokus dengan pembangunan daratan, terutama di Pulau Jawa. Sedangkan Pemerintahan Jokowi semakin redup dengan agenda Poros Maritimnya, atau jika diimplementasikan, tidak konsisten tergantung pada keinginan pihak asing dan mengorbankan pemangku kepentingan sektor maritim.

Kesadaran terhadap minim dan lambatnya perhatian pada wilayah perbatasan, belakangan disampaikan oleh Menhan, Ryamizard Ryacudu, dan juga Menko Polkam, Wiranto, setelah melihat rentannya kondisi keamanan di sekitar wilayah yang pernah dikampanyekan sebagai “beranda” NKRI itu. Adapun proyek pembangunan yang didorong Menko Maritim, Luhut B. Panjaitan, cenderung mengorbankan nelayan, penjaga lautan. Dari wilayah perbatasan perairan yang tidak terpantau baik itulah, para pengikut Abu Sayyaf menjalankan operasi mereka.

Dalam merancang operasi, Kelompok Abu Sayyaf dibantu intel yang sudah dikirim ke Jakarta dan ditengarai terus beroperasi mengirimkan informasi kepada kelompok mereka di lapangan. Seperti dikatakan Kapolri Jend. Tito Karnavian, salah satu intel mereka ditangkap di Manado pada kurun waktu 2011-2012. Intel itu menggunakan paspor palsu Indonesia dan terdeteksi berhubungan dengan Kelompok Abu Sayyaf. Dengan intel mereka, kelompok ini dapat dengan cepat mengetahui aktivitas pelayaran dan rute perjalanan

kapal-kapal Indonesia pengangkut BBM, batubara, ikan, dan komersial lainnya, selain menyadap radio komunikasi kapal-kapal asal Indonesia.

Permasalahan semakin bertambah dengan lemahnya posisi Indonesia dalam berunding. Indonesia memiliki keterbatasan kapasitas dalam melakukan diplomasi dengan Kelompok Abu Sayyaf, walaupun negeri ini memiliki modal sosial yang besar untuk memenangkan proses penyelesaian secara damai. Sayangnya, modal sosial yang besar itu, antara lain sebagai negara dengan penganut Islam terbesar di dunia, negosiator dalam perundingan MNLF-Pemerintah Filipina, dan memiliki pasukan anti-teroris yang diakui termasuk terbaik di tingkat dunia, tidak dapat bekerja dan tidak dapat dimanfaatkan dengan baik. Sedangkan upaya diplomasi dengan Pemerintah Filipina tampak lambat dilakukan.

Dalam kasus-kasus penyanderaan yang terjadi sebelumnya, beberapa WNI telah dibebaskan setelah dipenuhinya permintaan uang tebusan sampai puluhan miliar rupiah. Pembebasan sandera WNI dapat dilakukan, namun tidak semata karena upaya diplomasi para diplomat Kemenlu maupun tokoh dengan latar belakang militer dan organisasi masyarakat sipil, yang pernah memiliki kontak di masa lalu dengan orang-orang dari Kelompok Abu Sayyaf. Sementara, di dalam negeri, para pemangku kepentingan tidak memiliki kesatuan pandang dan tidak terkoordinasi dalam menyelesaikan masalah ini. Semuanya memperlihatkan egonya masing-masing untuk bisa menyelesaikan masalah secepatnya dan terbebas dari tanggung jawab. Kondisi ini menguntungkan pihak penculik dan penyandera untuk meminta sejumlah besar tebusan uang seperti yang mereka inginkan. Sehingga, beberapa tuntutan telah dipenuhi, tanpa perlu aksi penggal kepala oleh Kelompok Abu Sayyaf, seperti yang telah mereka lakukan terhadap sandera asal Kanada yang tidak mau kompromi.

Dibebaskannya beberapa WNI tanpa operasi militer yang dilakukan Filipina dan/atau oleh Indonesia telah menciptakan kesan Indonesia lemah dan mau memenuhi permintaan Kelompok Abu Sayyaf. Ini berbeda dengan sikap dan respons Pemerintah Filipina, apalagi di bawah Presiden barunya, Rodrigo Duterte, yang keras terhadap para pelanggar hukum. Juga, perusahaan-perusahaan di Indonesia terkesan memiliki banyak uang dan mau menebus ABK mereka, berapapun jumlah uang yang diminta. Secara kritis, dapat dilihat, di era reformasi, dengan kondisi kepemimpinan sipil yang telah mengalami proses pelemahan selama 3 dasawarsa lebih sebelumnya,

sikap kompromistik ini menguat, dan membuat negara menjadi gamang posisinya.

Lemahnya Integrasi Polkam ASEAN

Maraknya pembajakan kapal dan penculikan WNI di perairan Filipina Selatan memperlihatkan instabilitas keamanan di kawasan perairan ASEAN. Ironisnya, ASEAN baru memulai integrasi kawasannya akhir 2015 lalu, yang salah satu pilarnya adalah polkam. Aktor ancaman keamanan, termasuk terorisme internasional dan separatisme perbatasan, telah membaca kelemahan ASEAN ini, sehingga mereka terus melakukan aksi-aksinya secara arogan tanpa bisa dibendung ASEAN. Padahal, ASEAN seharusnya memiliki respons dan kerangka aksi bersama atas ancaman keamanan langsung yang dihadapi mereka. Situasi ini melanjutkan inkapabilitas ASEAN ketika menghadapi ancaman keamanan dari China di Laut China Selatan (LCS). Kelompok Abu Sayyaf telah mengantisipasi absennya respons ASEAN yang cepat dalam menumpas mereka, sehingga mereka semakin sering melakukan aksi-aksinya.

Apa yang baru diupayakan Menhan Ryamizard Ryacudu dengan mitranya dari Malaysia dan Filipina dalam format kerja sama trilateral, begitu pula antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura, yang digelar di Yogyakarta 26-30 September 2016 terkait keamanan pelayaran dan navigasi, tampaknya terlambat. Mereka baru mendorong kerja sama keamanan maritim semacam itu setelah maraknya kasus pembajakan kapal dan penculikan WNI. Dan, itupun masih sulit mencapai kesepakatan untuk membuat peraturan, antara lain, mengenai pemanduan kapal di Selat Malaka dan Selat Singapura, yang jalur pelayarannya digunakan kapal-kapal asal Indonesia dan Malaysia yang menuju ke Filipina, atau sebaliknya.

Lemahnya pilar polkam ASEAN inilah yang membuat Kelompok Abu Sayyaf, yang telah berbaiat pada pemimpin ISIS/IS, Abu Bakar Al-Baghdadi, ingin mewujudkan pembentukan Kekhalifahan Timur Jauh ISIS/IS di Asia Tenggara yang sangat potensial, secara geografis, demografis, dan geopolitik. Ancaman terorisme internasional meningkat di kawasan, sebab kelompok ini telah menjadikannya sebagai mandala perlawanan baru pasca-melemahnya perlawanan kelompok-kelompok radikal dan militan anti-Barat, seperti Al-Qaeda, Taliban, dan, terutama, ISIS/IS, di Timur-Tengah, khususnya Suriah, Irak, dan Afghanistan, serta di kawasan Mediterania dan Afrika Utara.

Pembajakan kapal dan penculikan WNI berkembang menjadi motif mencari uang untuk

biaya operasional ISIS/IS mendirikan Kekhalifahan Timur Jauh, yang berbasis di Filipina Selatan dan sekitarnya, meliputi perbatasan perairan dengan Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Indonesia, dan juga Thailand Selatan. Tujuan Kelompok Abu Sayyaf bersifat ganda, yaitu untuk membiayai kegiatan terorisme, selain separatisme mereka, yang sejalan dengan kepentingan ISIS/IS di pusatnya, di Suriah dan Irak. Adapun penunjukan Hapilon sebagai pimpinan ISIS/IS berbasis di Basilan dan beroperasi di wilayah Provinsi Sulu dan Provinsi Tawi-Tawi, telah disepakati Dewan Ahlus Shura ISIS/IS.

Indonesia kian rawan dijadikan *safe haven* terorisme internasional, termasuk pro-ISIS/IS, dengan rancangan pembentukan Khatibah Nusantara dan Provinsi Timur Jauh, yang poros aktivitasnya menyita sebagian besar perairan. Indonesia telah merasakan implikasi negatifnya, dengan masuknya senjata dan amunisi secara gelap dari Filipina Selatan ke Aceh, Maluku, Poso, dan Papua, yang pernah digunakan untuk konflik lokal, bersifat horizontal dan vertikal, dalam perlawanan kepada Jakarta. Kelompok Santoso di Poso, yang diperangi melalui Operasi Tinombala, dan berupaya mewujudkan *qaidah aminah* memiliki hubungan historis dengan Kelompok Abu Sayyaf, baik para aktor maupun senjata dan amunisi yang mereka gunakan. Laporan Densus 88 mengungkap mereka telah mengirim senjata seharga Rp. 220 juta (US\$ 16,720) kepada Kelompok Santoso dan Mujahidin Indonesia Timur/MIT.

Penutup

Posisi geografis dan lemahnya kinerja diplomasi Indonesia, serta pilar polkam ASEAN menyebabkan Indonesia dan warganya menjadi incaran kegiatan terorisme internasional yang dilakukan melalui aksi-aksi pembajakan kapal dan penculikan warganya. Tuntutan uang tebusan telah memperlihatkan kaitannya dengan upaya membiayai kegiatan terorisme pro-ISIS/IS di kawasan. Lemahnya kepemimpinan nasional karena tidak adanya kesatuan pandang dalam penyelesaian masalah dan koordinasi menyebabkan kegagalan dalam mengerahkan satuan penindak anti-teroris yang dimiliki.

Menghadapi memburuknya situasi, Indonesia harus segera dapat merespons ancaman keamanan maritimnya, yang sudah mengarah pada aksi-aksi terorisme internasional. Juga, kerja sama keamanan maritim multilateral Indonesia dengan negara-negara ASEAN harus segera ditindaklanjuti, untuk memperkuat pilar polkam. Kerja sama jangan berakhir pada pertemuan

di Bali atau kota besar Indonesia lainnya, yang berbiaya mahal, sedangkan ancaman dan gangguan keamanan dengan kerugian yang besar, tidak teratasi. Sehingga, patroli bersama di Laut Sulu dan kawasan lainnya yang rawan Kelompok Abu Sayyaf, harus segera dapat dijalankan. Juga, untuk pencegahan dan memudahkan penindakan, pembangunan kawasan perbatasan, terutama perairan, yang sangat luas, harus dipacu.

Terkait perkembangan ini, Komisi I DPR perlu membicarakan secara serius dengan Menlu, dalam rapat kerja mengenai tindak lanjut Pertemuan Trilateral Bali dan Yogyakarta. Selanjutnya, Komisi II, dalam raker-raker selanjutnya dengan Mendagri, perlu membahas realisasi percepatan pembangunan wilayah perbatasan. Sementara, Pansus RUU Anti-Terorisme perlu memberikan perhatian lebih serius lagi terhadap upaya menyusun kebijakan baru dalam perang melawan terorisme, termasuk aktivitas terorisme maritim, yang nantinya dapat digunakan dalam operasi di lapangan untuk menumpas aksi-aksi terorisme di kawasan, yang terus dilakukan Kelompok Abu Sayyaf dan lainnya. Saran lainnya, grup nasional BKSAP DPR RI perlu diingatkan untuk mendorong penguatan pilar polkam ASEAN, sehingga pasukan khusus anti-teroris Indonesia, bisa melakukan operasi penumpasan secara sepihak atau bersama-sama.

Referensi

- "Indonesia-Filipina Kerja Sama Atasi NIIS", *Kompas*, 7 Oktober 2016: 5.
- "Jenderal Tito Akui Pernah Tangkap Mata-mata Abu Sayyaf", *Rakyat Merdeka*, 24 September 2016: 6.
- Novia, Dyah Ratna Meta dan Eko Supriyadi. "Sisa Dua Sandera WNI", *Republika*, 3 Oktober 2016: 4.
- "Polri Antisipasi Jaringan Abu Sayyaf", *Kompas*, 24 September 2016: 5.
- "RI, Malaysia & Singapura Matangkan Kerja Sama Navigasi di Selat Malaka", *Rakyat Merdeka*, 27 September 2016: 13.
- Rokhmin Dahuri. 2014. *Untukmu Indonesia*, Cetakan Pertama. Bogor: Roda Bahari.
- "Tanggapi Kritik Miring: Panglima TNI Pasrah, Tetap Hormati Aturan Filipina", *Rakyat Merdeka*, 5 Oktober 2016: 6.
- Tim Ahli Seknas Jokowi. 2014. *Jalan Kemandirian Bangsa*. Jakarta: Gramedia.
- "3 WNI Bebas, Tersisa 2 Lagi", *Kompas*, 3 Oktober 2016: 9.