

**KEBIJAKAN PENGELOLAAN PULAU-PULAU TERLUAR
DI TINJAU DARI ASPEK KEPENDUDUKAN**
*Policies on The Management of The Outer Islands According
to Population Aspect*

Fadjri Alihar

Pusat Penelitian Kependudukan LIPI, Indonesia
Jl. Jend. Gatot Subroto No.Kav 10 Kuningan Barat.
Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12710
Diterima tanggal: 22 Maret 2018 Diterima setelah perbaikan: 8 Mei 2018
Disetujui terbit: 6 Juni 2018
*email: fadjri_alihar@yahoo.com

ABSTRAK

Ada beberapa persoalan yang terkait dengan pulau-pulau terluar di Indonesia. Pertama, aspek keamanan yang berkaitan dengan aspek perlindungan dan pemeliharaan. Kedua, banyak di antara pulau-pulau tersebut yang tidak berpenghuni. Ketiga, aspek pemberdayaan masyarakat. Tulisan ini mencoba mengeksplorasi berbagai data, baik hasil penelitian, naskah-naskah akademik dan berbagai data dari internet untuk memahami berbagai persoalan yang terjadi di pulau-pulau terluar Indonesia. Metoda analisis deskriptif kualitatif digunakan dalam penelitian ini. Hasil kajian menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia terlalu menyepelkan persoalan yang terjadi pulau-pulau terluar, padahal menyangkut harga diri dan martabat bangsa. Pemerintah dituntut untuk mendata kembali berbagai pulau-pulau terluar yang tersebar di daerah perbatasan dengan negara tetangga. Selain itu pemerintah juga dituntut mereklamasi beberapa pulau terluar karena terancam tenggelam dan ini berdampak terhadap garis perbatasan Indonesia. Untuk mengisi pulau-pulau terluar tersebut diperlukan sebuah program transmigrasi lokal yang dibekali dengan pengetahuan dan keterampilan berbasis kelautan dan kepulauan.

Kata Kunci: penduduk pulau-pulau terluar; daerah perbatasan dan transmigrasi

ABSTRACT

There are several issues related to the outer islands in Indonesia. First, security aspects relating to aspects of conservation and management. Second, many of these islands are uninhabited. Third, the aspect of community empowerment. This paper tries to explore various data, both research results, academic texts and various data from the internet to understand the various problems that occur in Indonesia's outer islands. Qualitative descriptive analysis method was used in this study. The results of the study indicate that the Indonesian Government has undermined the problems that occur in the outer islands, even though it concerns the self-respect and dignity of the nation. The government is required to re-assessment various outermost islands scattered in the border area with neighboring countries. In addition, the government is also required to reclaim some of the outermost islands because they are threatened with sinking and this has an impact on the Indonesian border line. To fill the outer islands, a local transmigration program is needed which is equipped with marine and island-based knowledge and skills.

Keywords: inhabitant; island; nation or state-border; transmigration

PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai negara maritim karena sebagian besar wilayahnya terdiri dari lautan dan pulau-pulau. Indonesia juga mempunyai posisi yang strategis karena terletak di antara dua benua yang besar yaitu Asia dan Australia, dan merupakan jalur perdagangan yang paling sibuk di dunia, terutama melalui Selat Malaka. Diperkirakan sebanyak 60 ribu kegiatan perdagangan diangkut setiap tahunnya melalui Selat Malaka (Kompas, 2012).

Indonesia juga dikenal sebagai negara kepulauan yang terluas di dunia. Luas wilayah Indonesia secara keseluruhan mencapai 7,7 juta kilometer persegi dengan jumlah pulau sekitar 17.500 buah, baik pulau kecil maupun besar. Sebagian dari pulau-pulau tersebut terletak di bagian terluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) atau dikenal juga sebagai pulau-pulau terluar atau terdepan. Sementara itu, sekitar 76 persen wilayah Indonesia merupakan daerah pesisir dan laut (Zulkarnaen, 2011).

Sebagai negara kepulauan, Indonesia juga dikenal sebagai salah satu penghasil ikan terbesar di dunia (Setiawan *et al.*, 2011). Dengan demikian Indonesia mempunyai potensi untuk mengembangkan usaha di sektor perikanan dan kelautan. Meskipun demikian potensi kelautan dan perikanan Indonesia belum banyak dimanfaatkan dan bahkan secara ilegal dimanfaatkan oleh negara tetangga, seperti Malaysia dan Thailand. Hal ini tampak dari banyaknya kasus pencurian ikan di perairan Indonesia yang dilakukan oleh nelayan dari kedua negara tersebut. Merajalelanya nelayan asing tersebut terutama disebabkan karena luas perairan Indonesia yang tidak terjaga.

Jumlah pulau-pulau terluar Indonesia sebanyak 92 buah pulau. Sebagian besar pulau-pulau tersebut tidak berpenghuni dan hanya beberapa pulau saja yang dihuni dengan jumlah penduduk sangat sedikit yang jumlahnya hanya 31 buah pulau (Tribunnews.com, 2013). Berhubung letak pulau-pulau terluar Indonesia berbatasan langsung dengan negara lain tentunya menjadi sangat rawan terhadap berbagai bentuk eksploitasi dan penguasaan oleh pihak-pihak asing, khususnya negara-negara tetangga, seperti Malaysia, Singapura dan Filipina (Republika, 2006). Bahkan wilayah perbatasan Indonesia cenderung dipermainkan oleh negara tetangga karena garis tapal batas yang tidak jelas. Kadang Indonesia

tidak bisa berbuat banyak ketika menghadapi masalah perbatasan, khususnya yang berkaitan dengan pulau-pulau terluar karena banyak di antara pulau-pulau tersebut yang belum terdaftar dan belum ditentukan tapal batasnya oleh pemerintah (Kompas, 2012).

Sebagai negara kepulauan, Indonesia menghadapi berbagai persoalan dan ancaman, terutama yang datang dari luar. Ancaman tersebut dapat berupa aneksasi wilayah, penguasaan sumber daya alam maupun pencurian ikan. Negara-besar seperti Cina merupakan ancaman tersendiri bagi Indonesia karena berpotensi menguasai Laut Cina selatan yang kaya sumber daya alam, seperti minyak bumi dan gas alam (Kompas 2013a). Untuk maksud tersebut Cina telah mencoba memperluas landasan kontinennya sampai ke kepulauan Natuna, kepulauan Riau. Kepulauan Natuna dikenal sebagai daerah yang kaya dengan minyak bumi dan gas alam dan sekarang sedang dieksplorasi oleh Pertamina (Ginting, 2013; Imron dan Sutopo, 2008).

Memperhatikan manuver yang dilakukan negara raksasa seperti Cina, Indonesia harus lebih serius mengurus wilayah perbatasannya, khususnya wilayah pulau-pulau terluar. Ada beberapa persoalan yang harus diperhatikan berkaitan dengan pulau-pulau terluar. *Pertama*, pulau-pulau terluar terletak sangat jauh dari kontrol pemerintah dan rawan diduduki negara asing. *Kedua*, banyak di antara pulau-pulau tersebut yang terancam hilang, terutama karena abrasi yang berpotensi mengurangi wilayah Indonesia, khususnya di daerah perbatasan. Sementara itu, banyak di antara pulau-pulau terluar yang tidak terdaftar dalam lembaran negara.

Ketiga, banyak di antara pulau-pulau terluar yang tidak berpenduduk, sehingga sangat rentan terhadap pendudukan atau penguasaan negara asing. Kadang beberapa pulau-pulau terluar tersebut hanya dihuni oleh satu orang yaitu penjaga mencusuar. *Keempat*, tidak adanya program yang dapat mengangkat kehidupan masyarakat yang berdomisili di pulau-pulau terluar. Sebagai akibatnya banyak diantara mereka berinteraksi dengan masyarakat negara tetangga.

Kasus lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan jangan sampai terulang kembali hanya karena pemerintah selama ini belum serius dalam memperhatikan dan mengurus kedua pulau tersebut. Hal ini mengingat sebelumnya pemerintah membuat kebijakan yang menempatkan pulau-

pulau terluar selalu menjadi bagian halaman belakang wilayah NKRI. Sebagai konsekuensinya pulau-pulau tersebut selalu tidak pernah disentuh apalagi mendapatkan perhatian yang serius dari pemerintah, baik dari segi infrastruktur, sosial, ekonomi maupun politik.

Sebagai akibatnya kondisi sosial ekonomi daerah perbatasan Indonesia berbeda sekali dengan daerah perbatasan Malaysia. Salah satu pulau terluar Indonesia adalah pulau Sebatik, yang kondisinya sangat kontras jika dibandingkan dengan Tawau, Sabah, Malaysia. Tawau merupakan pusat perdagangan yang sangat maju di Sabah, sementara daerah pulau Sebatik seperti daerah tertinggal, padahal kaya sumberdaya alam. Namun dalam kenyataannya semua hasil bumi dari pulau Sebatik mengalir semuanya ke Tawau untuk diolah menjadi komoditi perdagangan.

Seharusnya pemerintah membuat kebijakan dan menempatkan pulau-pulau terluar Indonesia menjadi bagian "*halaman depan*" wilayah NKRI. Sudah sepatutnya pemerintah membangun pusat-pusat pertumbuhan yang mampu menciptakan berbagai kesempatan kerja di pulau-pulau terluar tersebut. Pemerintah dituntut secara serius untuk menangani pulau-pulau terluar agar tidak terjadi ketimpangan yang mencolok dengan daerah yang terletak di perbatasan negara tetangga.

Tulisan ini mencoba melihat sejauh mana pengelolaan pulau-pulau terluar dapat mengamankan wilayah Indonesia, khususnya di daerah perbatasan dari ancaman negara-negara tetangga. Ada tiga aspek yang dilihat dari pengelolaan pulau-pulau terluar tersebut. *Pertama*, aspek keamanan yang terdiri dari perlindungan dan pemeliharaan. *Kedua*, aspek kependudukan. Masalah ini sangat penting dikaji karena penduduk merupakan salah satu simbol kedaulatan NKRI. *Ketiga*, aspek perbedayaan masyarakat, terutama dari segi ekonomi dan pembukaan lapangan kerja. Artinya sejauh mana masyarakat yang berdomisili di pulau-pulau terluar dapat bertahan dengan mengandalkan sumberdaya laut.

METODOLOGI

Penulisan aritkel ini memanfaatkan data sekunder yang berkaitan erat dengan topik yang ditulis, baik dalam bentuk buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, media cetak maupun elektronik (*internet*). Metoda analisis deskriptif kualitatif digunakan dalam penelitian ini.

Selama sepuluh tahun terakhir, Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) telah melakukan berbagai kegiatan penelitian tentang kondisi sosial ekonomi masyarakat nelayan yang selama ini berhubungan erat dengan kelestarian terumbu karang (*COREMAP*). Penelitian tersebut dilakukan hampir di seluruh provinsi di Indonesia yang melibatkan para peneliti dari berbagai disiplin ilmu.

Dalam kaitannya dengan wilayah pulau-pulau terluar ternyata banyak sekali studi empirik yang telah dilakukan, khususnya mengkaji kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI telah melakukan penelitian tentang kondisi sosial ekonomi masyarakat pesisir dan pulau-pulau terluar selama 10 tahun terakhir (Imron, 2012; Indrawasih, 2012). Demikian pula para peneliti PPK-LIPI melalui penelitian kompetitif juga telah melakukan penelitian di daerah pulau-pulau terluar, seperti di pulau Sebatik yang berbatasan langsung dengan Malaysia (Setiawan *et al.*, 2011).

Dalam rangka mengamankan pulau-pulau terluar secara khusus Kementerian Kelautan dan Perikanan memiliki sebuah Direktorat Jenderal yang bernama Direktorat Jenderal Kelautan, Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil bertugas mendata sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tinggal dan berpenghidupan di pulau-pulau terluar. Ditjen tersebut saat ini mempunyai peran yang sangat penting dalam mengelola daerah perbatasan, khususnya pulau-pulau terluar.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perlindungan dan Pemeliharaan

Berdasarkan data UNCLOS (*United Nation on Convention of the Law of the Sea*) menunjukkan jumlah pulau-pulau dalam wilayah Indonesia sekitar 17,500 buah pulau. Sementara Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan (2017) menyatakan jumlah pulau-pulau tersebut sebanyak 17.504 buah pulau. Dari jumlah tersebut terdapat sebanyak 16.056 buah pulau bernama yang telah dilaporkan ke PBB. Selanjutnya ada 92 buah pulau-pulau terluar dan menjadi titik batas wilayah Indonesia dengan negara lain, khususnya negara tetangga (Zulkarnaen, 2011). Pulau-pulau tersebut merupakan bagian terdepan sekaligus menjadi pagar wilayah Indonesia.

Sebagai negara kepulauan Indonesia harus

meningkatkan pengawasan terhadap pulau-pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain, untuk menghindari terjadinya sengketa wilayah perbatasan. Kasus sengketa perebutan pulau Senkaku antara Jepang dan Cina misalnya, harus menjadi pembelajaran karena peristiwa tersebut kemungkinan bisa saja terjadi di Indonesia mengingat banyaknya pulau-pulau, khususnya pulau-pulau terluar yang tidak berpenghuni dan berada diluar kontrol pemerintah¹.

Sementara itu, beberapa negara besar di Asia seperti Cina akhir-akhir ini meningkatkan klaim atas perairan di laut Cina selatan yang secara langsung berbatasan dengan pulau-pulau terluar Indonesia, seperti kepulauan Natuna. Klaim tersebut bukan tanpa alasan karena laut Cina Selatan merupakan daerah yang paling kaya dengan sumberdaya alam, seperti minyak bumi dan gas alam. Menurut Badan Survey Geologi AS, jumlah kandungan minyak bumi yang akan dan sudah ditemukan di laut Cina selatan mencapai 28 milyar barel. Bahkan Cina memperkirakan cadangan minyak di laut Cina selatan mencapai 213 milyar barel. Selain itu juga terdapat kandungan gas alam yang mencapai 225 milyar barel, dan kandungan tersebut hanya di kawasan Kepulauan Spratly saja (Kompas, 2012). Kemungkinan cadangan cadangan minyak bumi dan gas alam yang sangat besar itu juga terdapat di wilayah laut Cina Selatan lainnya.

Ancaman lain terhadap pulau-pulau terluar berkaitan dengan kondisi fisiknya, yaitu terdapat beberapa pulau yang akan tenggelam. Tiga buah pulau terluar Indonesia di pulau Batam semakin berkurang luasnya karena abrasi, yaitu Pulau Putri, Batu Berhenti dan Pulau Pelampong. Pemerintah diminta segera mereklamasi tiga pulau tersebut karena merupakan titik ukur perbatasan Indonesia dengan Malaysia dan Singapura. Saat ini Malaysia dan Singapura sedang bersengketa di Mahkamah Internasional memperebutkan pulau Karang Selatan yang terletak di sisi utara pulau Bintan. Siapapun yang menang dalam sengketa tersebut akan berdampak terhadap perbatasan laut Indonesia (Kompas, 2013a).

Kondisi perbatasan laut Indonesia semakin diperparah lagi karena ada dua buah pulau terluar Indonesia di pulau Batam yang terancam hilang yaitu pulau Karang Helen Mars dan Karang Banteng. Keduanya berhadapan dengan Singapura yang daratannya semakin bertambah luas karena di reklamasi secara terus-menerus. Penambahan wilayah Singapura mengancam kedua pulau tersebut, dan ini merugikan Indonesia. Jika ada sengketa, Indonesia tidak bisa menjadikan kedua karang tersebut sebagai titik pengukuran perbatasan karena keduanya belum didata oleh pemerintah Indonesia (Kompas, 2013a).

Di Pulau Batam sudah ada empat pulau yang ditetapkan sebagai pulau terluar yaitu Pulau Nipa, Karang Batu Berhenti, Pelampong dan Pulau Putri. Keempat pulau tersebut terancam hilang jika tidak segera direklamasi. Saat ini Pulau Nipa dan Karang Batu Berhenti telah direklamasi, namun Pulau Pelampong dan Pulau Putri masih dalam tahap perencanaan untuk direklamasi. Dari empat pulau tersebut hanya pulau Nipa dan Pelampong yang berpenduduk, tapi hanya dihuni 3 keluarga. Sementara Pulau Nipa dijadikan pos pasukan marinir angkatan laut Indonesia.

Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya abrasi di pulau-pulau terluar berkaitan erat dengan adanya perluasan wilayah Singapura. Hal ini mengingat sebagian besar tanah yang digunakan untuk menimbun daratan Singapura tersebut diambil secara ilegal dari pulau-pulau di sekitar Pulau Batam (Romdiati dan Djohan, 2008). Kegiatan tersebut merupakan faktor penyebab rentannya pulau-pulau kecil terhadap abrasi, walaupun tidak menutup kemungkinan tenggelamnya pulau-pulau terluar berkaitan dengan perubahan iklim yang telah mengakibatkan naiknya permukaan air laut (Allison *et al.*, 2009). Saat ini ada empat pulau karang di Pulau Batam yang termasuk dalam wilayah teritorial Indonesia, namun pemerintah belum mendata keempat pulau atau karang tersebut sebagai pulau-pulau terluar.

¹Kedua negara masing-masing mengklaim pulau tersebut menjadi bagian dari teritorial wilayahnya. Pulau tersebut terletak di laut China Timur dan merupakan pulau tidak berpenghuni, namun mempunyai letak yang strategis dari segi keamanan (Kompas, 2012). Banyak pihak mengkhawatirkan sengketa tersebut mernjurus menjadi perang terbuka antara China dan Jepang. Sengketa tersebut selain alasan strategis kemungkinan dilatarbelakangi adanya persaingan dalam memperebutkan sumber daya alam

Dalam peraturan presiden No. 78. Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil terluar telah dilakukan pendataan terhadap pulau-pulau terluar Indonesia, namun Karang Helen Mars, Karang Banteng, Tanjung Sading dan Tanjung Berakhir tidak termasuk di dalamnya. Padahal dari empat buah pulau kecil dan karang tersebut dapat ditarik lima titik dasar penetapan garis perbatasan (Kompas, 2013a). Hal ini dapat menyulitkan Indonesia jika ada masalah perbatasan dengan negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura. Kedua negara tersebut sering membuat klaim sepihak tentang garis perbatasan, sementara Indonesia tidak berbuat apa-apa karena tidak mempunyai data dan landasan hukum.

Persoalan perbatasan antara Indonesia dengan negara tetangga, khususnya Malaysia seakan tidak pernah tuntas. Masalah perbatasan tersebut merupakan masalah yang sangat krusial bagi pemerintah Indonesia karena sebagian besar wilayahnya merupakan daerah maritim. Sementara itu beberapa negara tetangga berbatasan langsung dengan Indonesia, baik di darat maupun di laut. Perselisihan perbatasan sering menjadi faktor yang mempengaruhi terjadinya konflik antar negara.

Malaysia merupakan negara tetangga yang paling sering melanggar perbatasan wilayah perbatasan Indonesia, baik di darat maupun di laut. Pemerintah Indonesia pernah melakukan protes kepada Malaysia karena patok tapal batas di bagian utara Kalimantan Barat bergeser ke dalam wilayah Indonesia. Namun setelah diperiksa dilapangan oleh beberapa anggota Komisi II DPR RI ternyata patoknya tidak bergeser (Kompas, 2012). Menarik sekali disimak informasi yang disampaikan beberapa warga di daerah perbatasan di Kalimantan Timur.

Jika terjadi pergeseran patok tapal batas dijelaskan bahwa yang menggeser patok tersebut adalah orang Indonesia sendiri. Biasanya pergeseran patok perbatasan, terutama berkaitan dengan eksploitasi hutan yang dilakukan oleh para cukong Indonesia bekerjasama dengan orang Malaysia. Pergeseran patok tersebut kadang mencapai satu kilometer ke dalam wilayah Indonesia. Setelah hutannya habis dibabat kemudian patoknya dikembalikan ke tempat semula. Dengan demikian hutan di daerah perbatasan Indonesia terlihat semakin gundul, sementara hutan di wilayah Malaysia masih lebat seakan tidak pernah disentuh.

Sementara wilayah perbatasan laut Indonesia merupakan daerah abu-abu karena tidak jelas garis batasnya. Oleh karenanya menjadi wilayah yang paling sering sekali dilanggar oleh tetangga. Bahkan Malaysia pernah menangkap nelayan dan kapal patroli beacukai Indonesia ketika masih berada dalam perairan NKRI. Demikian pula ketika terjadi krisis blok Ambalat terlihat beberapa kali kapal perang Malaysia melanggar wilayah perairan Indonesia. Kemungkinan pelanggaran tersebut sebagai akibat persepsi yang berbeda dalam menginterpretasi batas-batas perairan laut.

Merajalelanya Malaysia menggerogoti perbatasan laut Indonesia, pertama disebabkan tidak adanya garis batas yang jelas di wilayah perairan kedua Negara serta belum semua pulau-pulau di Indonesia mempunyai nama, khususnya bagian pulau-pulau terluar. Kedua, beberapa pulau terdepan Indonesia terancam hilang selain karena naiknya permukaan air laut akibat perubahan iklim, juga disebabkan karena abrasi dan eksploitasi pasir dan karang untuk keperluan bahan bangunan. Kondisi tersebut akan berdampak terhadap bergesernya garis perbatasan, khususnya di wilayah perairan. Kadang Indonesia berada pada posisi yang lemah karena beberapa pulau-pulau terluar banyak yang tidak terdaftar. Bahkan menurut PBB ribuan pulau Indonesia belum terdaftar, sampai dengan Juli 2017 tercatat sebanyak 16.056 dari 17.054 pulau (Tempo, 2017). Sebagai akibatnya jika terjadi sengketa wilayah perbatasan selalu merugikan pihak Indonesia.

Lebih menarik lagi sengketa wilayah perbatasan ternyata juga terjadi antar wilayah di Indonesia. Provinsi Jambi dan Kepulauan Riau pernah bersengketa dalam memperebutkan Pulau Berhala. Sebelumnya pulau tersebut dimiliki oleh Provinsi Jambi. Sengketa tersebut berakhir di Mahkamah Konstitusi (MK) yang memutuskan bahwa Pulau Berhala menjadi milik Provinsi Kepulauan Riau. Keputusan MK tersebut telah membatalkan keputusan Mendagri No. 44 tahun 2011 (Kompas, 2012).

Sengketa memperebutkan Pulau Berhala antara Provinsi Jambi dan Kepulauan Riau kemungkinan berkaitan dengan perebutan sumber daya alam. Semenjak Undang-Undang Pemerintahan Daerah digulirkan terlihat sengketa antar wilayah di Indonesia semakin meningkat, terutama dalam perebutan sumber daya alam, baik di darat maupun di laut. Hal ini disebabkan adanya

keharusan bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), sehingga kadang-kadang terjadi penghadangan kapal-kapal nelayan dari daerah lain yang memasuki daerah tertentu. Sengketa seperti ini sering kali menimbulkan konflik sosial yang melibatkan dua kelompok masyarakat dari dua daerah berbeda.

Penduduk dan Kondisi Sosial Ekonomi

Dari 92 pulau terluar diketahui sekitar 67 pulau terluar Indonesia yang berbatasan langsung dengan negara-negara tetangga, seperti Malaysia, Filipina, Singapura, Timor Leste dan Australia. Dari jumlah tersebut ternyata hanya 28 pulau yang telah dihuni dengan jumlah penduduk yang sangat jarang. Menteri Pertahanan Republik Indonesia Purnomo Yusgiantoro menyatakan bahwa ada 12 pulau terluar Indonesia yang mendapat perhatian khusus dari pemerintah, yaitu Pulau Rondo, Mianggas, Nipa, Batek, Berhala, Bras, Dana, Fani, Fanildo, Marampit, Marore dan Pulau Sekatung.

Pemerintah telah membuat kebijakan memberikan tunjangan khusus dan menaikkan gaji para anggota TNI, Polisi, guru-guru serta pegawai negeri sipil lainnya selama bertugas di pulau-pulau terluar Indonesia. Meskipun demikian belum tentu semua aparat pemerintah dan TNI bersedia bertugas di daerah terpencil. Kendala utama berdomisili di pulau-pulau terluar adalah tidak tersedianya air bersih serta sarana-prasarana lainnya. Para anggota marinir yang bertugas di pulau Nipa terpaksa mengambil air bersih ke pulau Belakang Padang, Batam dengan jarak tempuh selama satu jam dengan menggunakan kapal cepat (*speedboat*).

Berhubung semua pulau terluar Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan wilayah NKRI, sudah semestinya pulau-pulau tersebut harus dijaga jangan sampai dieksploitasi apalagi dikuasai oleh negara-negara lain. Menjaga kedaulatan bukanlah berarti harus mendatangkan angkatan bersenjata seperti pasukan TNI, namun yang lebih penting lagi bagaimana pemerintah menunjukkan bahwa pulau-pulau terluar tersebut merupakan bagian wilayah NKRI. Hanya dengan menyebut nama pulau saja, pihak negara tetangga atau negara lain sudah mengerti bahwa pulau-pulau tersebut milik NKRI. Salah satu faktor penting yang harus diperhatikan dalam menjaga pulau-pulau terluar Indonesia adalah faktor penduduk atau lebih dikenal dengan "*demography security*".

Sebaran penduduk di pulau-pulau terluar Indonesia tampak memprihatinkan. Kebanyakan di antara pulau-pulau tersebut sama sekali tidak berpenghuni. Jumlah penghuni pulau-pulau berpenduduk kurang dari 1.000 orang, seperti Pulau Mianggas yang hanya dihuni sekitar 878 jiwa. Pulau Marore, Sangihe yang berbatasan dengan Filipina berpenduduk 640 jiwa. Bahkan penduduk Pulau Bras, Biak Numpor yang berbatasan dengan Republik Palau hanya dihuni oleh 50 orang saja. Namun ada pula pulau-pulau terluar yang hanya dihuni oleh beberapa orang, seperti petugas penjaga mercusuar.

Ada berbagai persoalan yang berkaitan dengan pulau-pulau terluar dan merupakan faktor penghambat perkembangan sosial ekonomi masyarakatnya. *Pertama*, kurangnya jaringan transportasi yang menyebabkan masyarakat setempat sulit mendapat kebutuhan bahan pokok secara rutin dengan harga yang bersaing. Lancarnya transportasi sangat membantu memasarkan produksi masyarakat setempat, terutama ikan dan hasil laut lainnya. *Kedua*, kurangnya infrastruktur yang mendukung kegiatan masyarakat yang kebanyakan bekerja sebagai nelayan, seperti pabrik es. Persoalannya banyak di antara pulau-pulau tersebut yang tidak mempunyai pembangkit listrik. *Ketiga*, tidak tersedianya sarana dan prasarana pendidikan. Sebagai akibatnya kualitas sumberdaya manusia (SDM) penduduk pulau-pulau terluar sangat rendah (Zulkarnaen, 2011; Bandiyono, 2006).

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Indonesia di daerah perbatasan sungguh sangat menyedihkan. Terdapat perbedaan yang sangat mencolok antara kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah perbatasan Indonesia dan Malaysia. Salah satu daerah perbatasan dan merupakan pulau terluar Indonesia adalah pulau Sebatik. Secara administratif pulau Sebatik merupakan bagian dari kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara. Secara geografis pulau Sebatik berhadapan langsung dengan pusat ekonomi Malaysia yaitu kota Tawau, Sabah yang bisa ditempuh dengan *speedboat* hanya dalam waktu 20 menit (Daliyo *et al.*, 2007).

Persoalan pulau Sebatik tidak hanya berkaitan dengan masalah politik, melainkan juga berkaitan erat dengan masalah sosial dan ekonomi. *Pertama*, perekonomian pulau Sebatik sangat tergantung dengan kota Tawau, Sabah. Semua barang-barang yang ada di pulau

Sebatik didatangkan dari Tawau. *Kedua*, di pulau Sebatik berlaku dua mata uang yaitu rupiah dan ringgit. Ketiga, banyak warga yang mempunyai dua buah kartu pengenalan yaitu kartu tanda penduduk Indonesia dan *identity card* Malaysia (Setiawan *et al.*, 2011).

Interaksi antara masyarakat pulau Sebatik dan Tawau, Sabah telah lama terjadi tidak hanya melalui kegiatan perdagangan, melainkan juga melalui hubungan sosial budaya. Keberhasilan Malaysia dalam membangun ekonominya berdampak terhadap wilayah perbatasan Indonesia, khususnya di wilayah pulau Sebatik. Hal ini terlihat dengan mengalirnya berbagai hasil bumi yang berasal dari pulau Sebatik. Demikian pula terjadi mobilitas penduduk yang tinggi dari pulau Sebatik menuju ke Tawau, Sabah. Masyarakat pulau Sebatik dari keturunan Bugis banyak yang bekerja dan mempunyai kedudukan penting di Tawau.

Fenomena tersebut menunjukkan telah terjadi ketimpangan pembangunan yang sangat mencolok antara perbatasan Indonesia dan Malaysia. Semua hasil bumi yang berasal dari pulau Sebatik baik secara legal maupun illegal mengalir ke Tawau, Sabah. Hal ini tentunya berdampak negatif terhadap perkembangan perekonomian daerah perbatasan Indonesia tidak hanya di pulau Sebatik, melainkan di pulau-pulau terluar lainnya yang berbatasan dengan negara lain. Sementara berbagai komoditi yang berasal dari Tawau membanjiri pasar di pulau Sebatik, seperti beras, gula, telur, susu dan gas (Setiawan *et al.*, 2011).

Salah satu komoditi yang paling berharga dijual masyarakat pulau Sebatik ke Tawau adalah kelapa sawit. Masyarakat terpaksa menjual kelapa sawit tersebut ke Tawau karena tidak tersedianya pabrik pengolahan kelapa sawit di pulau Sebatik. Dengan kondisi tersebut tentunya harga kelapa sawit tersebut ditentukan oleh pemerintah Malaysia dengan berbagai prasyarat yang ketat. Seharusnya pemerintah membangun pabrik kelapa sawit yang kecil mengingat perkebunan kelapa sawit yang ditanam masyarakat di pulau Sebatik telah mencapai lebih dari 10 ribu hektar.

Demikian pula kegiatan perdagangan di daerah perbatasan Provinsi Sulawesi Utara, khususnya di kepulauan Sangihe Talaud juga tidak dapat dipisahkan dari pengaruh perekonomian Filipina Selatan. Masyarakat kepulauan Sangihe

Talaud lebih banyak berhubungan dengan masyarakat Filipina Selatan daripada dengan masyarakat Provinsi Sulawesi Utara sendiri. Hal ini terutama disebabkan adanya hubungan kekerabatan dan sosial budaya (Raharto, 2007).

Interaksi kedua kelompok masyarakat juga diikat dengan adanya kegiatan perdagangan. Masyarakat Sangihe Talaud biasanya menjual kopra ke Filipina Selatan karena nilai jualnya lebih tinggi dari harga jual daerah lainnya di Sulawesi. Setelah kopranya terjual masyarakat Sangihe Talaud kembali daerahnya dengan membawa berbagai bahan kebutuhan pokok.

Masyarakat di pulau-pulau terluar juga tidak dapat bersaing dengan penduduk dari negara tetangga dalam aktivitas sosial ekonomi. Masyarakat pulau Sebatik yang bermata pencaharian sebagai nelayan mobilitasnya sangat terbatas dan kalah bersaing dengan nelayan Malaysia. Nelayan lokal cenderung menggunakan peralatan tradisional dalam menangkap ikan, sementara nelayan Malaysia menggunakan peralatan modern, seperti kapal cepat dan menggunakan *trawl*. Fenomena yang sama juga dialami oleh nelayan lokal di kepulauan Natuna yang kalah bersaing dengan nelayan Thailand yang selalu menggunakan peralatan modern dalam menangkap ikan, yang belum tentu ramah lingkungan. Bahkan kapal-kapal dari Thailand yang menangkap ikan di kepulauan Natuna diduga mendapat perlindungan dari oknum aparat keamanan (Hidayati *et al.*, 2008). Hal ini terlihat banyaknya kapal asing secara illegal memasuki wilayah teritorial Indonesia, terutama di wilayah pulau-pulau terluar.

Masyarakat di daerah perbatasan juga menggunakan dua mata uang. Masyarakat yang berdomisili di pulau Sebatik menggunakan mata uang Rupiah dan Ringgit dalam kegiatan perdagangan. Setiap kali berberlanja selalu ditanyakan apakah menggunakan mata uang rupiah atau ringgit. Demikian pula jika menyeberang ke Tawau diwajibkan membayar ongkos dengan menggunakan mata uang ringgit yang nilainya lebih tinggi dari rupiah, sehingga terasa sekali bagi masyarakat yang akan menyeberang ke Tawau. Jika masyarakat pulau Sebatik berbelanja ke Tawau mereka juga harus menggunakan mata uang ringgit.

Masyarakat Sangihe Talaud yang berdomisili di daerah perbatasan Filipina Selatan juga menggunakan dua mata uang yaitu Rupiah dan

Peso (Bandiyono, 2006). Fenomena tersebut secara tidak langsung menunjukkan kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap rupiah. Banyaknya penggunaan mata uang asing yang dilakukan masyarakat di wilayah perbatasan menunjukkan perekonomian masyarakat setempat sangat tergantung dan dipengaruhi oleh perekonomian negara tetangga.

Masyarakat yang berdomisili di pulau-pulau terluar juga banyak yang mempunyai dua kartu identitas kependudukan, baik identitas lokal maupun identitas negara tetangga. Masyarakat pulau Sebatik telah lama mempunyai dua buah kartu identitas yaitu kartu tanda penduduk Indonesia dan *identity card* Malaysia. Biasanya hubungan kedua masyarakat secara sosial budaya di daerah perbatasan telah berlangsung secara turun-temurun. Namun masyarakat dari daerah perbatasan Indonesia lebih banyak pergi ke wilayah perbatasan negara tetangga karena daya tariknya lebih kuat (Bandiyono *et al.*, 2008).

Masyarakat perbatasan Indonesia yang berdomisili di perbatasan negara tetangga, seperti Tawau, Malaysia dan Filipina Selatan sering dimanfaatkan untuk kepentingan politik. Malaysia selalu menggunakan standar ganda dalam menangani berbagai persoalan yang berkaitan dengan warga Indonesia, khususnya para TKI. Ketika menjelang pemilu biasanya para TKI diberi kemudahan untuk masuk ke Malaysia. Biasanya suara para warga negara Indonesia dan TKI dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu di Malaysia untuk kepentingan politik, terutama dalam rangka pemilu. Namun setelah pemilu pemerintah Malaysia kembali menerapkan berbagai prosedur yang ketat bagi para TKI, dan banyak TKI yang dikejar-kejar dan dideportasi.

Pengelolaan Pulau-pulau Terluar

Ada dua aspek yang dilihat dalam pengelolaan pulau-pulau terluar. Pertama, aspek pengelolaan itu sendiri dan kedua, aspek pemberdayaan masyarakat. Aspek pengelolaan dilihat dari pengembangan dan pembangunan fisik, baik mempertahankan eksistensi pulau-pulau terluar maupun pembangunan infrastrukturnya. Adapun dari segi pemberdayaan akan dilihat dari aspek pembangunan sosial ekonomi kemasyarakatan (FAO, 2013; Zaelany *et al.*, 2014).

Sebenarnya pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau terluar tidak hanya menjadi tanggung

pemerintah pusat, tetapi juga memberikan kesempatan kepada daerah untuk melaksanakan kewenangan atas dasar prakarsa potensi wilayah yang tersedia (Waluyo, 2014). Apalagi setelah keluarnya Undang-Undang No. 34, Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan pemerintah daerah berkewajiban untuk mampu mengelola dan memanfaatkan serta mengawasi setiap ruang yang ada di daerahnya. Hanya saja pemerintah daerah biasanya mengelola kawasan-kawasan yang mempunyai potensi dan nilai ekonomi saja yang dikelola menjadi sumber PAD.

Sebenarnya lepasnya Pulau Sipadan dan Ligitan semata-mata tidak dapat disalahkan pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah seakan lepas tangan, padahal berada dalam kekuasaan administrasi wilayahnya. Dengan keluarnya Undang-Undang No. 34 Tahun 2004, pemerintah diberikan kewenangan dan tanggung jawab serta kewajiban dalam pengelolaan pulau-pulau terluar, baik secara fisik, ekonomi, sosial, budaya maupun politik. Persoalannya adalah bagaimana kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan memanfaatkan pulau-pulau terluar sebagai pagar atau batas wilayah Indonesia (Chatarina, 2012).

Hambatan utama dalam pengelolaan dan pemanfaatan pulau-pulau terluar berkaitan dengan jarak dan logistik. Hampir semua pulau-pulau terluar sangat jauh jaraknya dengan ibukota provinsi maupun kabupaten, seperti Kabupaten Kepulauan Natuna, Kepulauan Riau pulau Mianggas, Kabupaten Sangihe Talaud, Sulawesi Utara dan Pulau Sebatik, Kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur. Faktor jarak tersebut merupakan hambatan dalam membangun berbagai infrastruktur di pulau-pulau terluar karena mobilitas logistik menjadi sangat terbatas.

Walaupun pulau-pulau terluar menjadi tanggung jawab daerah kabupaten, namun karena berhadapan dengan negara lain maka selayaknya pemerintah pusat mengambil alih dalam pengelolaannya. Hal ini mengingat pulau-pulau terluar tersebut merupakan halaman depan wilayah Indonesia, sehingga perlu penanganan secara khusus agar pulau-pulau tersebut tidak jauh tertinggal pembangunannya dibandingkan dengan negara tetangganya.

Perlu disadari bahwa pemerintah hingga saat ini belum memiliki "*blue print*" tentang pembangunan daerah perbatasan, khususnya di wilayah pulau-

pulau terluar. Faktor inilah yang menyebabkan terjadinya ketimpangan pembangunan yang sangat mencolok antara wilayah perbatasan Indonesia dan Malaysia. Dengan adanya cetak biru diharapkan pembangunan wilayah perbatasan Indonesia dapat lebih terarah, terutama dalam menjaga keutuhan wilayah Indonesia. Sementara Malaysia selalu menjadikan daerah perbatasan menjadi bagian beranda depannya. Sebagai konsekuensinya terlihat pembangunan wilayah perbatasan Malaysia jauh lebih maju daripada pembangunan perbatasan Indonesia.

Jika diperhatikan kondisi GDP salah satu pulau terluar Indonesia yaitu kabupaten Nunukan terlihat sangat rendah dibandingkan dengan Tawau, Sabah. Pada tahun 1999 nilai GDP kota Tawau mencapai Rp. 14,7 trilyun, sementara kabupaten Nunukan hanya sebesar Rp. 238,5 milyar (Setiawan *et al.*, 2011; Widyastuti, 2012). Memperhatikan data tersebut kiranya pengembangan dan pembangunan di daerah perbatasan, khususnya di pulau Sebatik dan juga di pulau-pulau terluar lainnya mutlak menjadi perhatian dari pemerintah agar tidak timbul gejolak sosial politik yang merugikan Indonesia.

Memperhatikan ketimpangan tersebut, pemerintah harus segera mengambil alih pengelolaan pulau-pulau terluar. Jika tetap diserahkan ke daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 34, Tahun 2004, maka pembangunan pulau-pulau terluar tetap selalu menjadi daerah yang terbelakang, karena pemerintah daerah tidak akan mampu membangun wilayah perbatasan, khususnya pulau-pulau terluar yang bersentuhan langsung dengan negara tetangga yang sangat agresif dalam memperluas wilayahnya (Noveria *et al.*, 2006).

Salah satu pulau-pulau terluar Indonesia yang berbatasan langsung dengan Tawau, Sabah yaitu Pulau Sebatik, saat ini sedang dilanda euforia pemekaran. Semula wilayah Pulau Sebatik berbentuk desa, namun sejak tanggal 11 Juni 1996 daerah tersebut ditingkatkan statusnya menjadi kecamatan berdasarkan PP. No. 38, Tahun 1996. Sepuluh tahun kemudian tepatnya pada tahun 2006, Kecamatan Sebatik dimekarkan menjadi 2 kecamatan yaitu Kecamatan Sebatik dan Kecamatan Sebatik Barat. Saat ini pulau Sebatik telah dimekarkan lagi menjadi 5 kecamatan dengan jumlah penduduk sebanyak 50 ribu jiwa.

Sebagian besar mata pencaharian masyarakat pulau Sebatik bekerja sebagai nelayan dan perdagangan. Di Pulau Sebatik juga terdapat perkebunan kelapa sawit dan coklat. Kedua komoditi tersebut merupakan produk andalan yang mengangkat perekonomian masyarakat pulau Sebatik. Selain itu Pulau Sebatik juga merupakan penghasil kelapa dan pisang. Persoalannya hingga saat ini semua hasil bumi dari pulau Sebatik tersebut dijual ke negara tetangga, yaitu ke Tawau.

Memperhatikan kondisi dan potensi pulau Sebatik yang cukup besar, sangat beralasan jika masyarakatnya menuntut pemekaran dan berpisah dengan kabupaten induknya yaitu kabupaten Nunukan. Apalagi saat ini wilayah pulau Sebatik telah dimekarkan menjadi 5 kecamatan dan telah memenuhi persyaratan minimal untuk dimekarkan menjadi daerah setingkat kabupaten atau daerah tingkat dua. Persoalannya apakah dengan adanya pemekaran tersebut pulau Sebatik dan juga daerah pulau-pulau terluar lainnya mampu bersaing dengan negara tetangga.

Telah menjadi rahasia umum bahwa banyak sekali daerah pemekaran yang gagal. Banyak daerah yang dimekarkan tidak bisa berkembang apalagi mensejahterakan masyarakat karena hidupnya hanya menggantungkan pada Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Hingga saat ini sedikit sekali daerah pemekaran yang mempunyai terobosan dalam mencari dan mengembangkan sumber-sumber dana pembangunannya sendiri. Banyaknya daerah pemekaran yang gagal, maka pemerintah kemudian mengancam akan menggabungkannya kembali dengan kabupaten induknya.

Berkaitan dengan adanya tuntutan pemekaran dari beberapa daerah pulau-pulau terluar, seperti Pulau Sebatik, maka pemerintah perlu lebih hati-hati karena dikhawatirkan tuntutan tersebut hanya merupakan kepentingan sekelompok elit masyarakat. Selain itu, tuntutan tersebut disinyalir hanya sekedar bagi-bagi kue pembangunan. Jika itu yang dimaksud jangan berharap daerah pemekaran dapat bersaing dengan daerah tetangga, sementara untuk membangun dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat saja sulit dilakukan karena sebagian besar dana pembangunan menguap di tengah jalan.

Pada awal tahun 1980 pemerintah mengembangkan pulau Batam dengan maksud untuk dapat menyaingi Singapura. Pemerintah secara khusus membentuk sebuah badan otorita untuk meningkatkan pembangunan dan perekonomian Batam, namun ternyata hingga saat ini tidak mampu menyaingi Singapura. Untuk membangun sebuah daerah tidak hanya membutuhkan dana yang besar, tetapi yang lebih penting lagi dilandasi dengan sebuah komitmen yang bersih. Hal ini terbukti bahwa untuk mereklamasi pulau-pulau terluar yang terancam hilang ternyata pemerintah kota Batam tidak mampu apalagi lagi bersaing dengan Singapura yang dikenal sebagai raksasa ekonomi di Asia (Kompas, 2013b).

Memperhatikan kemampuan aparatur pemerintahan khususnya di daerah, kiranya belum saatnya wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar Indonesia untuk dimekarkan mengingat banyak daerah pemekaran yang gagal. Dana yang besar yang diberikan untuk daerah pemekaran ternyata tidak semuanya dipergunakan untuk pembangunan, melainkan sebagian besar habis karena korupsi. Hal ini terlihat banyaknya kepala daerah pemekaran baru yang berurusan dengan KPK karena terlibat kasus korupsi (Republika, 2016). Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tidak harus melalui pemekaran, namun yang lebih penting lagi adalah mencari cara untuk memberdayakan dan meningkatkan kualitas SDM-nya. Sudah sepantasnya pemerintah membangun pusat-pusat pertumbuhan berskala kecil yang mampu menciptakan berbagai kesempatan kerja di pulau-pulau terluar tersebut. Pemerintah tidak perlu membuat program yang muluk-muluk, tetapi cukup dengan membuat sentra-sentra produksi yang berbasis kelautan sesuai dengan karakteristik daerah kepulauan yang mampu menciptakan lapangan kerja (Zulfikar, 2012). Pemerintah juga harus membantu pemasaran hasil laut yang telah diolah masyarakat dengan mendirikan koperasi yang dapat menampung hasil laut olahan masyarakat setempat (Sarana, 2015).

Untuk menjaga kedaulatan NKRI dibutuhkan sebuah kebijakan radikal di bidang kependudukan dalam rangka mengisi pulau-pulau terluar yang dianggap strategis dan rentan terhadap eksploitasi dan penguasaan oleh negara-negara tetangga (Redjo dan As'ari, 2017). Diperlukan sebuah strategi yang tepat untuk menempatkan penduduk dengan kualitas sumberdaya manusia (SDM)

tertentu yang sesuai dengan karakteristik daerah kepulauan. Untuk itu perlu dipikirkan semacam program relokasi atau transmigrasi lokal dari pulau-pulau terdekat untuk mengisi pulau-pulau terluar yang tidak berpenghuni dan rentan terhadap berbagai ancaman dari luar.

Pemerintah mutlak memberikan jaminan sosial (*social security*) kepada setiap warga negara Republik Indonesia yang berdomisili di pulau-pulau terluar, baik yang telah menetap secara permanen maupun bagi mereka yang akan dipindahkan melalui program relokasi maupun transmigrasi lokal. Sebelumnya pemerintah telah memberikan tunjangan khusus dan menaikkan gaji para anggota TNI yang bertugas di daerah terpencil, khususnya di daerah perbatasan dan pulau-pulau terluar Indonesia. Sesungguhnya pemerintah juga memberikan perhatian khusus bagi para anggota masyarakat yang bersedia mengikuti program relokasi atau transmigrasi lokal untuk ditempatkan di pulau-pulau terluar Indonesia. Demikian juga kepada penduduk yang sebelumnya telah berdomisili secara turun-temurun di pulau-pulau terluar juga harus ditingkatkan kesejahteraannya.

Dalam rangka membangun daerah perbatasan, pemerintah berkomitmen meningkatkan kontribusi pembangunan transmigrasi dalam pembangunan wilayah pulau-pulau terluar. Pembangunan kawasan transmigrasi di pulau-pulau terluar berfungsi sebagai sabuk pengaman (*security belt*) nusantara untuk menegakkan kedaulatan bangsa dan negara, sehingga tidak diincar dan diklaim oleh negara lain.

Kebijakan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang akan mengembangkan dan membangun 12 kota transmigrasi di wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar Indonesia dan menempatkan transmigran di pulau-pulau terluar merupakan sebuah tindakan yang tepat untuk menjaga wilayah perbatasan Indonesia. Hal ini mengingat selama ini pulau-pulau terluar hanya diposisikan sebagai bagian "*halaman belakang*" wilayah NKRI karena dianggap tidak mempunyai potensi sumberdaya alam. Padahal pulau-pulau tersebut berikut masyarakatnya merupakan garda terdepan dalam menghadapi setiap ancaman yang datang dari luar. Berhubung kurang mendapat perhatian, maka banyak di antara mereka yang hidupnya tergantung pada berbagai fasilitas dari negara-negara tetangga.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Sebagai negara kepulauan, Indonesia menghadapi berbagai persoalan dan ancaman yang berkaitan dengan keutuhan wilayahnya, terutama bagian pulau-pulau terluar. Ada tiga persoalan utama yang dihadapi pulau-pulau terluar Indonesia. *Pertama*, sangat rentan terhadap penguasaan dari negara asing karena jauh dari kontrol pihak keamanan Indonesia. *Kedua*, pulau-pulau tersebut banyak yang tenggelam, terutama karena abrasi. Adanya perluasan negara tetangga menjadi ancaman tersendiri bagi pulau-pulau terluar karena lambat laun akan tenggelam karena abrasi. *Ketiga*, sebagian besar pulau-pulau terluar tidak dihuni oleh penduduk, sehingga tidak ada identitas Indonesia yang melekat pada pulau-pulau terluar tersebut. *Keempat*, kurangnya perhatian pemerintah dalam memberdayakan penduduk pulau-pulau terluar, sehingga banyak di antara mereka yang berinteraksi dengan negara tetangga.

Di antara keempat faktor tersebut faktor penduduk mempunyai peran yang sangat penting dalam mengamankan dan menjaga pulau-pulau terluar Indonesia dari gangguan dan ancaman negara tetangga. Dengan adanya penduduk yang secara khusus ditempatkan di pulau-pulau terluar, secara tidak langsung dapat menjaga keutuhan wilayah Republik Indonesia, sekaligus menunjukkan jatidiri bangsa bahwa NKRI merupakan bangsa yang mempunyai kedaulatan.

Pemerintah harus mempunyai *political will* dengan membuat berbagai program pembangunan berbasis kepulauan yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pulau-pulau terluar Indonesia. Selama itu tidak dilakukan tidak ada jaminan bahwa pulau-pulau terluar Indonesia bebas dari berbagai ancaman negara-negara lain. Efek domino lepasnya pulau Sipadan dan Ligitan menjadi mimpi yang menakutkan karena bukan tidak mungkin pada suatu saat pulau-pulau terluar Indonesia satu per-satu akan berpindah tangan lagi.

Implikasi Kebijakan

Untuk mengantisipasi timbulnya berbagai persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau terluar Indonesia, pemerintah dituntut untuk membuat kebijakan yang radikal, antara

lain: (1) Merubah paradigma dalam pengelolaan pulau-pulau terluar dengan menempatkan pulau-pulau tersebut menjadi halaman depan wilayah Indonesia. Secara geo-politik pulau-pulau terluar tersebut seharusnya mendapat perhatian khusus dari pemerintah karena secara langsung bersentuhan dengan negara lain; (2) Melakukan perlindungan secara khusus terhadap pulau-pulau terluar yang terancam tenggelam. Jika pulau-pulau tersebut tenggelam akan berpengaruh terhadap garis perbatasan wilayah Indonesia; (3) Mengisi pulau-pulau terluar yang masih jarang atau tidak berpenghuni, baik secara kuantitas maupun kualitas. Dengan adanya penduduk tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai kedaulatan di wilayah pulau-pulau terluar; (4) Meningkatkan program transmigrasi dalam rangka mengisi pulau-pulau terluar, terutama pulau-pulau yang masih kosong; (5) Meningkatkan program pemberdayaan masyarakat dengan menciptakan berbagai teknologi tepat guna dalam meningkatkan kualitas produksi yang dihasilkan dari pulau-pulau terluar Indonesia, dan; (6) Perlu diberikan insentif bagi masyarakat yang bersedia tinggal di pulau-pulau terluar Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada pengelola Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan yang telah memberikan kesempatan untuk menulis sebuah artikel yang berkaitan dengan masalah pengelolaan pulau-pulau terluar, terutama ditinjau dari aspek kependudukan. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para peneliti Pusat Penelitian Kependudukan LIPI yang telah memberikan kritik dan masukan demi sempurnanya artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Allison, E.H., Al. Perry, M.C. Badjeck, WN. Adger, K. Brown and D. Conway, 2009. Vulnerability of national economics to the impact of climate change on fisheries. *Fish and Fisheries*, Vol 10: 173-196.
- Bandiyono, S. 2006. "Profil Kependudukan Kabupaten Kepulauan Sangihe". Dalam Tim Peneliti Profil Kependudukan di Wilayah Perbatasan: Kasus Empat Kabupaten. Pusat Penelitian Kependudukan. Jakarta.
- Bandiyono, S, Aswatini R., Ade Latifa dan Mita Noveria.. 2008. "Mobilitas Penduduk di Wilayah

- Perbatasan dan Kegiatan Illegal". Pusat Penelitian Kependudukan. Jakarta.
- Chatarina, A.M. 2012. Model Kurikulum Pemberdayaan Masyarakat Pesisir Berbasis Ekonomi di Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Jenepono. Laporan penelitian, Kementerian Riset dan Teknologi.
- Daliyo, S. Bandiyono dan Soewartoyo. 2007. "Profil Kependudukan di Wilayah Perbatasan dan Faktor Berpengaruh: Kasus Kabupaten Nunukan Kalimantan Timur", dalam Profil Kependudukan di Wilayah Perbatasan Kasus Empat Kabupaten. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations. 2013. Training and Fisheries Development. <http://www.fao.org/fishery/topic/13825/en>. (diakses tanggal 16/04/2013)
- Ginting, A.M. 2013. Kendala Pembangunan Provinsi Daerah Kepulauan: Studi Kasus Provinsi Kepulauan Riau. *Politica*, Vol 4: 50-75.
- Hidayati, dan Widayatun 2008. Data Dasar Aspek Sosial Terumbu Karang Indonesia, Kawasan Pulau Tiga Kecamatan Bunguran Barat, Kabupaten Natuna. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Imron, M. dan T. Sutopo. 2008. Data Dasar Aspek Sosial Terumbu Karang Indonesia, Kawasan Pulau Tambelan Kecamatan Tambelan, Kabupaten Kepulauan Riau. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Imron, M. 2012. Problematika Permodalan pada Nelayan Tradisional; Kasus Sebatik, dalam Ratna Indrawasih dan Masyhuri Imron. Riset dan Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan 2012 dan Pertemuan Ke IV INFISERN. Departemen Kelautan dan Perikanan, LIPI dan IMFISERN. Jakarta.
- Indrawasih, R. 2012. Nelayan Pelintas Batas dari Kepulauan Raas-Madura. *In* Ratna Indrawasih dan Masyhuri Imron. Riset dan Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan 2012 dan Pertemuan Ke IV INFISERN. Departemen Kelautan dan Perikanan, LIPI dan IMFISERN. Jakarta.
- Iskandar, I. 2011. Ekspedisi 92 Pulau-pulau Kecil Terluar Nusantara: Data dan Informasi Awal Potensi Sumberdaya di 40 Pulau Kecil Terluar Indonesia di Wilayah Barat. Wanadri-Perhimpunan Rimba dan Pendaki Gunung. Bandung.
- Kompas. 2012. Catatan Akhir Tahun 2012. Bersiasat di Perairan Kaya Rahmat. Kompas, 30 Desember 2012
- Kompas. 2013a. Luas Pulau Terdepan Berkurang, Reklamasi Cegah Abrasi. Kompas, 22 Februari 2013.
- Kompas. 2013b. Titik Perbatasan Terancam Hilang. Kompas, 2 Maret 2013.
- Noveria, M., A. Raharto dan A. Latifa. 2006. Dinamika Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2017. Indonesia Laporkan 16.056 Pulau Bernama ke PBB. [News.kkp.go.id/index.php/Indonesia_laporkan_16.056_pulau_bernama_ke_PBB](http://news.kkp.go.id/index.php/Indonesia_laporkan_16.056_pulau_bernama_ke_PBB) (diakses tanggal 14 Juli 2018).
- Raharto, A., S. Bandiyono dan M. Noveria. 2007. "Mobilitas Internasional Penduduk di Wilayah Perbatasan Indonesia" dalam Mita Noveria dkk. Dinamika Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Redjo, S.I., H. As'ari. 2017. Pengelolaan Pemerintah dalam Pengaturan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia. *Jurnal Agregasi*, Vol 5(2): 174-201.
- Republika. 2006. Pemerintah Akan Urus 92 Pulau Terluar. Republika, tanggal 20 April 2006.
- Republika. 2016. Daerah Pemekaran Sering Jadi Ladang Korupsi. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/16/07/26/oawmpe282-daerah-pemekaran-sering-jadi-ladang-korupsi> (diakses 14 Juli 2018).
- Romdiati, H. dan E. Djohan. 2008. Data Dasar Aspek Sosial Terumbu Karang Indonesia, Desa Limbung Kecamatan Lingga Utara, Kabupaten Lingga. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Sarana, J. (editor). 2015. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD): Antara Harapan dan Kenyataan. Pusat Penelitian Ekonomi LIPI. Jakarta.
- Setiawan, B., A. Soekarni dan H. Basyar. 2011. Kompleksitas Pembangunan dan Strategi Pemberdayaan Keluarga perbatasan SEBATIK. Pusat Penelitian Kependudukan LIPI. Jakarta.
- Tempo. 2017. PBB Verifikasi 16.056 Nama Pulau di Indonesia. <https://nasional.tempo.co/read/901350/pbb-verifikasi-16-056-nama-pulau-di-indonesia>. (diakses 8 Maret 2018).
- Tribunnews.com. 2013. 87 Persem Pulau Di Indonesia Belum Berpenghuni. www.tribunnews.com/nasional/2013/05/15/87-persen-pulau-di-indonesia-belum-berpenghuni (diakses tanggal 14 Juli 2018).

- Waluyo, A. 2014. Permodelan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Secara Terpadu yang Berbasis Masyarakat (Studi Kasus Pulau Raas Kabupaten Sumenep Madura). *Jurnal Kelautan*, Vol 7(2): 75-85.
- Widyastuti, S.R. 2012. Kabupaten Nunukan. <http://64.203.71.11/KOMPAS-cetak/0306/12>
- Zaelany, A.A., Titik Handayani, Vanda Ningrum, Ngadi, Makmuri dan Soewartoyo. 2014. *Kualitas Tenaga Kerja Perikanan*. IPB Press. Bogor.
- Zulfikar. 2012. *Pengelolaan Perikanan Tangkap Berkelanjutan di Perairan Selatan Pelabuhanratu*. Tesis. Fakultas MIPA, Program Pascasarjana, Departemen Biologi, Universitas Indonesia. Depok.
- Zulkarnaen, I. 2011. "Infrastruktur Pemukiman Untuk Pulau-Pulau Kecil : Sumberdaya Air di Pulau-Pulau Kecil". Pusat Penelitian Geoteknologi LIPI. Bandung.