

# MASALAH KRUSIAL DI KABUPATEN KEPULAUAN TERLUAR ROTE NDAO

## *CRUCIAL PROBLEMS IN THE OUTMOST ARCHIPELAGIC MUNICIPALITY ROTE NDAO*

**Poltak Partogi Nainggolan**

Peneliti Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR RI

*E-mail:* pptogin@yahoo.com

Diterima: 27 Februari 2014; direvisi: 12 Mei 2014; disetujui: 16 Juni 2014

### *Abstract*

*Outmost islands are Indonesia's important frontiers which have not yet properly handled. Rote Ndao, an archipelagic municipality in the most southern part of Indonesia, whose islands located near Australian water territory, which supposedly have important position geopolitically and geostrategically, is still vulnerable from various forms of foreign threats. To protect the archipelago, crucial problems confronting there should be able to be comprehensively explained in order to find their solutions. This essay discloses situation in Rote Ndao concerning with problems of infrastructure, rare population, illegal practices of governance, and other security threats, traditional and non-traditionally, and their connections with transmigration policy as a solution to guarantee the prospect of the región. Data gathering was conducted with field observation and in-depth interviews with state apparatus and security officers during 2012, in addition to the secondary data gained from library studies. Its analysis applies a qualitative method, whose findings, among other, reveal violations of Indonesia's waters, recently conducted by Australian navy, and the rising of threats coming from illegal businesses conducted by foreign nationalities and other non-state actors.*

**Keywords:** *outmost islands, outmost archipelagic municipality, Rote Ndao, NTT Province, security threats, illegal migrants, human trafficking.*

### **Abstrak**

Pulau-pulau terluar adalah beranda Indonesia yang penting, yang belum banyak diperhatikan kondisinya. Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, bagian paling selatan Indonesia yang berbatasan dengan perairan Australia, adalah pulau terluar yang seharusnya penting secara geopolitik dan geostrategis, tetapi posisinya rawan dari gangguan asing. Untuk melindungi eksistensinya, beberapa permasalahan krusial yang dihadapi di Rote Ndao harus dapat dipetakan secara komprehensif dan segera dicarikan solusinya. Kajian ini mendiskusikan Rote Ndao dari kondisi infrastruktur, kelangkaan penduduk, pengelolaan ilegal, dan keamanan, baik tradisional maupun non-tradisional, dan kaitannya dengan transmigrasi sebagai solusi untuk melindungi wilayah itu. Pengumpulan data dilakukan dengan kunjungan lapangan dan wawancara dengan para pejabat dinas terkait dan aparat keamanan, pada tahun 2012, selain penggunaan data sekunder, yang diperoleh dari studi kepustakaan. Analisis dilakukan dengan pendekatan kualitatif, yang temuan pentingnya antara lain mengungkap pelanggaran wilayah perairan yang dilakukan oleh Angkatan Laut Australia belakangan ini dan munculnya ancaman pengelolaan secara ilegal oleh orang asing, serta para pelaku non-negara lainnya.

**Kata Kunci:** pulau terluar, kabupaten kepulauan terluar, Rote Ndao, Provinsi NTT, ancaman keamanan, migran ilegal, perdagangan manusia.

## Pendahuluan

Kabupaten Kepulauan Rote Ndao merupakan salah satu dari 92 pulau pesisir terluar Indonesia, yang terletak di perbatasan laut dengan negara tetangga, dengan kondisi tertinggal, khususnya infrastruktur. Kabupaten Kepulauan Rote Ndao adalah bagian dari Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yang turut membentengi perairan provinsi tersebut, seluas 200.000 km<sup>2</sup>, dengan panjang garis pantai 5.700 km dari negara Timor Leste dan Australia.<sup>1</sup> Adapun Timor Leste, sebelum referendum tahun 1999, masih merupakan bagian dari Indonesia, yang kemudian selama 15 tahun ini menjadi salah satu tetangga terdekat Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. Sedangkan, Australia merupakan tetangga terdekat di bagian Tenggara, dengan posisi geografis Rote Ndao tampak lebih dekat ke benua kangguru itu. Dengan letak geografisnya di selatan Samudera Hindia, Rote Ndao menjadi strategis dan penting artinya karena merupakan salah satu kabupaten kepulauan terluar, yang berbatasan langsung dengan perairan Australia.

Sementara itu, di sebelah utara dan barat, seluruh wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao dibatasi Laut Sawu, yang merupakan wilayah konservasi alam yang luas di wilayah Indonesia Timur, khususnya Provinsi NTT, yang kaya dengan Sumber Daya Alam (SDA), terutama, minyak dan mineral, serta flora dan fauna, yang menjadi warisan dunia (*world heritage*). Adapun Taman Nasional Laut Sawu, yang statusnya menjadi Taman Nasional Perairan, dari luas 3,55 juta ha, sekitar 2,95 juta ha berada di wilayah perairan Timor NTT, Rote Ndao, Sabu Raijua, dan Batek. Adalah logis, jika kepentingan negara asing terhadap kawasan ini sangat tinggi, yang ditandai dengan tingginya nilai bantuan mereka, dan banyaknya LSM asing dan lokal yang bekerja sama dalam berbagai proyek konservasi alam. Kemudian, sebelah timur wilayah perairan Rote Ndao yang dibatasi Laut Banda, yang merupakan salah satu perairan terdalam di dunia, menandai betapa tingginya manfaat kabupaten kepulauan itu, karena kawasan perairannya kaya dengan sumber daya ikan, khususnya tuna.

<sup>1</sup> Lihat posisi penting Rote Ndao di jalur ALKI III, dalam Kresno Buntoro, *Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI): Prospek dan Kendala*, (Jakarta: Seskoal, 2012), hlm. 106.

Kondisi Rote Ndao secara keseluruhannya masih terisolasi dan terbelakang, termasuk dari akses darat dan laut. Kabupaten kepulauan itu masih sangat bergantung pada eksistensi armada feri atau jenis kapal yang tetap mampu beroperasi selama musim angin barat. Waktu tempuh langsung melalui transportasi laut antara Rote Ndao-Kupang, ibukota Provinsi NTT, mencapai 5 jam, termasuk untuk rute pelayaran jarak pendek. Bandingkan dengan rute Kupang ke wilayah lainnya yang hingga rata-rata 10 sampai 25 jam. Akibatnya, Kabupaten Kepulauan Rote Ndao menjadi wilayah NTT yang terisolasi, apalagi selama musim angin barat. Terbatasnya armada feri yang berjumlah enam kapal untuk melayani seluruh perairan kepulauan di Provinsi NTT tidak mampu beroperasi selama musim barat, sehingga baik mobilitas warga, barang, maupun jasa benar-benar terhambat selama musim itu.<sup>2</sup>

Karena posisi geografis dan kondisi konektivitas yang lemah, Pulau Ndana di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, yang merupakan empat pulau terluar di Provinsi NTT, bersama Ndana Sabu dan Mengudu di Sumba Timur, serta Pulau Batek, rentan penyusupan pihak asing. Kondisi Pulau Batek dikhawatirkan masyarakat menjadi milik Timor Leste.<sup>3</sup> Alasannya, selain karena klaim Timor Leste, juga letaknya berdampingan dengan batas darat Timor Leste di Oekusi, dan beberapa pelanggaran seperti oleh pembangunan dua kantor pemerintah Timor Leste. Selain itu, Kabupaten Kepulauan Rote Ndao tidak luput dari ancaman pelanggaran wilayah perairan oleh Angkatan Laut Australia, dalam upaya mengusir imigran gelap yang masuk ke wilayahnya, dan memulangkannya ke wilayah perairan Indonesia.<sup>4</sup> Seperti dilaporkan, setiap tahunnya, imigran gelap asal mancanegara yang masuk ke Provinsi NTT mencapai 500-1.000 orang.<sup>5</sup> Mereka yang

<sup>2</sup> Lihat, Frans Sarong, "Beranda Depan yang Harus Didandani," *Kompas*, 8 Maret 2014.

<sup>3</sup> "4 Pulau di NTT Rawan Dicaplok Negara Lain," *Media Indonesia*, 25 Februari 2014. Lihat juga, Yohanes Seo dan Ali Akhmad, "Pulau Batek Terancam Jadi Milik Timor Leste," *Koran Tempo*, 26 Oktober 2013.

<sup>4</sup> Natalia Santi, "Australia Akui Langgar Perairan Indonesia," *Koran Tempo*, 18 Januari 2014.

<sup>5</sup> Lihat Poltak Partogi Nainggolan, *Masalah Penyelundupan dan Perdagangan Orang*, (Jakarta: P3DI Setjen DPR, 2009).

masuk secara ilegal, ditangkap, terdampar, atau dipulangkan dari Australia menimbulkan berbagai persoalan bagi Indonesia dan Australia, sebab akan memunculkan persoalan kedaulatan, wibawa hukum, dan juga kemanusiaan.<sup>6</sup>

Kabupaten Kepulauan Rote Ndao termasuk salah satu dari 92 pulau terluar Indonesia, dan juga salah satu yang memiliki pulau tanpa penghuni, yang berbatasan wilayah perairannya dengan negara tetangga.<sup>7</sup> Kondisi realitanya memperlihatkan banyak pulau di kabupaten itu yang belum mendapat sentuhan kebijakan pusat, melalui pengembangan infrastruktur yang memadai. Padahal, tanpa kehadiran negara (pemerintah pusat) yang bisa dirasakan oleh masyarakat di sana, keutuhan negara bisa terancam, karena masyarakat di sana tidak akan berdaya menjaga integrasi wilayahnya dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan kata lain, masalah integritas teritorial, kedaulatan nasional, dan keutuhan bangsa menjadi hal yang asing buat penduduk di sana. Karena itulah, hal tersebut perlu diatasi dengan memberikan perhatian pada aspek keterasingan dan keterbelakangan penduduk.

Kondisi terisolasi dan lemahnya konektivitas wilayah harus dapat diatasi dengan mengenal dan membahas lebih jauh masalah dan ancaman yang dihadapinya, di samping membuka akses darat, laut, dan juga udara, dengan membangun dan menyediakan moda dan fasilitas transportasi di ketiga mandala itu. Untuk tujuan tersebut, kajian ini berupaya membahas masalah-masalah krusial apa yang dihadapi Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, sebagai salah satu wilayah dengan pulau terluar dan terbelakangnya di Indonesia. Posisinya yang perlu mendapat perhatian setelah mencuatnya perselisihan dengan negara tetangga Australia akibat masalah imigran gelap, membuat kajian ini penting dilakukan. Selanjutnya, analisis dari beberapa perspektif, mencakup ancaman keamanan tradisional maupun nontradisional, perlu dilakukan, agar dapat diperoleh informasi yang realistis dan mendalam tentang keadaan di sana. Kajian diharapkan dapat menyumbangkan masukan atau pemikiran yang produktif bagi

<sup>6</sup>“Imigran Gelap akan Dilokalisasi,” *Kompas*, 12 Februari 2014.

<sup>7</sup>“Pulau Terluar Masih Tertinggal,” *Kompas*, 19 Agustus 2013.

kebijakan pemerintah dalam mengembangkan kawasan Indonesia Timur ke depan, untuk menjaga integritas teritorial negara secara efektif.

### **Kendala Konektivitas**

Sesuai dengan letak geografisnya, penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao menghadapi tantangan kondisi alam yang berat, selain ancaman kemarau panjang, yang sering melanda sebagian besar wilayah Provinsi NTT. Di musim basah, nelayan di perairan selatan Provinsi NTT menghadapi cuaca yang tidak bersahabat dan kondisi ombak yang tinggi. Di banyak wilayah, tinggi gelombang relatif lebih tinggi dibanding dengan di wilayah perairan provinsi Indonesia lainnya.<sup>8</sup> Cuaca buruk yang sering melanda bukan bagi penduduk setempat, tetapi juga maskapai dan petugas penerbangan Provinsi NTT. Di provinsi ini, dan terutama Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, penundaan pelayaran dan penerbangan merupakan hal yang lumrah terjadi, tetapi merugikan buat banyak pihak, termasuk penduduk setempat. Oleh karena itu, menjadi suatu hal yang logis, petugas Angkutan, Sungai, Danau dan Penyeberangan (ASDP) dan penerbangan harus sering-sering memantau perkembangan cuaca dan menjadwalkan ulang keberangkatan.

Di wilayah perairan, gelombang laut yang tinggi telah menyebabkan terganggu dan terhentinya operasi armada feri, yang menjadi kunci penghubung-beberapa kabupaten kepulauan di Provinsi NTT, termasuk Rote Ndao. Sebagai akibatnya, pasokan bahan kebutuhan pokok sering terganggu, menipis dan terhenti. Selama ini, dalam musim hujan, Rote Ndao, bersama dengan Sabu Raijua, menjadi dua kabupaten di Provinsi NTT yang bergantung pada suplai bahan pokok dari ibukota provinsi, Kupang. Kedua kabupaten kepulauan tersebut merupakan wilayah yang paling sulit memperoleh suplai bahan pokok dalam musim hujan. Sedangkan kabupaten-kabupaten lainnya di Provinsi NTT, jika menghadapi hambatan cuaca, masih bisa memperoleh atau mendatangkan suplai alternatif dari wilayah lain di luar Kupang, seperti Makassar dan Flores.

<sup>8</sup>“ASDP Mewaspada Perairan Selatan NTT,” *Kompas*, 19 Februari 2014.

Dalam kondisi perubahan cuaca ekstrim yang sering berlangsung belakangan dan melanda wilayah-wilayah di Indonesia, cuaca buruk terus mendera banyak wilayah di perairan Provinsi NTT, terutama wilayah selatan. Hal ini dapat dipahami, mengingat perairan di wilayah selatan ini berhadapan langsung dengan Samudera Hindia dan Laut Australia, dengan ketinggian gelombang berkisar antara 4 sampai 7 meter, dan kecepatan angin mencapai 50 km per jam. Sebagai konsekuensinya, tiga tujuan pelayaran kapal feri yang harus melewati kawasan perairan selatan, yaitu Rote Ndao, Sabu Raijua, dan Waingapau, harus menghadapi risiko dihadap gelombang yang berbahaya. Untuk menghindari bahaya, seringkali pelayaran harus dihentikan untuk sementara, termasuk pasokan bahan pangan dan kebutuhan pokok lain sehari-hari. Padahal, persediaan kebutuhan pokok harus tetap tersedia, termasuk pada hari-hari dengan cuaca tidak memungkinkan. Demikian juga, dengan kondisi serupa, tidak memungkinkan penggunaan angkutan logistik melalui jalur udara, atau yang memanfaatkan jalur penerbangan.

Dalam kondisi ombak tinggi, sekitar 50 truk pengangkut barang kebutuhan pokok, bahan bangunan, dan dagangan lain, yang sebagian besar bertujuan ke wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, hanya bisa menunggu di dermaga feri di pelabuhan Bolok Kupang.<sup>9</sup> Kondisi ini telah menyebabkan naiknya harga barang-barang kebutuhan pokok di daerah tujuan, Rote Ndao. Ketersediaan bensin susah diperoleh hingga dua minggu lamanya, dan harganya lebih mahal dibandingkan dengan harga normal, tanpa gangguan alam dan masalah transportasi. Selain itu, akibat cuaca yang buruk dan gelombang laut yang tinggi, sering terjadi kecelakaan kapal di laut. Sebagai contoh, kapal motor “Bukit Siam”, yang mengangkut 75 drum bahan bakar minyak pada 26 Januari 2014 tenggelam di Selat Pukuafu, setelah berlayar menggunakan jalur perairan pelabuhan rakyat Namosaen Kupang menuju Rote Ndao.<sup>10</sup>

Sebagaimana kondisi wilayah Indonesia Timur lainnya, Kabupaten Kepulauan Rote

<sup>9</sup> “Bahan Pokok Menipis: Sudah Tiga Minggu Pasokan Barang ke Kepulauan Terhenti,” *Kompas*, 28 Januari 2014.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Ndao pun ditandai dengan kelangkaan fasilitas infrastruktur. Padahal, di saat musim hujan dengan ombak yang tinggi, tidak dimungkinkan untuk dilayari dengan fasilitas angkutan laut yang tidak memadai seperti kondisi sekarang ini. Provinsi NTT dan Kabupaten Kepulauan Rote Ndao membutuhkan kapal-kapal laut (besar) yang mampu berlayar selama musim hujan, untuk melayani dan menyuplai kebutuhan masyarakat yang berdiam di pulau-pulau terpencil. Keberadaan kapal-kapal feri yang ada sudah tidak memadai, karena hanya mampu beroperasi selama empat jam perjalanan, sementara, perjalanan kapal-kapal feri di Provinsi NTT lebih dari empat jam. Untuk jalur udara, dalam menghadapi kondisi cuaca buruk, fasilitas transportasinya tidak jauh lebih baik. Keberangkatan maskapai Susi Air, yang menghubungkan bandara Kupang-Rote Ndao, dengan kapasitas penumpang 12 orang, seringkali harus dibatalkan, akibat masalah cuaca yang tidak mendukung. Sedangkan maskapai lain, Trans Nusa, dengan armada Fokker 50, sekalipun ingin tetap beroperasi, harus mengalami beberapa jam penundaan. Sebagai implikasinya, karena tidak menguntungkan dari sisi finansial, penerbangan bandara Kupang-Rote Ndao pulang-pergi ini, seringkali ditutup atau tidak dilanjutkan lagi.

Terhambatnya jalur transportasi darat, laut, dan udara akibat masalah alam ini menjadi masalah besar buat Provinsi NTT dan Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. Karena itu, keterpencilan dan ketertinggalan sejak dini harus diatasi dengan membuka akses wilayah tersebut seluas-luasnya bagi kunjungan banyak orang, dengan memberikan berbagai pilihan bagi berbagai macam moda transportasi. Ini belum lagi melihat permasalahan kondisi dan dukungan infrastruktur lain, yang dihadapi wilayah bagian timur Indonesia di posisi paling selatan tersebut, seperti kondisi pelabuhan udara dan laut, jalan raya, angkutan darat, dan pasokan listrik, hotel, dan sebagainya.

### **Kelangkaan Penduduk**

Dengan tujuh pulau besar, dan beberapa pulau-pulau kecil lainnya, wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao masih banyak yang kosong, tidak diokupasi secara *de facto*, atau

tidak berpenghuni, apalagi di bagian yang terluar. Sangat mengejutkan memang, dari 107 pulau-pulau besar dan kecil, dekat dan terpencil dari ibukota Provinsi Kupang, di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, ternyata hanya 8 yang berpenghuni, dan selebihnya, 99 pulau tidak berpenduduk, tidak diokupasi.<sup>11</sup> Sebaran pulau yang cukup jauh jaraknya satu dengan lain, menyulitkan untuk pengawasan keamanan dan upaya mempertahankannya dari ancaman asing oleh aparat Kepolisian dan aparat TNI dari berbagai matra, darat, laut, maupun udara.

Begitu pula, luas wilayah darat dan perairan pulau-pulau yang bervariasi besar dan kecilnya, serta sebaran penduduknya, menyulitkan aparat pemerintahan kabupaten (pemkab) dalam menetapkan, mengatur, dan mengelola administrasi pemerintahannya. Itulah sebabnya, jumlah desa dan kelurahan yang ada amat bervariasi. Di satu sisi, terdapat wilayah yang cukup banyak jumlah desa dan kelurahannya, di sisi lain terdapat wilayah yang memiliki sedikit jumlah desa dan kelurahannya. Wilayah yang memiliki desa terbanyak adalah Rote Barat Daya Batu Tua dengan 14 desa, sedangkan Rote Selatan Daleholu hanya terdiri dari 5 desa. Secara keseluruhan, Kabupaten Kepulauan Rote Ndao terdiri dari 82 desa, dan 7 kelurahan.<sup>12</sup> Sedangkan dusun, rukun kampung, dan rukun tetangga terbanyak terdapat di wilayah Kecamatan Rote Barat Laut, dan yang paling sedikit di wilayah Kecamatan Rote Selatan, masing-masing dengan rincian 88 dusun, 145 rukun kampung, dan 266 rukun tetangga, serta 25 dusun, 37 rukun kampung, dan 70 rukun tetangga.<sup>13</sup>

Keberadaan pulau-pulau tidak berpenghuni ini menyebabkan tidak ada pemerintahan daerah setempat dan aparatnya yang bekerja menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Sementara, tanpa pengawasan rutin aparat keamanan dan pertahanan, baik kepolisian (air)

<sup>11</sup> Brosur No. 30 Tahun 1979, Direktorat Agraria Propinsi Dati 1 NT; SK Bupati Rote Ndao No 97/KEP/HK/2010 Tanggal 6 Mei 2010 tentang Penetapan Nama-nama Pulau di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao Tahun 2010.

<sup>12</sup> BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, *Registrasi Penduduk 2011*, (Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012); BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, *Rote Ndao dalam Angka*, (Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012).

<sup>13</sup> *Ibid.*

dan TNI (semua matra, yakni darat, laut dan udara), khususnya terhadap tata letak patok-patok perbatasan yang terpancang di bagian wilayah terluar, wilayah-wilayah tidak berpenghuni itu akan merawankan kedaulatan NKRI. Kehadiran aparat keamanan Indonesia, walaupun sementara, tetapi jika rutin dilakukan, dapat menunjukkan kepada negara tetangga dan berbagai pihak dari negara lain yang lalu lalang di sekitar perairan wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, bahwa wilayah itu ada pemiliknya. Lebih jelas lagi, faktor kehadiran dapat menunjukkan bahwa tidak benar teritori yang kosong tersebut tidak dikontrol dan dikuasai, apalagi tidak dimiliki secara sah dan *de facto* oleh pemerintah Indonesia, khususnya pemerintah provinsi dan kabupaten dalam lingkup yang lebih kecil.

Oleh karena itu, kehadiran instansi dan aparat pemerintah provinsi dan kabupaten, sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, dalam bentuk kantor-kantor dinas, sangat membantu dalam mengontrol kedaulatan NKRI di lapangan. Eksistensi kantor Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan, serta Dinas Kesehatan, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata, Dinas Kependidikan dan Catatan Sipil, serta badan-badan seperti Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, Badan Penanaman Modal Daerah, Badan Lingkungan Hidup, dan Badan Ketahanan Pangan dan P3K dan lain-lain sangat membantu menjaga kelangsungan hidup dan masa depan bagian-bagian terluar wilayah NKRI tersebut.<sup>14</sup>

Selain persentase pulau kosong mencapai 90%, tampak juga sebaran dan densitas penduduk di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao sangat rendah, seperti tampak dalam Tabel 1. Dapat dikatakan, semakin jauh letak dan koneksinya dari pusat ibukota kabupaten dan provinsi, dan semakin sedikit sumber daya alam (SDA) yang dimilikinya, semakin jarang ditemui penduduk yang tinggal di wilayah tersebut. Begitu pula, semakin terbatas infrastruktur dan sumber daya manusia (SDM) yang dimilikinya. Mengingat

<sup>14</sup> Lihat data dan tabel Jumlah Pegawai dan Komposisinya menurut dinas-dinas dan badan-badan yang ada dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2011; BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012.

terbatasnya fasilitas pendidikan dan kualitas guru-guru yang mengajar, itulah sebabnya Kabupaten Kepulauan Rote Ndao menjadi salah satu penerima program sosial bantuan guru mengajar se-Indonesia (“Indonesia Mengajar”) yang telah dicanangkan Anies Baswedan dari Universitas Paramadina dengan Yayasan Gerakan Indonesia Mengajar. Dari bantuan senilai 6,67 miliar Rupiah, 46 guru SD di enam kabupaten, Rote Ndao menjadi penerimanya.<sup>15</sup>

**Tabel 1.** Jumlah Penduduk, Luas Daerah, dan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao menurut Kecamatan, 2011

Kecamatan	Jumlah Penduduk (orang)	Luas Wilayah Km Persegi	Densitas Penduduk Per Km Persegi
Rote Barat	11.237	128,37	88
Rote Barat Daya	20.102	114,57	175
Rote Barat laut	22.789	172,43	132
Lobalain	25.590	145,71	176
Rote Tengah	8.193	162,51	50
Rote Selatan	5.444	75,34	74
Panatai Baru	13.217	176,18	75
Rote Timur	16.836	304,94	55
<b>Kabupaten Kepulauan Rote Ndao (total)</b>	<b>123.408</b>	<b>1.278,05</b>	<b>97</b>

Sumber: “Registrasi Penduduk 2011”, BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012.

Selanjutnya, tabel di bawah ini menggambarkan sejauh mana kondisi dan perkembangan kualitas SDM penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao dewasa ini:

**Tabel 2.** Jumlah Guru menurut Jenjang, 2011

Jenjang Sekolah	Jumlah Guru (PNS dan Honor)
<b>TK</b>	
Negeri	18
Swasta	27
<b>SD</b>	
Negeri	1.253
Swasta	172
<b>SMP</b>	
Negeri	545
Swasta	54
<b>SMA</b>	
Negeri	237
Swasta	29
<b>SMK</b>	
Negeri	126
Swasta	68

Sumber: Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga, BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012.

<sup>15</sup> “Bantuan Pendidikan BNI,” *Koran Jakarta*, 3 November 2012.

Gambaran ini semakin jelas, dengan melihat jumlah peserta ujian SD dan mereka yang lulus, untuk Sekolah Dasar (SD) Negeri/Inpres dan swasta di wilayah kecamatan di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao pada tahun 2011. Dalam data yang diperoleh, tampak bahwa di semua kecamatan di kabupaten tersebut, kecuali di Kecamatan Rote Barat Daya dan Rote Selatan yang tidak ada datanya, seluruh peserta ujian SD berhasil lulus dengan tingkat mencapai 100%.<sup>16</sup> Sedangkan untuk tingkat SMP, angka kelulusan menyeluruh mencapai 99,43%, atau jauh lebih baik daripada Kabupaten Kupang dan Kota Kupang, yang masing-masing hanya memiliki tingkat kelulusan total 97,28% dan 97,79%, padahal fasilitas pendidikannya jauh lebih maju.<sup>17</sup> Demikian pula, tingkat kelulusan total murid untuk jenjang SMA yang mencapai 99,89%, jauh mengungguli Kabupaten Kupang dan Kota Kupang, yang masing-masing hanya mencapai angka 80,95% dan 97,64%.<sup>18</sup>

Demikian pula, jika dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia – IPM (*Human Development Index*) seluruh kabupaten/kota Provinsi NTT dalam rentang waktu 2009-2011, tampak bahwa IPM penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao tidaklah lebih buruk dibandingkan dengan kondisi kabupaten-kabupaten lainnya, kecuali jika dibandingkan dengan Kota Kupang, yang sudah jauh lebih maju. IPM penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao pada tahun 2011 mencapai angka 66,57 meningkat sedikit dari tahun 2010 dan 2010, yang masing-masing mencapai 65,80 dan 66,18. Sementara itu, di Kabupaten Sabu Raijua, hanya mencapai 56,16, dan di tahun sebelumnya masing-masing hanya 54,53 dan 55,54, atau

<sup>16</sup> Terkonfirmasi dalam wawancara dengan Bagian Program Data dan Evaluasi Dinas Pendidikan Provinsi NTT Flora Triana dan Goris Babo, 5 November 2012; BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012.

<sup>17</sup> Dinas Pendidikan Provinsi NTT, *Data Kelulusan SMP/MTs 2011-2012*, (Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012); BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, *Rote Ndao dalam Angka*, (Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012).

<sup>18</sup> Dinas Pendidikan Provinsi NTT, *Data Perbandingan Persentase Kelulusan SMA/MA, SMK dan SMP/MTS (2010/2012 dan 2011 /2012)*, (Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012); Hasil wawancara dengan Bagian Program Data dan Evaluasi Dinas Pendidikan Provinsi NTT, Flora Triana dan Goris Babo, 5 November 2012.

sebagai yang terendah di seluruh Provinsi NTT. Padahal, capaian rata-rata untuk Provinsi NTT mencapai 67,62, dan di tahun 2011 dan 2010, masing-masing mencapai 66,60 dan 67,26.<sup>19</sup>

Dari sisi kondisi ekonomi dewasa ini, angka persentase penduduk miskin di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, termasuk yang tertinggi di seluruh kabupaten/kota di Provinsi NTT. Menurut data tahun 2010, tercatat 32,81% angka kemiskinan di Rote Ndao. Sementara, angka kemiskinan di Kabupaten Flores Timur hanya 9,61% dan Sabu Raijua mencapai 41,16%, atau yang tertinggi di Provinsi NTT. Sedangkan Kota Kupang, yang sudah jauh lebih baik kondisi ekonominya secara menyeluruh, mempunyai angka kemiskinan 10,57%. Angka kemiskinan di seluruh wilayah Provinsi NTT secara menyeluruh menggambarkan kondisi yang masih tinggi dan sekaligus memprihatinkan, yang pada umumnya mencapai dua digit, kecuali di Kabupaten Flores Timur. Angka kemiskinan rata-rata untuk keseluruhan Provinsi NTT mencapai 21,77%.<sup>20</sup>

Dari data jumlah perusahaan yang melakukan kegiatan dan berkembang di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, sepanjang 2009-2011, tampak kegiatan ekonomi belum berjalan dan berkembang secara dinamis. Sektor tradisional pertanian, perkebunan, kehutanan dan perikanan kurang berkembang dalam tiga tahun terakhir ini. Selain jumlah perusahaan sangat sedikit, terjadi penurunan pula dalam jumlah perusahaan yang beroperasi dari tiga perusahaan di tahun 2009 menjadi hanya satu di tahun 2010, dan dua di tahun 2011. Penurunan kehadiran yang drastis juga tampak dalam kehadiran perusahaan bangunan di sana, dari semula 33 perusahaan di tahun 2009, menjadi empat di tahun 2010, dan berikutnya delapan di tahun 2011.<sup>21</sup> Sementara itu, perusahaan angkutan, pergudangan, dan komunikasi, dari semula tiga perusahaan di tahun 2009, menjadi hanya dua di tahun 2010, dan benar-benar tidak ada (nihil) di tahun 2011. Ini memberi makna, selama rentang waktu yang ada, sektor bisnis angkutan, pergudangan, dan

komunikasi tidak bisa berkembang di sana, sehingga perusahaan yang ada harus menutup usahanya di wilayah kabupaten tersebut.

Kehadiran perusahaan sektor pertambangan dan galian belum ada, padahal diketahui, wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao kaya dengan hasil tambang mangan, batu hias, batu gamping, dan juga memiliki SDA besi, kalsit, barit, sirtu, gypsum, dan lempung. Demikian pula, di wilayah kabupaten itu belum ada kegiatan usaha (kehadiran perusahaan) di sektor listrik, gas, dan air minum. Sedangkan kegiatan usaha industri pengolahan tampaknya mulai menarik. Itulah sebabnya, pada tahun 2011, sudah ada satu perusahaan yang tercatat melakukan kegiatan usaha di sektor tersebut. Kegiatan usaha yang mulai tumbuh dan tampaknya menjanjikan adalah sektor keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah, dan jasa perusahaan. Sebab, dari semula tidak ada sama sekali di tahun 2009, muncul satu perusahaan di tahun 2010, dan berkembang menjadi 10 perusahaan dalam setahun berikutnya (2011).<sup>22</sup>

### **Ancaman Aktivitas Ilegal**

Pulau-pulau tidak berpenghuni, terutama yang potensial dalam kepemilikan SDA dan pariwisatanya, amat rawan dari ancaman penyalahgunaan, baik oleh pihak-pihak dari dalam negeri maupun asing, dari kalangan pribadi, swasta atau pengusaha, dan negara.<sup>23</sup> Ancaman dari kalangan domestik berupa penyewaan, dan bahkan, penjualan pulau kepada investor dalam dan luar negeri, swasta dan pemerintah, yang mudah terjadi akibat pemekaran wilayah dan kebijakan desentralisasi kewenangan daerah yang semakin besar belakangan ini.<sup>24</sup> Pihak asing yang mengelolanya, mudah menyalahgunakannya, karena sulitnya pemerintah pusat untuk melakukan kontrol di era reformasi yang penuh dengan tuntutan kebebasan, persamaan hak, keadilan, kesejahteraan, dan devolusi kekuasaan.

<sup>19</sup> BPS Provinsi NTT, 2012.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Dinas Perindustrian dan Perdagangan Rote Ndao, BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, 2012.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Kemitraan Dinas Pariwisata Provinsi NTT, Johny Rohi, 5 November 2012.

<sup>24</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Promosi Dinas Pariwisata Provinsi NTT, Bonaventura Rumat, 5 November 2012.

Kasus-kasus yang rawan pelanggaran hukum dalam bentuk sewa dan jual-beli pulau, yang dapat berdampak luas pada ancaman kedaulatan teritorial nasional, telah terjadi di pulau-pulau kecil yang sangat potensial dan strategis di wilayah Papua, Bali, NTB, dan juga NTT lainnya. Pulau Batek, misalnya, salah satu pulau terluar dari 4 pulau terluar di Provinsi NTT yang dijaga Tentara Nasional Indonesia (TNI), terancam kepemilikannya oleh negara tetangga baru Indonesia, yaitu Timor Leste.<sup>25</sup> Selain penduduknya terbatas, Pulau Batek bersama dengan Pulau Ndana Rote merupakan pulau terluar, yang menjadi semakin rawan posisinya, jika ada masalah perbatasan dengan negara tetangga Indonesia yang belum terselesaikan dengan baik. Begitu pula, tidak dapat dipungkiri, godaan penyalahgunaan hukum oleh aparat pemerintah daerah semakin besar, jika kebutuhan untuk mengisi kas daerah dan pribadi begitu tinggi, sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi daerah dan kemampuan tata kelola yang buruk, serta pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) yang berbiaya tinggi dan korup. Ancaman atas eksistensi dan kedaulatan wilayah semakin lengkap, jika kondisi di perbatasan dan wilayah negara tetangga jauh lebih baik dari sisi infrastruktur dan peluang ekonomi yang tersedia.

Rote Ndao merupakan Daerah Tujuan Wisata (DTW) alternatif di luar Bali, Lombok, dan Flores yang sudah ramai dan sesak oleh turis domestik dan manca negara, serta jenuh pemesanan jasa wisata. Daerah ini menjadi sangat potensial untuk dikembangkan, karena banyak yang belum dikelola dan ditawarkan, apalagi dikembangkan secara maksimal. Kabupaten Kepulauan Rote Ndao merupakan pulau atau batas paling selatan dari jajaran Kepulauan Indonesia, yang pulau-pulaunya ada yang berbatasan dengan Samudera Hindia (*Indian Ocean*), sebelum masuk ke wilayah perairan Australia. Letaknya yang semakin dekat dengan negara tetangga Australia, yang penduduknya adalah pengunjung mayoritas Bali, Lombok, dan Flores, membuat prospek perkembangannya amat menjanjikan.

Beberapa pantai di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, antara lain, Nemberala dan Boa, telah menjadi perhatian internasional, tidak hanya turis perorangan, namun lembaga riset dan konservasi yang mendunia, seperti *The Nature Conservancy* (TNC), selain Dewan Konservasi Perairan Provinsi NTT. Ini belum termasuk pantai-pantai di gugusan pulau-pulau kecil seperti Ndo'o, Nuse, Ndao, dan Ndana, yang terletak di koridor perairan Laut Sawu dan Samudera Hindia. Laporan yang disampaikan media massa dan catatan perjalanan turis lokal dan mancanegara menggambarkan potensi besar itu. Kondisi Nemberala yang telah berkembang pesat membuatnya sangat berbeda dengan kondisi daratan Rote lainnya. Ketidakseimbangan pembangunan yang telah berlangsung di Nemberala ini tampak dari adanya enam resor dan beberapa rumah megah dengan halaman luas, yang dimiliki orang asing. Sedangkan akses jalan dari Rote Tengah ke Nemberala, yang panjangnya sekitar 2 km, kondisinya rusak. Fasilitas jaringan telepon, internet, dan jalan membutuhkan perbaikan, untuk bisa mendukung pengembangan Pulau Rote Ndao secara komprehensif dan maksimal.

Mereka yang datang ke Nemberala dan Boa mempunyai tujuan khusus untuk berolahraga selancar (*surfing*) dan selam (*diving*). Seorang asal Belanda diketahui telah mendirikan sekolah selam di sana. Turis-turis Australia diketahui telah berkali-kali mengunjungi DTW pantai-pantai di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, terutama Nemberala dan Boa. Kehadiran mereka yang semakin meningkat di kemudian hari bisa bermakna ganda, yakni akan semakin meningkatkan kepedulian terhadap konservasi ekosistem pulau-pulau di sana, tetapi bisa juga berdampak destruktif terhadap ekosistem serta adat istiadat dan budaya lokal. Kedua hal ini telah berlangsung di berbagai DTW utama Indonesia, termasuk Bali dan Lombok. Sebagai konsekuensinya, kerusakan lingkungan kawasan pantai dan pesisir menjadi ancaman serius di sana, terutama jika akses DTW di sana dibuka secara luas dan dikembangkan tanpa kontrol. Sampah, yang dibuang sembarangan dan tidak terkelola baik, akan menjadi masalah besar di masa depan, seperti yang pernah dialami di Bali sebelumnya.

<sup>25</sup> "Pulau Batek Terancam Diklaim Timor Leste", *Lintas NTT*, 26 Oktober 2013, <http://www.lintasntt.com/pulau-batek-terancam-diklaim-timor-leste/>, diakses pada tanggal 10 Mei 2014.

Kekurangpekaan terhadap pentingnya menjaga kebersihan di kalangan penduduk lokal dan turis domestik akan menyebabkan kondisi pantai terancam kotor, termasuk akibat eksploitasi SDA, seperti rumput laut, yang tidak terkelola dengan baik.

Sementara, ruang publik berpeluang untuk dimanfaatkan berlebihan untuk kepentingan bisnis atau upaya mencari keuntungan pribadi warga domestik<sup>26</sup> dan asal mancanegara yang memiliki modal dan akses kewenangan (kesempatan) tidak terbatas. Sebaliknya, orang kebanyakan (penduduk lokal) akan dibatasi akses mereka untuk dapat menikmati kekayaan alam dan ekosistem Rote Ndao yang sebagian besar masih baik. Hak publik untuk mengontrol melalui jaringan masyarakat sipil mereka dapat terganggu, jika para investor dan pengusaha bisnis pariwisata tersebut melakukan kolaborasi yang melanggar hukum (kolusi) dengan aparat pemerintah kabupaten. Kasus-kasus ini telah terjadi di *La Petite Kepa* (Kabupaten Alor, Provinsi NTT, yang nama barunya tersebut berbau Prancis, negeri asal si pengelolanya), Kabupaten Kepulauan Wakatobi, Kabupaten Kepulauan Raja Ampat, dan bahkan, Kabupaten Kepulauan Morotai, yang jauh sekali jaraknya dari pusat pemerintahan Indonesia, Jakarta. Dalam kasus Morotai, terjadi tarik-menarik kepentingan antara pemerintah kabupaten dan investor yang mengelola industri perikanan kerapu berskala internasional yang diekspor langsung ke konsumennya di berbagai restoran kelas atas di Hong-Kong.

Masa depan keberadaan Nemberala tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Taman Nasional Perairan (TNP) Laut Sawu dan statusnya, yang masih digantung sebagai TNP oleh pemerintah pusat. Sebab, penetapan statusnya akan berimplikasi pada pengelolaan, dan sekaligus, perlindungan yang benar sebagai wilayah konservasi, dengan penetapan zonasi yang jelas, yang membedakannya dari zona perairan dan pesisir untuk perikanan, pemanfaatan

<sup>26</sup> Salah satu investor dalam negeri (nasional) yang dikatakan masyarakat disana potensial adalah cucu Soeharto, yang sedang membangun Pulau Ndo'o. Lihat, Rini Kustiasih, "Ombak Tinggi Rote di Ujung Selatan Negeri," *Kompas*, 24 Desember 2013.

umum dan wisata bahari.<sup>27</sup> Penetapan TNP Laut Sawu juga akan membantu upaya peningkatan kesejahteraan penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, seperti juga terhadap budidaya pohon lontar, yang tumbuh alami di tanah Rote, dan yang menjadi tumpuan kehidupan penduduk lokal di sana.<sup>28</sup> Eksploitasi akan menjadi penentu dan penjamin masa depan kelestarian ekosistem Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Upaya mencegah pengelolaan secara ilegal atau melanggar hukum terhadap potensi SDA Kabupaten Kepulauan Rote Ndao dapat dilakukan dengan kehadiran undang-undang yang mengatur pengelolaan secara baik dan tepat, yang sekaligus melindungi masa depannya. Yang ada selama ini belum dapat mengakomodasikan kepentingan dan prospek Rote Ndao dalam jangka panjang.<sup>29</sup> Kebijakan semacam ini juga bisa mengatur ulang investasi dari pihak asing, yang sudah memperoleh hak pengaturan eksklusif pengelolaan pulau, sebagaimana yang telah berlangsung di wilayah-wilayah pulau-pulau pesisir Provinsi NTT lain, khususnya yang bermasalah, yang telah dikuatirkan banyak pihak, terutama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), seperti Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), selama ini.<sup>30</sup> Dengan hadirnya UU ini, pemberlakuan akses khusus atau eksklusif ke wilayah-wilayah potensial yang tertutup bagi masyarakat awam lokal, dapat dihindari, ataupun diakhiri, jika telah dilakukan secara terang-terangan. Sebaliknya, masyarakat adat setempat, dapat menetapkan mana yang masih

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Lihat James J. Fox, *Harvest of the Palm, Harvest of the Palm: Ecological Change in Eastern Indonesia Ecological Change in Eastern Indonesia*, (Harvard: Harvard University Press, 1977).

<sup>29</sup> Lihat Dewan Kelautan Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Kelautan*, (Jakarta: Dewan Kelautan Indonesia, 2009).

<sup>30</sup> Contoh kasus lain adalah di Pulau Peperu, Maluku Tengah, dengan keberadaan investor asal Swiss mendapat hak-hak eksklusif mulai di daratan pulau sampai ke perairannya. Padahal, sebenarnya mereka hanya memperoleh izin mengelola kawasan untuk melakukan kegiatan selam (*diving side*). Hal ini bisa dilakukan dengan dukungan aparat pemkab dan keamanan setempat, terutama militer, sehingga masyarakat lokal tidak memiliki akses masuk ke wilayah yang mereka telah melakukan kegiatan di sana, sebelumnya. Sementara, pihak asing itu memperlakukan wilayah tersebut seolah-olah miliknya. Lihat "Hak Eksklusif Pengelolaan Pulau: Atur Investasi Asing Lewat UU Pesisir," *Neraca*, 8 Januari 2014.

merupakan wilayah adat, yang dapat mereka olah, dan mana yang boleh dikelola secara bersama, tanpa ada wilayah yang tertutup sama sekali aksesnya bagi mereka.<sup>31</sup> Inisiatif, usulan, dan keputusan masyarakat adat perlu mendapat perhatian serius, agar dampak negatif pembukaan wilayah-wilayah yang potensial di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao bagi pengelolaan dengan kerja sama dengan investor dan tenaga asing, dapat dicegah dan dikoreksi.

Selanjutnya, perlu mendapat perhatian seksama, setiap pembangunan fasilitas pariwisata, harus memiliki atau disusun analisis dampak lingkungan (amdal) yang akurat.<sup>32</sup> Sebab, kehadiran berbagai hotel, resor, dan akomodasi dan fasilitas pendukung kegiatan pariwisata dan turis lainnya, serta penetapan kawasan menyelam dan sebagainya, akan memiliki implikasi yang serius terhadap lingkungan hidup, apalagi jika tidak diantisipasi dan disiapkan pencegahannya sejak dini. Pembangunan dan pengembangan konsep minawisata sekalipun, dengan dukungan investasi dan tenaga ahli asing, harus dicermati, karena tidak luput dari berbagai dampak lingkungan yang menyertainya,<sup>33</sup> termasuk di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Sementara, upaya penetapan cagar alam di Pulau Pasir, *Ashmores Reef*, menurut Australia, sejak tahun 1996-1997, yang tidak mengundang protes resmi pihak Indonesia (Kementerian Luar Negeri --Kemlu), harus disadari, memberi implikasi buruk. Sebab, ini mengartikan seolah-olah pemerintah Indonesia mengakui penguasaan, yang berarti kedaulatan Australia, atas pulau yang disengketakan itu. Oleh karena itu, sikap aparat keamanan laut dan pertahanan Indonesia, dan juga para nelayan tradisional asal Rote Ndao, yang terus-menerus mempertahankan kehidupan di wilayah nenek moyang mereka di sana, menjadi sia-sia, seperti kontraproduktif dengan sikap Kementerian Luar Negeri dan respons pemerintah Indonesia.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Diperkuat oleh keterangan yang diperoleh dalam wawancara dengan Kepala Bidang Kemitraan Dinas Pariwisata Provinsi NTT, Johnny Rohi, 5 November 2012.

<sup>33</sup> Lihat "Hak Eksklusif Pengelolaan Pulau: Atur Investasi Asing Lewat UU Pesisir." *Neraca*, 8 Januari 2013.

<sup>34</sup> FGD P3DI dengan Universitas Nusa Cendana mengenai

## Ancaman Keamanan

Ancaman keamanan adalah juga masalah yang rawan dihadapi di sana, baik yang bersifat konvensional maupun nonkonvensional. Untuk yang disebutkan pertama, ancaman berasal dari faktor militer, yakni kekuatan angkatan laut negara tetangga di kawasan sekitarnya dan negara-negara besar di luar kawasan. Dalam konteks ini, ancaman berasal dari kapal-kapal asing, termasuk kapal-kapal selam yang tidak kelihatan, ke wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao untuk tujuan yang dijelaskan dan tidak dijelaskan. Contohnya, kapal-kapal selam Cina, yang telah memperoleh konsesi bagi pemanfaatan pelabuhan laut di Timor Leste dan melintas secara damai melalui Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) II (selat Lombok dan seterusnya), perlu diwaspadai. Sedangkan kapal-kapal besar AS serta kapal-kapal patroli dan penjaga pantai Australia dan Selandia Baru turut berpotensi memberikan ancaman, dengan segala konsekuensinya, termasuk polusi dan dampak kerusakan ekologi, yang dihasilkannya.

Sementara itu, ancaman nonkonvensional berasal dari faktor non-militer, dengan aktor nonnegara, yakni seperti masuk dan kembalinya para pendatang gelap atau imigran ilegal, yang sebagian besar datang dari negeri-negeri yang dilanda konflik sektarianisme, malfungsi demokrasi, dan meluasnya kemiskinan di Timur Tengah, Afrika Utara, Asia Selatan, serta Asia Tenggara. Para aktor nonnegara dari berbagai latar belakang kewarganegaraan banyak terlibat aktivitas di wilayah perairan ini, apakah itu para imigran gelap yang ingin tinggal dan hidup di Australia, ABK kapal domestik dan lintas nasional yang melakukan kegiatan penyelundupan manusia, para awak kapal penjaga pantai Australia, Selandia Baru, serta personil Angkatan Laut AS, Cina, dan sebagainya.<sup>35</sup> Sedangkan berbagai jenis kegiatan yang memberikan ancaman nontradisional dalam hal ini adalah *human trafficking*, pencemaran lingkungan perairan, *illegal mining*, *illegal logging*, serta *illegal fishing*, sebab kekayaan alam Provinsi NTT sangat potensial, khususnya

"Keamanan Maritim di Kawasan," pada 2 April 2014 di Kupang, Provinsi NTT.

<sup>35</sup> Nainggolan, *op.cit.*, hlm. 67-68, 73-76., 79, 87, 94-96.

yang terdapat di kawasan perairan Taman Laut Nasional Sawu, yang sangat luas, dan berbagai ikan.

Dalam beberapa tahun terakhir, setelah gelombang migran ilegal mengalir deras dari berbagai wilayah di luar kawasan, setelah maraknya konflik-konflik sektarianisme, terdapat kecenderungan wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao menjadi salah satu wilayah perairan yang tidak luput dari lintasan aktivitas penyelundupan manusia. Berdasarkan catatan, dalam kasus yang terjadi pada 6 Januari 2014 terdapat tiga kapal perang dan enam kapal cepat AL Australia<sup>36</sup> telah masuk jauh hingga 7 mil ke wilayah perairan Rote Ndao. Akibatnya, 45 imigran gelap<sup>37</sup> yang telah dipulangkan oleh AL Australia itu telah menjadi beban Pemerintah Indonesia, terutama pemerintah lokal Rote Ndao. Pemerintah Australia telah mengakui kesalahan pelanggaran batas wilayah yang dilakukan secara sengaja ini, tetapi sikap pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang tidak kooperatif, kecuali panglima TNI-nya,<sup>38</sup> menjadi sasaran kesalahan. Adapun kesalahan-kesalahan pihak Indonesia lainnya adalah terlalu beribada pada imigran gelap atau pengungsi (*boat people*) yang satu latar belakang agama, membiarkan praktek permainan uang, kegiatan suap dan bisnis di kalangan aparat keamanan dan pelabuhan setempat yang meloloskan mereka, dan lain-lain.<sup>39</sup>

Terkait dengan pelanggaran teritorial, Menteri Imigrasi dan Perlindungan Perbatasan Australia, Scott Morrison, telah melakukan konferensi pers bersama Letjen Angus Campbell dari Departemen Pertahanan Australia, yang isinya mengakui bahwa Komando Perlindungan Perbatasan dalam operasinya telah memasuki wilayah perairan Indonesia. Namun, janggalnya,

<sup>36</sup> "Panglima TNI Fasilitas Kapal Perang Australia," *Media Indonesia*, 9 Januari 2014.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Panglima TNI, Jend. Moeldoko, menolak dikatakan mendukung kebijakan militer Australia, melainkan apa yang ia lakukan sudah sesuai dengan standar operasi. Lihat, Ina Parlina and Margareth S. Aritonang, "TNI chief denies backing Oz policy," *The Jakarta Post*, 10 Januari 2014.

<sup>39</sup> "On Australia's boat people's policy," *The Jakarta Post*, 10 Januari 2014; Lihat Nainggolan, *op.cit.*

Morrison, juga mengatakan, bahwa kejadian pelanggaran tersebut tidak disengaja dan tanpa sepengetahuan Pemerintah Australia. Walaupun kemudian, Pemerintah Australia menegaskan bahwa pelanggaran-pelanggaran wilayah perairan Indonesia seperti itu tidak akan terulang, tetapi tidak ada kepastian semuanya akan dipatuhi begitu saja di lapangan. Sebab, pelanggaran wilayah yang telah dilakukan AL Australia pada saat mereka mendorong kapal kayu para pencari suaka asal Afrika dan Timur Tengah yang menuju Australia kembali ke perairan Indonesia, sebenarnya telah terjadi pula pada 19 Desember 2013, atau dua kali, dalam waktu yang sangat berdekatan.<sup>40</sup> Yang lebih jelas lagi, dari sumber yang berbeda, 3 kapal, termasuk jenis *freecat*, dengan diperlengkapi persenjataan penuh, HMAS Stuart, dan 1 kapal lainnya, telah melanggar batas 12 mil laut, sekitar 22 kilometer, sebanyak 5 kali, sejak 13 Desember 2013.<sup>41</sup>

Pelanggaran wilayah perbatasan laut Indonesia di sekitar Kabupaten Kepulauan Rote Ndao rawan terjadi karena perbatasan teritorial laut Indonesia dengan Australia belum diselesaikan.<sup>42</sup> Kasus-kasus pelanggaran terjadi tidak hanya dalam kasus "*boat people*," namun juga seringnya tudingan atas masuknya nelayan-nelayan tradisional Indonesia, terutama asal Rote Ndao, ke wilayah perairan Australia. Ketidakjelasan atau ketidakbakuan batas wilayah laut kedua negara yang dapat dijadikan pegangan, selalu menjadi pangkal persoalan, yang melibatkan AL Australia, nelayan tradisional asal Rote Ndao, dan para imigran gelap asal mancanegara, khususnya Timur Tengah.<sup>43</sup> Selama ini masalah belum berhasil diselesaikan, karena belum dicapainya kesepakatan atas Pulau Pasir (Ashmore Reef).<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Natalia Santi, "Australia Akui Langgar Perairan Indonesia," *Koran Tempo*, 18 Januari 2014.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Lihat Poltak Partogi Nainggolan, *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*, (Jakarta: Tiga Utama, 2004).

<sup>43</sup> Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT, Aba Maulaka, 22 April 2014.

<sup>44</sup> Wawancara dengan Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Provinsi NTT, I Gusti Lanang Ardika, 22 April 2014.

Kian meningkatnya ancaman keamanan yang datang dari aktivitas penyelundupan dan perdagangan manusia, secara realistis, membutuhkan kehadiran kapal-kapal TNI-AL untuk melakukan patroli laut sesering dan sejauh mungkin, sebagai upaya pencegahan untuk dapat menangkap para pelaku, termasuk mereka yang mengorganisasi dan memperoleh keuntungan dari kegiatan tersebut. Terlebih lagi, dengan terjadinya berulang kali tindakan pelanggaran wilayah secara sengaja oleh AL Australia, untuk dalih apapun, TNI-AL telah diminta untuk menempatkan kapal-kapal perangnya di perairan Provinsi NTT. Kapal-kapal ini perlu menjalankan operasinya di Laut Timor sampai perairan selatan Pulau Rote dan Sumba. Kehadiran TNI-AL secara nyata dan sering di lapangan akan bermanfaat pula untuk melindungi kekayaan laut Indonesia dari ancaman pencurian para nelayan asing. Selama ini, TNI-AL tidak menempatkan kapal-kapal perangnya secara permanen di Pangkalan TNI-AL VII (Lantamal) Kupang.<sup>45</sup> Padahal, pelanggaran wilayah laut banyak terjadi di sekitar wilayah perairan tersebut, termasuk pencurian ikan secara besar-besaran oleh para nelayan asing.<sup>46</sup>

Dalam kasus tiga kapal perang asal Australia, kapal-kapal itu diketahui telah memasuki perairan Indonesia di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, tanpa kehadiran aparat TNI-AL. Ini wajar saja, karena di sana hanya ada Lanal yang terbilang kecil, dengan peralatan sangat terbatas, sehingga menyulitkan kemampuan aparat keamanan dan pertahanan Indonesia di lapangan, seperti yang terdapat di Rote Ndao, dan juga untuk Rote Ndana.<sup>47</sup> Kedatangan tiga kapal perang tersebut diketahui setelah aparat Polres Rote Ndao berhasil mengamankan lagi 45 imigran gelap yang terdampar di Dusun Kakaek, Desa Lenupetu, Kecamatan Pantai Baru,

Rote Ndao, pada 6 Januari 2014. Salah seorang pelaku, imigran gelap, mengaku bahwa mereka digiring anggota AL Australia menggunakan 3 kapal perang dan 6 *speed boat* sampai memasuki perairan Rote Ndao, sekitar 7 mil dari daratan Pulau Rote. Para imigran gelap tersebut sempat bertahan selama 1,5 hari, dengan pengawasan ketat tentara AL (marinir) Australia. Adapun, sebagaimana diungkapkan Kapolres Rote Ndao, AKBP Hidayat, para imigran gelap tersebut berangkat dari Pulau Kendari pada 21 Desember 2013, dan tiba di Australia pada 1 Januari 2014.<sup>48</sup> Selanjutnya, kapal mereka dihadang dan digiring ke luar dengan kapal perang oleh AL Australia sampai ke perairan Rote Ndao, tanpa izin memasuki perairan Indonesia.<sup>49</sup> Aparat Polres Rote Ndao, yang menemukan para imigran, langsung mengamankan dan menampung mereka di Mapolres Rote Ndao. Ke-45 imigran gelap itu terdiri dari 39 orang laki-laki dan 9 orang perempuan, berasal dari Somalia (28 orang), Sudan (9 orang), Mesir (3 orang), Nigeria (2 orang), Yaman (1 orang), Ghana (1 orang), dan Lebanon (1 orang).<sup>50</sup>

Kasus terbaru terjadi pada 5 Mei 2014, setelah AL Australia memulangkan para pencari suaka dari India (16 orang), Nepal (2 orang), dan Albania (2 orang), yang telah berlayar menyewa perahu nelayan dari Pulau Rote menuju Australia. Ketika akan memasuki perairan Australia, perahu mereka langsung digiring kembali ke perairan Indonesia, sedangkan 1 perahu lagi ditenggelamkan oleh penjaga pantai Australia. Para pendatang gelap itu diserahkan ke Polres Rote Ndao di Pulau Rote, dan dievakuasi menggunakan kapal patroli polisi ke Kupang. Polres Rote Ndao sendiri telah menahan 2 tersangka, yaitu nakhoda dan 1 anak buah kapal, dengan barang bukti perahu yang disewa itu.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Wawancara dengan Danlantamal VII, Laksmana Pertama (Pelaut) Deddy Muhibah Pribadi, S.E., MPA, Wadanlantamal Kol. Laut (Pelaut) Lukman H, dan Asisten Operasi, Kol. Sunarno Adi, 25 April 2014, di Kupang, Provinsi NTT.

<sup>46</sup> "Perairan NTT Butuh Kapal Perang," *Media Indonesia*, 13 Januari 2014.

<sup>47</sup> Wawancara dengan Danlantamal VII, Laksmana Pertama (Pelaut) Deddy Muhibah Pribadi, S.E., MPA, Wadanlantamal Kol. Laut (Pelaut) Lukman H, dan Asisten Operasi, Kol. Sunarno Adi, 25 April 2014, di Kupang, Provinsi NTT.

<sup>48</sup> "Kapal Australia Giring Imigran di Perairan Indonesia Tanpa Izin," *Suara Pembaruan*, 7 Januari 2014.

<sup>49</sup> Dika Dania Kardi, "Australia kembali Lecehkan RI," *Media Indonesia*, 8 Januari 2014; Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT, Aba Maulaka, 22 April 2014.

<sup>50</sup> "Kapal Giring Imigran di Perairan Indonesia Tanpa Izin," *Suara Pembaruan*, 7 Januari 2014.

<sup>51</sup> "Australia Usir 20 Pencari Suaka," *Media Indonesia*, 7 Mei 2014.

Kegiatan penyelundupan dan perdagangan manusia lintas-negara rawan sekali terjadi di Provinsi NTT, termasuk yang melintasi Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, selain didukung keterlibatan aparat keamanan lokal. Para pelaku sudah sering dilaporkan kepada penegak hukum, tetapi tidak pernah diproses dan ditindak secara hukum. Laporan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa belakangan menengarai keterlibatan oknum perwira di jajaran Kepolisian Daerah (Polda) Provinsi NTT.<sup>52</sup> Bahkan, lebih jauh lagi, ditengarai adanya keterlibatan langsung oknum polisi dalam jaringan penyelundupan orang. Kasus perdagangan manusia lintas negara melibatkan pula pelaku asal Rote, yang sudah dilaporkan berulang kali ke Polda NTT, tetapi tidak ditindaklanjuti dengan proses hukum. Untuk itu, fakta di lapangan memperlihatkan bahwa pelanggaran hukum transnasional rawan pula terjadi di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Dilaporkan, lemahnya tindak lanjut penanganan terkait pula dengan keterbatasan aparat lokal dalam menangani TKI dan imigran gelap yang bermasalah. Dalam sebulan terakhir, Pemerintah Australia telah mengusir 93 imigran gelap asal Timur Tengah dan Afrika ke wilayah perairan Provinsi NTT, termasuk yang melalui Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.<sup>53</sup> Tempat-tempat penampungan di rumah detensi imigrasi (rudenim) di Kupang saja dewasa ini sudah menampung sebanyak 171 imigran gelap, jauh melebihi kapasitas yang hanya 100 orang. Pada tahun 2013 dilaporkan, aparat keamanan dan imigrasi Provinsi NTT telah mengamankan paling sedikit 1.614 imigran gelap, dengan sejumlah 127 orang sudah dideportasi ke negara asal masing-masing.<sup>54</sup> Sisanya direlokasi ke rudenim lain, sehingga masih terdapat 171 orang di rudenim Kupang.

### **Pencemaran Lingkungan**

Dari perspektif ancaman keamanan nonkonvensional, sebagaimana wilayah Provinsi

---

<sup>52</sup> "Perdagangan Manusia: Oknum Perwira Polda NTT Diduga Terlibat," *Suara Pembaruan*, 6 Maret 2014.

<sup>53</sup> "NTT Kewalahan Tangani Imigran," *Koran Tempo*, 10 Februari 2014, hlm. 11.

<sup>54</sup> *Ibid.*

NTT lainnya, yang sebagian besar terdiri dari wilayah perairan Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, tidak luput dari ancaman pencemaran. Dalam kasus Montara, ledakan sumur minyak (21 Agustus 2009) di Blok West Atlas, yang merupakan konsesi Australia, tumpahan minyaknya sudah mencemari perairan di Celah Timor. Akibat kasus pencemaran minyak di laut terbesar di Asia Pasifik ini, *environmental security* Rote Ndao turut terancam.

Tumpahan minyak mentah dari sumur yang dioperasikan PTTEP Australasia membawa ancaman kerusakan bagi tiga negara, yakni Indonesia, Timor Leste, dan Australia. Bencana yang belum teratasi, termasuk persoalan ganti ruginya, dirasakan juga oleh penduduk pesisir selatan Pulau Timor dan pulau-pulau sekitar Provinsi NTT, termasuk di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. Dengan tumpahan minyak total mencapai 40 juta liter minyak mentah, wilayah perairan yang tercemar di seluruh Provinsi NTT mencapai 90.000 km<sup>2</sup>.<sup>55</sup> Kasus Montara ini jauh lebih besar dari kasus tumpahan minyak kapal tanker Exxon Valdez di Teluk Alaska tahun 1989 dan meledaknya anjungan minyak Deepwater Horizon di Teluk Meksiko, tahun 2010. Bencana Montara tidak hanya telah merusak biota laut, tetapi juga berdampak pada ribuan warga pesisir, khususnya para nelayan di selatan Timor, seluruh pesisir Pulau Rote, Sabu dan selatan Alor, sempat berbulan-bulan tidak bisa melaut. Bencana serius telah menghancurkan budidaya rumput laut dan keramba apung.

Mengenai pencemaran minyak Montara ini, Bupati Rote Ndao, Leonard Haning, mengatakan bahwa masyarakat Rote Ndao tengah menangihi hidup mereka karena tumpahan minyak Montara, yang telah membunuh mata pencaharian mereka. Sebagai konsekuensinya, penghasilan petani rumput laut telah berkurang sampai 80 persen.<sup>56</sup> Demikian halnya dengan nelayan, yang terhalang melaut dan kehilangan sumber ikan mereka di perairan. Yang ironis, walaupun sedemikian besar dampaknya, sejauh ini belum ada perhatian, apalagi upaya ganti rugi yang disampaikan, dan

---

<sup>55</sup> "Pencemaran Lingkungan: Petaka Montara, di mana Kepedulian Negara?," *Kompas*, 6 April 2014.

<sup>56</sup> *Ibid.*

juga upaya alternatif yang telah diperjuangkan pemerintah.

Bencana tumpahan ladang minyak Montara yang telah mencemari Laut Timor telah dinilai sebagai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berat dan harus diproses sampai tuntas dengan meminta pertanggungjawaban, baik dari pihak negara maupun swasta di Indonesia dan Australia.<sup>57</sup> Namun sayangnya, sekalipun seperti dikatakan Bupati Rote Ndao, Leonard Haning, masyarakat nelayan di wilayah perairan paling selatan Indonesia yang berbatasan dengan Australia itu telah menderita kerugian besar, yang hingga kini tuntutan ganti kerugian belum ada penyelesaiannya, baik secara ekonomi, maupun sosial. Sementara itu, Pemerintah Rote Ndao telah menghitung nilai kerugian atas bencana tumpahan minyak yang telah menimpa penduduknya di perairan tersebut, yang diperkirakan mencapai Rp. 7,5 trilyun, dengan rincian, jumlah kerugian langsung sebesar Rp. 4,7 trilyun, sedangkan dampak tidak langsung mencapai Rp. 671 miliar.<sup>58</sup>

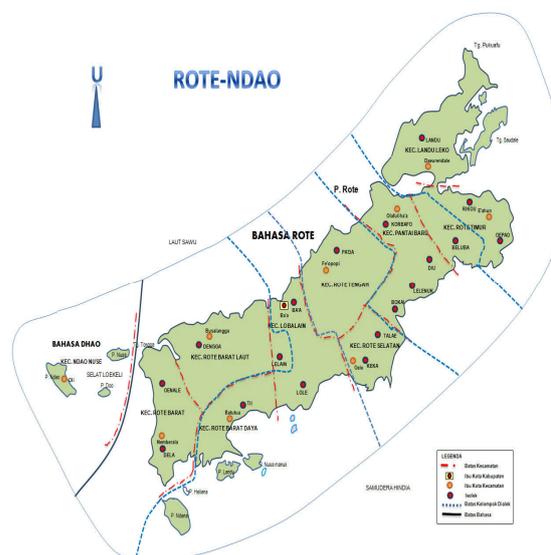
Sebagaimana dijelaskan Dinas Kelautan dan Perikanan, selain dari pemboran minyak di tengah laut, seperti di Laut Timor dengan kasus Montara-nya, ancaman pencemaran perairan Rote Ndao juga datang dari pembuangan limbah rutin dari kapal-kapal yang dibersihkan di tengah laut, terutama kapal-kapal asing berukuran besar dari Australia.<sup>59</sup> Hal ini terjadi karena pengawasan dan tindakan pencegahan dari aparat yang berwenang cenderung lemah. Selain itu, kelestarian perairan Rote Ndao menjadi terancam akibat penggunaan bahan peledak dalam penangkapan ikan. SDA Rote Ndao terancam, terutama rumput laut serta berbagai jenis ikan. Untuk budidaya rumput laut, areal yang terancam mencapai 5.342 hektar, walaupun yang baru dimanfaatkan 2.995,7 hektar, dengan produksi mencapai 1.048.762,72 ton basah, sebagai bagian dari Klaster II bersama-sama dengan Kota Kupang, Kabupaten Kupang, Timor Tengah Selatan, Timor Tengah Utara,

<sup>57</sup> "Pencemaran Laut Timor: Pemerintah agar Dukung Langkah Masyarakat," *Suara Pembaruan*, 26 Februari 2014.

<sup>58</sup> "Australia Harus Bayar ganti Rugi Dampak Pencemaran Montara," *Suara Pembaruan*, 19 Februari 2014.

<sup>59</sup> Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT, Aba Maulaka, 22 April 2014.

dan lain-lain.<sup>60</sup> Karena itu, lemahnya dukungan Pemerintahan Presiden SBY<sup>61</sup> dalam menyerap dan mewujudkan tuntutan rakyat Provinsi NTT, yang wilayah perairannya tercemar tumpahan minyak Montara dan mengalami kerugian besar ini, sangat disayangkan.



Sumber: "Bahasa dan Budaya Rote-Ndao," <http://bbronda.blogspot.com/2012/12/normal-0-false-false-false-en-us-x-none.html>

**Gambar 1.** Peta Wilayah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao

### Transmigrasi sebagai Solusi

Kebijakan transmigrasi bagi Pemerintah Provinsi NTT dan Kabupaten Kepulauan Rote Ndao adalah salah satu solusi yang dinilai efektif untuk mengatasi kekosongan dan ketidakmerataan penyebaran penduduk di banyak pulau di NTT, khususnya Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. Kebijakan yang sebenarnya telah dimulai lebih dari 5 tahun lalu dilakukan tidak dengan memindahkan penduduk yang padat dari luar Provinsi NTT dan Pulau Jawa, tetapi dari wilayah kecamatan di sekitar ibukota Kabupaten Kepulauan Rote Ndao yang padat penduduknya. Lokasi yang dijadikan sasaran kebijakan transmigrasi di Rote Ndao adalah Oeteas (2005),

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> FGD P3DI dengan Universitas Nusa Cendana mengenai "Keamanan Maritim di Kawasan," pada 2 April 2014 di Kupang, Provinsi NTT.

Paal (2006), Oenggaut (2008), dan Istua (2011), dengan masing-masing warga binaan sebanyak 100 KK.<sup>62</sup> Strategi transmigrasi ini membutuhkan biaya yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan harus mendatangkan para transmigran dari luar kabupaten dan provinsi, apalagi dari Pulau Jawa. Di samping itu, dari perspektif antropologis (lihat Gambar 1.), para transmigran lokal ini tidak memiliki perbedaan primordial (agama, kesukuan, bahasa dan lain-lain) dan latar belakang yang signifikan antara pendatang dengan penduduk lokal dan wilayah baru mereka, sehingga lebih mudah membaur.<sup>63</sup>

Kesamaan latar belakang juga dibantu oleh persiapan dan kerja sama yang baik antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten dalam menyiapkan prasarana dan sarana yang dibutuhkan para transmigran, seperti kawasan pemukiman dan perumahan yang layak, kawasan pertanian dan perkebunan untuk diolah, fasilitas kesehatan (puskesmas, posyandu), air bersih (sumur, pipa dan sebagainya), fasilitas pendidikan, dan sebagainya. Dalam perjalanannya kemudian, kerja sama ketiga unsur pemerintah tersebut terus memperhatikan kondisi dan kebutuhan para transmigran di tempat kehidupan mereka yang baru, seperti apakah mereka membutuhkan pembangunan sekolah TK, SD dan sebagainya dan sudah sesuai dengan pertumbuhan keluarga dan anak-anak mereka, serta meletakkan pembinaan dalam bercocok tanam dan sebagainya.<sup>64</sup> Dengan kondisi demikian, kebijakan pemerataan sebaran dan ‘pengiriman’ penduduk ke wilayah-wilayah yang masih jarang ataupun kosong penduduknya dapat mencapai sarannya, untuk pengamanan wilayah secara *de facto*, melalui langkah okupasi. Sebagai contoh, sejumlah 400 KK warga yang ditransmigrasikan ke wilayah-wilayah baru yang jarang atau kosong penduduknya di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao itu telah menempati

wilayah baru seluas 180 ha, sebuah wilayah yang tidak kecil.<sup>65</sup>

Proyek transmigrasi di wilayah-wilayah pulau terluar dan strategis adalah salah satu jalan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao yang telah dimekarkan, selain untuk tujuan dasar menciptakan desa, kelurahan dan kecamatan baru, khususnya di berbagai lokasi yang masih kosong. Melalui proyek transmigrasi, upaya meningkatkan dan mempercepat pembangunan daerah, meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta peningkatan peran penduduk dalam pembangunan dan penyerapan tenaga kerja, wilayah perbatasan di pulau-pulau terluar yang menjadi beranda Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dapat dilakukan. Jalan ini untuk memperkecil tingkat kesenjangan penduduk perbatasan yang tinggal di wilayah Indonesia dari negara tetangga terdekat, sehingga mereka tidak perlu tertarik untuk keluar, bermigrasi dan tinggal di negara lain, tetangga terdekat, baik secara legal maupun ilegal.

Proyek transmigrasi di pulau-pulau terluar di wilayah perbatasan adalah tindak lanjut dari keinginan mewujudkan wilayah tersebut sebagai halaman depan. Kebijakan ini bukan diarahkan sebaliknya, yaitu membuat pulau-pulau terluar sebagai halaman belakang, sehingga tetap terbelakang, karena kurang perhatian pemerintah. Melalui proyek transmigrasi dengan tujuan khusus ini, keutuhan wilayah dan kedaulatan teritorial dapat dijaga, dengan melakukan pembangunan yang lebih berkeadilan dan relatif merata secara nasional.<sup>66</sup> Proyek transmigrasi khusus di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao akan membantu pengembangan wilayah itu sebagai sabuk pengaman (*security belt*) NKRI dari ancaman luar, terutama tetangga terdekat.<sup>67</sup> Terciptanya kesejahteraan melalui

<sup>62</sup> Dinas Transmigrasi Provinsi NTT, *Data Bulanan P2K Trans Agustus 2012*, (Kupang: Dinas Transmigrasi Provinsi NTT, 2012).

<sup>63</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Kawasan Transmigrasi Provinsi NTT, Fransiskus Gabi Tola, 5 November 2012.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Dinas Transmigrasi Provinsi NTT, *op.cit.*

<sup>66</sup> “Transmigrasi Percepat Pembangunan di Perbatasan,” *Suara Pembaruan*, 10 Desember 2013.

<sup>67</sup> Lihat khususnya PP No. 62/2010 tentang Pemanfaatan Pulau-pulau Kecil Terluar, yaitu pemanfaatan pertahanan dan keamanan, kesejahteraan masyarakat, dan pelestarian lingkungan. Contoh kasus yang pernah terjadi adalah Sipadan dan Ligitan, lihat kembali, “Hak Eksklusif Pengelolaan Pulau: Atur Investasi Asing Lewat UU Pesisir.” *Neraca*, 8 Januari 2013.

proyek transmigrasi ini, jika dijalankan dengan tepat dan mencapai hasil optimal, termasuk di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, yang merupakan batas paling selatan NKRI dan berbatasan dengan negara tetangga Australia, akan mendukung pendekatan keamanan atau teritorial (*security approach*), yang selama ini dijalankan aparat pertahanan-keamanan, dengan kekuatan utamanya Tentara Nasional Indonesia (TNI).<sup>68</sup> Sebaliknya, absennya proyek semacam ini, atau jika gagal dalam implementasinya akan menyimpan bom waktu, berupa konflik-konflik horizontal dan vertikal di kemudian hari, seperti di Papua.

Dengan kebijakan mengisi pulau-pulau tidak berpenduduk dengan penduduk Provinsi NTT dari pulau-pulau yang padat penduduknya melalui kebijakan transmigrasi diharapkan konflik-konflik lokal di masa depan akibat perbedaan etnik, agama, dan bahasa dapat dihindari. Belajar dari pengalaman di masa lalu dari kebijakan transmigrasi yang dilakukan di Kalimantan, Aceh dan Papua, pemindahan penduduk dari wilayah-wilayah sekitar Kabupaten Kepulauan Rote Ndao jauh lebih kondusif dan mendukung, selain dari sisi ekonomi bisa efisien (lihat Gambar 1.). Melalui proyek transmigrasi yang inovatif semacam ini, konflik-konflik kesukuan (*tribalisme*) dan agama (*sektarianisme*) yang selama ini sering terjadi di banyak tempat daerah tujuan transmigrasi di pulau-pulau yang kosong di Indonesia, dapat dicegah. Oleh karena itu, kebijakan Pemerintah Kabupaten Kepulauan Rote Ndao sudah tepat, tetapi tetap perlu diamati dengan seksama arus kedatangan dan perpindahan manusia yang besar dari pulau-pulau, apalagi jika bersifat permanen, berkelanjutan, dan jangka panjang. Karena, akibat perbedaan kepentingan dan latar belakang, gesekan antara penduduk setempat (lokal) dengan pendatang mudah muncul, terutama jika proses asimilasi sulit dan tidak berlangsung secara alamiah. Demikian pula, jika wilayah-wilayah di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao itu dimekarkan di kemudian hari, ancaman bentrokan antarwarga di perbatasan kecamatan, kelurahan dan desa di masa depan bisa saja

<sup>68</sup> Wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Kawasan Transmigrasi Provinsi NTT, Fransiskus Gabi Tola, 5 November 2012.

terjadi setelah tingkat kepadatan penduduknya bertambah dan memperoleh kemajuan yang pesat, karena perebutan kekuasaan di antara mereka.

Belakangan, muncul inisiatif Menteri Hukum dan HAM (Menkumham), Amir Syamsudin, yang melontarkan gagasan mengirimkan para narapidana dan memberdayakan mereka sebagai transmigran ke pulau-pulau terluar Indonesia, yang belum berpenghuni sama sekali.<sup>69</sup> Gagasan ini sangat baik, karena para narapidana itu akan dikirim ke daerah yang terisolasi dan akan dipaksa untuk bekerja dan menyumbangkan tenaga dan pikiran mereka secara produktif. Sementara, di wilayah-wilayah yang masih kosong penduduknya, kehadiran mereka akan sangat dibutuhkan, dan jauh dari mengganggu kehidupan penduduk asli. Sehingga, aksi pendudukan atau lintas batas secara ilegal oleh aparat negara asing, dan klaim ilegal kepemilikan di wilayah terpencil dari (pengelolaan) pusat, dapat dicegah. Begitu pula, berbagai aksi pengelolaan secara ilegal atau pencurian sumber daya alam oleh pihak asing dapat segera diketahui, jika telah ada para transmigran yang tinggal dan hidup di wilayah-wilayah yang jauh dari kontrol pemerintah pusat dan lokal tersebut. Para narapidana itu akan berperan turut mengawal NKRI dari ancaman dan gangguan pihak asing.

## Penutup

Dari pengungkapan data-data di atas tampak bahwa Kabupaten Kepulauan Rote Ndao adalah pulau pesisir terluar Indonesia dengan kondisi yang sangat tertinggal. Infrastruktur menjadi masalah terbesar bagi kabupaten kepulauan yang sangat membatasi keterhubungan pulau tersebut dengan wilayah lainnya, terutama pemerintah Provinsi NTT. Janji pemerintah pusat untuk melakukan pengembangan pulau-pulau pesisir kecil dan terluar setiap tahun harus ditagih kemajuannya. Oleh karena itu, pada tahun 2014, diharapkan sudah dapat dilihat, hasil pembangunan dari salah satu pulau pesisir terluar untuk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, sebagai

<sup>69</sup> Irfan Fitrat dan Gilang Akbar Prambadi, "Napi Diberdayakan di Pulau Terluar," *Republika*, 26 Februari 2014.

bagian dari 92 pulau yang telah direncanakan selama ini.

Adapun kelangkaan jumlah penduduk di pulau pesisir terluar di bagian paling selatan Indonesia yang berbatasan dengan Australia itu meningkatkan ancaman terhadap eksistensi dan masa depan Rote Ndao. Tidak heran, kehadiran dan aktivitas orang asing semakin menimbulkan ancaman terhadap kehidupan penduduk asli dan kedaulatan pengelolaan dan wilayah kabupaten kepulauan yang baru dimekarkan dan telah menjadi wilayah yang semakin terbuka itu. Sehingga logis, berbagai jenis ancaman keamanan, yang bersifat tradisional dan nontradisional, serta lintas batas, rentan dihadapi wilayah dan penduduknya, termasuk yang berdampak dari pengelolaan wilayah sekitarnya yang legal, tetapi telah menimbulkan dampak pencemaran atas lingkungan perairan Rote Ndao dewasa ini. Sebagai konsekuensinya, pembuatan UU pesisir yang mengatur soal pengelolaan pulau-pulau pesisir, terutama di wilayah terluar, oleh investasi dan tangan asing, baik secara individual maupun korporasi, perlu didukung, untuk dipercepat penyusunannya.

Transmigrasi sebagai salah satu solusi yang tepat untuk mengisi pulau-pulau yang sampai sekarang masih kosong, tanpa penghuni, di kabupaten kepulauan pesisir terluar di Provinsi NTT tersebut, yang salah satunya dengan mendatangkan para narapidana untuk mendiami dan mengolah bagian-bagian pulau yang sangat terisolasi. Oleh karena itu, gagasan proyek transmigrasi khusus yang dimunculkan Menkumham Amir Syamsudin, di samping dengan pemindahan penduduk dari wilayah sekitar pulau di provinsi yang sama, yang padat penduduknya, perlu didukung, demi mempertahankan keutuhan atau integritas wilayah NKRI.

Selanjutnya, kebijakan untuk meningkatkan pengadaan kapal-kapal patroli dan aktivitas patroli laut perlu didukung. Ini penting untuk segera dapat direalisasikan, agar dapat merespons kian meningkatnya ancaman keamanan langsung, khususnya yang datang dari aparat keamanan laut asing, terutama negara tetangga, terhadap Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. Upaya ini harus menjadi bagian dari

belanja atau perwujudan kekuatan esensial minimum (*minimum essential forces*) pertahanan dan keamanan nasional.

Demikian pula dengan sikap para diplomat Kemlu Indonesia. Mereka diharapkan dapat lebih proaktif merespons perkembangan di lapangan, dengan melakukan kunjungan langsung ke pulau-pulau terluar. Sehingga diharapkan, mereka lebih memiliki pengetahuan di lapangan, yang akan menjadi modal penting dalam berhadapan dengan negara tetangga Australia. Mereka tidak perlu menjadi inferior dan cepat mengalah. Hal ini penting demi peningkatan kapabilitas aparat pengawal negara dalam memperjuangkan kepentingan dan mempertahankan eksistensi Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Penduduk Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, terutama para nelayan tradisionalnya, diharapkan tetap dapat menjaga garis perbatasan laut Indonesia di wilayahnya di pulau terluar, yakni Pulau Pasir (*Ashmore Reef*), dengan peninggalan kuburan nenek moyang mereka dan kekayaan ikan di sekitar perairannya di sana, yang belakangan telah diklaim oleh Australia. Dalam kasus tumpahan minyak Montara yang telah mencemari perairan Kabupaten Kepulauan Rote Ndao dan merugikan para nelayan di sana, Pemerintah Indonesia (Jakarta) seharusnya mendukung gugatan rakyat Provinsi NTT terhadap Montara, perusahaan asal Australia, untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak. Tanpa ini, kewenangan dan kedaulatan wilayah Indonesia atas Kabupaten Kepulauan Rote Ndao, atau integritas wilayah NKRI secara utuh, dianggap tidak ada, karena tidak dihormati secara realistis di lapangan oleh pihak asing.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Buntoro, Kresno. 2012. *Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI): Prospek dan Kendala*. Jakarta: Seskoal.
- Fox, James J. 1977. *Harvest of the Palm: Ecological Change in Eastern Indonesia Ecological Change in Eastern Indonesia*. Harvard: Harvard University Press.

Dewan Kelautan Indonesia. 2009. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Kelautan*. Jakarta: Dewan Kelautan Indonesia.

Nainggolan, Poltak Partogi. 2009. *Masalah Penyelundupan dan Perdagangan Orang*. Jakarta: P3DI Setjen DPR.

\_\_\_\_\_.2004. *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*. Jakarta: Tiga Utama.

BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. 2012. *Rote Ndao dalam Angka*. 2012. Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Samantho, Ahmad Y, Oman Abdurahman et. al. 2011. *Peradaban Atlantis Nusantara*. Jakarta: Ufuk Press.

### Laporan dan Makalah

Brosur No. 30 Tahun 1979, Direktorat Agraria Propinsi Dati I NT; SK Bupati Rote Ndao No. 97/KEP/HK/2010 Tanggal 6 Mei 2010 tentang Penetapan Nama-nama Pulau di Kabupaten Kepulauan Rote Ndao Tahun 2010.

Dinas Transmigrasi Provinsi NTT. 2012. *Data Bulanan P2K Trans Agustus 2012*. Kupang: Dinas Transmigrasi Provinsi NTT.

Dinas Pendidikan Provinsi NTT. 2012. *Data Kelulusan SMP/MTs 2012*. Kupang: Dinas Pendidikan Provinsi NTT.

Dinas Pendidikan Provinsi NTT. 2012. *Data Perbandingan Persentase Kelulusan SMA/MA, SMK dan SMP/MTS 2010/2012*. Kupang: Dinas Pendidikan Provinsi NTT.

BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao. 2012. *Registrasi Penduduk 2011*. Kupang: BPS Kabupaten Kepulauan Rote Ndao.

Wawancara dengan Danlantamal VII, Laksmana Pertama (Pelaut) Deddy Muhibah Pribadi, S.E., MPA, Wadanlantamal Kol. Laut (Pelaut) Lukman H, dan Asisten Operasi, Kol. Sunarno Adi, 25 April 2014, di Kupang, Provinsi NTT.

Wawancara dengan Bagian Program Data dan Evaluasi Dinas Pendidikan Provinsi NTT, Flora Triana dan Goris Babo, 5 November 2012.

Wawancara dengan Kepala Bidang Kemitraan Dinas Pariwisata Provinsi NTT, Johny Rohi, 5 November 2012.

Wawancara dengan Kepala Bidang Promosi Dinas Pariwisata Provinsi NTT, Bonaventura Rumat, 5 November 2012.

Wawancara dengan Kepala Bidang Pemberdayaan Kawasan Transmigrasi Provinsi NTT, Fransiskus Gabi Tola, 5 November 2012.

Wawancara dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi NTT, Aba Maulaka, 22 April 2014.

Wawancara dengan Sekretaris Badan Pengelola Perbatasan Provinsi NTT, I Gusti Lanang Ardika, 22 April 2014.

Wawancara dengan Danlantamal VII Laksmana Pertama (Pelaut) Deddy Muhibah Pribadi, S.E., MPA, Wadanlantamal Kol. Laut (Pelaut) Lukman H, dan Asisten Operasi, Kol. Sunarno Adi, 25 April 2014, di Kupang, Provinsi NTT.

FGD P3DI dengan Universitas Nusa Cendana mengenai “Keamanan Maritim di Kawasan,” 26 April 2014, di Kupang, Provinsi NTT.

### Surat Kabar dan Website

“ASDP Mewaspada Perairan Selatan NTT,” *Kompas*, 19 Februari 2014.

“Australia Harus Bayar ganti Rugi Dampak Pencemaran Montara,” *Suara Pembaruan*, 19 Februari 2014.

“Australia Usir 20 Pencari Suaka,” *Media Indonesia*, 7 Mei 2014.

“Bahan Pokok Menipis: Sudah Tiga Minggu Pasokan Barang ke Kepulauan Terhenti,” *Kompas*, 28 Januari 2014.

“Bantuan Pendidikan BNI,” *Koran Jakarta*, 3 November 2012.

Dika Dania Kardi, “Australia kembali Lecehkan RI,” *Media Indonesia*, 8 Januari 2014.

“Empat Pulau di NTT Rawan Dicaplok Negara Lain,” *Media Indonesia*, 25 Februari 2014.

Fitrat, Irfan dan Gilang Akbar Prambadi, “Napi Diberdayakan di Pulau Terluar,” *Republika*, 26 Februari 2014.

“Hak Eksklusif Pengelolaan Pulau: Atur Investasi Asing Lewat UU Pesisir,” *Neraca*, 8 Januari 2013.

“Imigran Gelap akan Dilokalisasi,” *Kompas*, 12 Februari 2014.

“Kapal Australia Giring Imigran di Perairan Indonesia Tanpa Izin,” *Suara Pembaruan*, 7 Januari 2014.

Kustiasih, Rini. “Ombak Tinggi Rote di Ujung Selatan Negeri,” *Kompas*, 24 Desember 2013.

“NTT Kewalahan Tangani Imigran,” *Koran Tempo*, 10 Februari 2014.

“On Australia’s boat people’s policy,” *The Jakarta Post*, January 10, 2014.

“Pulau Terluar Masih Tertinggal,” *Kompas*, 19 Agustus 2013.

“Panglima TNI Fasilitas Kapal Perang Australia,” *Media Indonesia*, 9 Januari 2014.

Parlina, Ina & Margareth S. Aritonang, "TNI chief denies backing Oz policy," *The Jakarta Post*, 10 Januari 2014. "Pencemaran Laut Timor: Pemerintah agar Dukung Langkah Masyarakat," *Suara Pembaruan*, 26 Februari 2014.

"Pencemaran Lingkungan: Petaka Montara, di mana Kepedulian Negara," *Kompas*, 6 April 2014.

"Perairan NTT Butuh Kapal Perang," *Media Indonesia*, 13 Januari 2014.

"Pulau Batek Terancam Diklaim Timor Leste". *Lintas NTT*. 26 Oktober 2013. <http://www.lintasntt.com/pulau-batek-terancam-diklaim-timor-leste/>.

Santi, Natalia, "Australia Akui Langgar Perairan Indonesia," *Koran Tempo*, 18 Januari 2014.

Seo Yohanes, dan Ali Akhmad, "Pulau Batek Terancam Jadi Milik Timor Leste," *Koran Tempo*, 26 Oktober 2013.

Sarong, Frans, "Beranda Depan yang Harus Didandani," *Kompas*, 8 Maret 2014. "Transmigrasi Percepat Pembangunan di Perbatasan," *Suara Pembaruan*, 10 Desember 2013.