

Studi Analisis Terhadap Penanganan dan Payung Hukum Praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* dan *Transshipment* di Indonesia

Oleh: Alda Eunique and Mikaela Rafagabriola Edoloan

Staf Divisi *Legal Research and Development* ALSA LC UI Board of 2021

Ditinjau oleh: Aristyo Rizka Darmawan, S.H., LL.M.¹

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, di mana sebagian besar wilayah Indonesia terdiri dari perairan yang meliputi 70% wilayah Indonesia.² Oleh karena itu, sumber daya perikanan memiliki potensi yang signifikan dalam membantu perkembangan perekonomian Indonesia. Namun, sumber daya perikanan Indonesia yang melimpah juga ternyata menjadi sebuah tantangan. Keunggulan Indonesia dalam hal sumber daya perikanan diiringi dengan maraknya kasus *illegal, unreported, and unregulated* (“IUU”) *fishing* dan *transshipment* di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (“ZEE”) Indonesia.³ Pelanggaran terhadap pengelolaan perikanan lepas pantai telah merugikan Indonesia hingga 1,9 triliun rupiah setiap tahunnya yang tentunya menjadi kerugian signifikan bagi Indonesia.⁴

Menurut Food and Agriculture Organization (“FAO”), penangkapan ikan secara ilegal (*illegal fishing*) merupakan kegiatan yang dilakukan oleh kapal di laut teritorial suatu negara tanpa izin atau bertentangan dengan undang-undang dan peraturan hukum di yurisdiksinya atau

¹ Dosen Hukum Internasional di Fakultas Hukum Universitas Indonesia serta *Program Director* di Center for Sustainable Ocean Policy Fakultas Hukum Universitas Indonesia (CSOP FH UI), sebuah lembaga penelitian tentang isu-isu pengelolaan laut dan lingkungan laut yang berkelanjutan.

² West Java Province, “Indonesia is Maritime Country with the World's Largest Islands,” <https://jabarprov.go.id/En/index.php/news/4597/2017/11/03/Indonesia-is-Maritime-Country-with-the-Worlds-Largest-Islands>, diakses 6 Juli 2021.

³ Indriati Kusumawardhani, “Kebijakan Penenggelaman Kapal Asing Pelaku Illegal Fishing sebagai Komitmen Pemerintah Indonesia dalam Penanganan dan Pemberantasan Illegal Fishing,” *Opinio Juris* 26 (2020), hlm. 23.

⁴ Rudy Satriyo Mukantardjo, *et al.*, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Pengadilan Perikanan*, (Jakarta: BPHN, 2009), hlm. 68.

dengan kewajiban internasional.⁵ Sementara itu, penangkapan ikan yang tidak dilaporkan (*unreported fishing*) adalah kegiatan penangkapan ikan yang belum atau salah dilaporkan kepada pihak otoritas nasional yang berwenang dan bertentangan dengan hukum serta peraturan nasional negara tempat praktik tersebut dilaksanakan.⁶ Oleh karena itu, beberapa negara menganggap *unreported fishing* sebagai pelanggaran administratif. Adapun penangkapan ikan yang tidak diatur (*unregulated fishing*) didefinisikan sebagai kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan di suatu wilayah oleh kapal tanpa kebangsaan atau kapal yang mengibarkan bendera suatu negara yang bukan merupakan pihak terkait di wilayah itu dengan cara yang bertentangan dengan tindakan konservasi dan pengelolaan ataupun tanggung jawab negara menurut hukum internasional.⁷

Selain IUU *fishing*, kejahatan maritim lain yang mengancam industri perikanan adalah *transshipment*. *Transshipment* dilakukan dengan memindahkan muatan ikan di tengah laut lepas dari kapal pengumpul ke kapal asing tanpa melaporkan jumlah tangkapan yang akurat untuk menghindari izin dari pihak berwenang dan menghindari aturan pelabuhan.⁸ Dengan demikian, *transshipment* termasuk ke dalam modus pencurian ikan dan dianggap sebagai salah satu faktor utama dalam menentukan di mana ikan yang ditangkap secara ilegal berakhir di pasar.⁹ Terlebih lagi, *transshipment* biasanya dilakukan oleh kapal pengangkut berpendingin, yang dikenal sebagai “reefers.”¹⁰ Reefers tiba pada waktu dan lokasi yang telah ditentukan sebelumnya dengan membawa persediaan bahan bakar, makanan, umpan, hingga pergantian

⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Rome: FAO, 2001), hlm. 2.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Elisabeth Septin Puspoayu, Cindy Yunita Sari, dan Virania Cahya Ramadhani, “Praktik Illegal Transshipment di Laut Lepas Berdasarkan Hukum Laut Internasional,” *Mimbar Hukum* 3 (2019), hlm. 75–77.

⁹ Martin Tsamenyi, *et al.*, “The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective,” *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010), hlm. 5–31; Stop Illegal Fishing, “Transshipment,” <https://stopillegalfishing.com/issues/transshipment/>, diakses 28 Juni 2021.

¹⁰ Stop Illegal Fishing, “Transshipment,” diakses 28 Juni 2021.

kru, kemudian mengangkut hasil tangkapan yang telah dipindahkan tersebut untuk pasar di seluruh dunia.¹¹

Kejahatan maritim tersebut terus berlanjut karena beberapa hal, antara lain nelayan Indonesia yang tidak mampu memanfaatkan sumber daya perikanan di perairan ZEE Indonesia, keterbatasan dana, sarana, dan prasarana untuk pengawasan, serta hasil pengintaian yang belum optimal karena kapal asing dengan teknologi komunikasi yang canggih mampu memantau setiap pergerakan kapal-kapal patroli.¹² Faktor lain yang berkontribusi terhadap praktik ini adalah meningkatnya kebutuhan akan sumber daya perikanan, terutama dari negara-negara yang banyak melakukan IUU *fishing*, yang mendorong mereka untuk berekspansi ke wilayah laut Indonesia.¹³ *Transshipment* secara khusus juga disebabkan oleh bahan bakar yang merupakan penyumbang terbesar terhadap biaya operasional penangkapan ikan, yaitu sekitar 50% dari total biaya.¹⁴ Oleh karena itu, IUU *fishing* dan *transshipment* merupakan strategi bisnis untuk menekan biaya operasional dan memperoleh keuntungan yang optimal.¹⁵ Akibatnya, menurut Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (“BKP”), IUU *fishing* dan *transshipment* telah menyebabkan kerugian Indonesia mencapai sekitar 20 triliun rupiah setiap tahun, di mana 15 triliun rupiah berasal dari *transshipment*.¹⁶

Implikasi dari Praktik IUU *Fishing* dan *Transshipment*

¹¹ National Oceanic and Atmospheric Administration, “Understanding Illegal Unreported and Unregulated Fishing,” <https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>, diakses 28 Juni 2021.

¹² Simela Victor Muhamad, “Illegal Fishing di Perairan Indonesia: Permasalahan dan Upaya Penanganannya secara Bilateral di Kawasan,” *Politica* 3 (2012), hlm. 72.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Aldhanalia Pramesti Salsabila, “Pengoptimalan Satgas 115 dengan Model Koordinasi Satgas Pusat dan Daerah Sebagai Bentuk Pencegahan Illegal Transshipment di Indonesia,” *Lex Scientia Law Review* 2 (2018), hlm. 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, “Rp15 Triliun Kerugian Negara Akibat Transshipment,” <http://www.bpkp.go.id/berita/read/1457/11300/Rp-15-Triliun-Kerugian-Negara-Akibat-Transshipment>, diakses 25 Agustus 2021.

IUU *fishing* dan *transshipment* menyebabkan implikasi negatif dalam berbagai bidang. Salah satunya adalah kerusakan lingkungan laut sebab metode penangkapan ikan yang digunakan dalam pelaksanaan IUU *fishing* dan *transshipment* diiringi dengan penghancuran ekosistem laut.¹⁷ Lebih lanjut, IUU *fishing* dan *transshipment* akan meningkatkan kesempatan bagi oknum-oknum untuk mengeksploitasi sumber daya lautan serta melancarkan penangkapan ikan yang berlebihan. Akibatnya, kondisi persediaan ikan akan berkurang secara signifikan tanpa adanya tindakan pencegahan atau represi langsung yang dapat dilakukan. Hal ini disebabkan oleh data penangkapan ikan yang sebenarnya tidak dapat diperoleh karena pelaksanaan IUU *fishing*.¹⁸ Apabila tidak segera diatasi, ancaman kerugian yang lebih buruk dalam kerusakan lingkungan laut akan terjadi.

Selain itu, praktik IUU *fishing* dan *transshipment* juga sangat berkorelasi dengan kemerosotan kondisi ekonomi dalam jaminan kesejahteraan nelayan serta pendapatan nasional. Berdasarkan pernyataan dari Kepala Riset, Kelautan, dan Sumber Daya Perikanan, kerugian akibat IUU *fishing* dan *transshipment* di kawasan Samudra Pasifik saja telah mencapai 4–7 juta komoditas perikanan per tahun.¹⁹ Berdasarkan jumlah tersebut, kerugian ekonomi yang terjadi diproyeksikan sekitar 8.3 juta USD per tahun atau sekitar 118 miliar rupiah.²⁰ Untuk itulah, dengan menyadari bahwa sumber daya laut merupakan sumber pendapatan yang krusial bagi pembangunan negara, baik nelayan maupun negara akan dirugikan apabila sumber daya laut mengalami kerusakan. Tidak hanya itu, praktik penangkapan ikan yang tidak bertanggung jawab akan membahayakan keberlangsungan sektor perikanan dalam jangka panjang.²¹

¹⁷ Abdul Qodir Jaelani and Udiyo Basuki, "Illegal Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Upaya Mencegah dan Memberantas Illegal Fishing dalam Membangun Poros Maritim Indonesia," *Jurnal Supremasi Hukum* 3 (2014), hlm. 181.

¹⁸ M Ambari, "Masih Terjadi, Ini Dampak Negatif dari Praktik IUU Fishing," <https://www.mongabay.co.id/2020/03/12/masih-terjadi-ini-dampak-negatif-dari-praktik-iuu-fishing/>, diakses 27 Juli 2021.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Annis Susanti, *et.al.*, "Dampak Ekonomi Akibat IUU Fishing Perikanan Tangkap Pelagis Besar di WPPNRI 715," *Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan* 15 (2020), hlm.136.

Status Quo dan Permasalahan Terkini Terkait IUU Fishing dan Transshipment di Indonesia

Indonesia marak akan IUU *fishing* karena infrastruktur dan aturan yang ada belum diterapkan secara ideal.²² Selain itu, para nelayan kurang memiliki informasi dan pemahaman terkait zona penangkapan ikan mana yang boleh dan tidak boleh mereka masuki.²³ Akibatnya, otoritas keamanan maritim dari negara-negara tetangga kerap menangkap sejumlah besar nelayan Indonesia.²⁴ Selain itu, melihat potensi sumber daya laut yang sangat besar di Indonesia, kapal-kapal asing juga berusaha mendapatkan pemasukan dari laut Indonesia secara ilegal.²⁵ Berdasarkan data Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Secara Ilegal 115 (“**Satgas 115**”) tahun 2018, dari 106 kapal yang ditangkap karena diduga melakukan kegiatan penangkapan ikan secara ilegal dan tak berizin, 38 di antaranya adalah kapal Vietnam, 8 kapal Malaysia, 5 kapal Filipina, dan 1 kapal Togo.²⁶ Jumlah tersebut pun meningkat sepanjang tahun 2021. Hingga Juni 2021, Kementerian Kelautan dan Perikanan (“**KKP**”) Republik Indonesia telah menangkap 113 kapal atas keterlibatannya dalam IUU *fishing*, 77 kapal dari Indonesia, 23 dari Vietnam, 9 dari Malaysia, dan 4 dari Filipina.²⁷

Meski telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasinya, IUU *fishing* dan *transshipment* masih menjadi dua dari beberapa masalah klasik di Indonesia dan tersebar di seluruh nusantara, termasuk Laut Natuna Utara, Laut Sulawesi, dan Selat Malaka.²⁸ Aturan

²² Badan Riset dan Sumber Daya Manusia Kelautan dan Perikanan, “IUU Fishing dan Ancaman Kedepannya Bagi Indonesia,” <https://kkp.go.id/brsdm/artikel/5684-iuu-fishing-dan-ancaman-kedepannya-bagi-indonesia>, diakses 28 Juni 2021.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Ambaranie Nadia Kemala Movanita, “106 Kapal Pelaku Illegal Fishing Ditangkap Sepanjang 2018, Terbanyak dari Indonesia,” <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/12/21/164146426/106-kapal-pelaku-illegal-fishing-ditangkap-sepanjang-2018-terbanyak-dari>, diakses 1 Agustus 2021.

²⁷ Kementerian Kelautan dan Perikanan, “KKP Tangkap 19 Kapal Illegal Fishing Dalam Operasi Peringatan Hari Internasional Memerangi IUU Fishing,” <https://kkp.go.id/artikel/31226-kkp-tangkap-19-kapal-illegal-fishing-dalam-operasi-peringatan-hari-internasional-memerangi-iuu-fishing>, diakses 2 Agustus 2021.

²⁸ Sri Asih Roza Nova, “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: The Impacts and Policy for Its Completion in Coastal West of Sumatera,” *Hukum Internasional* 14 (2017), hlm. 237; Imam Prakoso, “IUU Fishing Di Laut Natuna Utara, Laut Sulawesi Dan Selat Malaka – Juni 2021,”

yang tumpang tindih merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan masalah ini terus terjadi, mengingat terdapat beberapa peraturan yang mengatur terkait IUU *fishing* dan *transshipment*. Selain itu, lembaga penegak hukum di laut, yaitu Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (“**TNI AL**”), Polisi Perairan, KKP, Kementerian Perhubungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktorat Jenderal Imigrasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, Pemerintah Daerah, dan Direktorat Jenderal Pengawasan Ketenagakerjaan, masih kurang koordinasi sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan.²⁹ Meskipun masing-masing lembaga maritim di Indonesia memiliki fungsi dan perannya, faktor lain seperti ego sektoral, keterbatasan fasilitas, dan kurangnya pengawasan menyebabkan maraknya kasus IUU *fishing* dan *transshipment* di Indonesia. Menurut data Badan Keamanan Laut Republik Indonesia (“**Bakamla RI**”), bahkan sejak 2015 sekitar 5.000 kapal asing masih melakukan praktik IUU *fishing* di perairan Indonesia dengan kapasitas 1.000–1.200 ton.³⁰

Pengaturan Hukum Mengenai IUU *Fishing* dan *Transshipment* serta Implementasinya di Indonesia

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan sejumlah peraturan untuk mengendalikan praktik IUU *fishing* dan *transshipment*. Pertama, **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985** yang meratifikasi *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 (“**UNCLOS 1982**”) sebagai instrumen hukum internasional untuk mengatur wilayah laut Indonesia, yang meliputi pemanfaatan sumber daya laut dan berbagai keunggulan bahari yang dimiliki. Sebagai negara yang secara aktif memperjuangkan pengakuan hukum internasional atas UNCLOS 1982 serta berbagai implementasi dari aturan turunannya dalam hukum nasional, Indonesia kemudian juga

<https://oceanjusticeinitiative.org/2021/07/02/iuu-fishing-di-natuna-sulawesi-selat-malaka-juni-2021/>, diakses 1 Agustus 2021.

²⁹ Yetty Komalasari Dewi, Arie Afriansyah, and Aristyo Rizka Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea: Lesson Learned for Indonesia,” *Indonesian Journal of International Law* 18 (2020), hlm. 98.

³⁰ Natasha Isabella Rossana William Putri, “Kebijakan Moratorium Kapal Eks-Asing dalam Menangani Illegal Unreported and Unregulated (Iuu) Fishing di Perairan Indonesia Periode 2014–2016,” *Journal of International Relations* 6 (2020), hlm. 129.

meratifikasi *United Nations Implementing Agreement* (“UNIA 1995”). Berdasarkan ketentuan dalam UNIA 1995, konservasi dari keanekaragaman hayati laut serta pengelolaan perikanan wajib diatur dalam lembaga-lembaga perikanan regional.³¹ Dengan demikian, dapat kita simpulkan bahwa pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk memberlakukan peraturan yang akan melindungi sumber daya perikanan yang kita miliki dari kegiatan-kegiatan merugikan. Apalagi saat UNCLOS 1982 telah menyatakan dalam **Pasal 63** dan **Pasal 87** bahwa kebebasan menangkap ikan dibatasi oleh kewajiban setiap negara untuk melestarikan dan mengelola sumber daya laut.³²

Kedua, **Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009** tentang Perikanan (“UU Perikanan”), sebagaimana telah diubah melalui **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020** tentang Cipta Kerja (“UU CK”). **Pasal 41 ayat (3) UU Perikanan** menyatakan bahwa setiap kapal penangkap ikan harus mendaratkan hasil tangkapan ikan di pelabuhan perikanan yang telah ditentukan. Selanjutnya, pada ayat (4) dari pasal dan undang-undang yang sama juga dijelaskan bahwa siapapun yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan dan/atau transportasi pengangkut ikan yang tidak melakukan pembongkaran muatan pada pelabuhan perikanan yang telah ditentukan akan dikenakan sanksi administratif, seperti peringatan, pembekuan izin sementara, atau pencabutan izin. Akan tetapi, sanksi yang dijatuhkan di Indonesia atas praktik IUU *fishing* dan *transshipment* tersebut masih terdapat kekurangan karena cakupannya yang sempit. Peraturan yang telah diformulasikan tersebut tidak mencakup pertanggungjawaban pidana korporasi, ketentuan minimum khusus, serta sanksi pidana.³³ Dengan demikian, dapat kita simpulkan bahwa upaya penanggulangan untuk memberantas IUU *fishing* dan *transshipment* masih belum efektif.

Ketiga, **Keputusan KKP Nomor KEP.50/MEN/2012** tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* 2012–2016. Rencana nasional ini bertujuan untuk menjadi acuan serta pedoman bagi setiap unit lembaga dalam lingkup KKP dan kementerian-kementerian lain yang relevan untuk mencegah dan

³¹ Elisabeth Septin Puspoayu, *et.al.*, “Praktik Illegal Transshipment di Laut Lepas Berdasarkan Hukum Laut Internasional,” *Mimbar Hukum* 31 (2019), hlm. 80.

³² United Nations, *United Nations Convention on Law of The Sea*, Ps. 63 and Ps. 87.

³³ Ayu Iza Elvany, “Kebijakan Formulatif Penanggulangan Tindak Pidana *Destructive Fishing* di Indonesia,” *Justitia* 3 (2019), hlm. 212.

mengatasi IUU *fishing* sesuai dengan cakupan fungsi dan tugas yang dimiliki.³⁴ Bab V dari peraturan menteri tersebut mengatur mengenai keberadaan Pengadilan Perikanan serta Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Perikanan untuk menghambat dan memitigasi IUU *fishing*.³⁵ Meskipun sebetulnya pembentukan Pengadilan Perikanan di seluruh provinsi di Indonesia juga telah diatur dalam **UU Perikanan**, pada kenyataannya per tahun 2017 pengadilan ini hanya dapat ditemukan di delapan provinsi, yaitu Jakarta, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Kepulauan Riau, Maluku, Papua Barat, dan Papua.³⁶

Namun, keberadaan Pengadilan Perikanan ini bukan tanpa masalah sebab dengan adanya Pengadilan Negeri dan Pengadilan Perikanan sekaligus menyebabkan dualisme dan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian kasus-kasus IUU *fishing* dan *transshipment*.³⁷ Isu tersebut disebabkan oleh perbedaan dari aparat dan sistem penegakan hukum serta proses penanganan kasus-kasus pelanggaran maritim dalam kedua pengadilan yang dimaksud.³⁸ Masalah selanjutnya muncul ketika Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan (“**PPNS Perikanan**”) harus membawa kasus yang ditangani ke provinsi yang memiliki Pengadilan Perikanan saat kasus tersebut terjadi di provinsi yang tidak mengakomodasi keberadaan Pengadilan Perikanan, alhasil menyebabkan ketidakefektifan terkait kelebihan biaya yang harus dikeluarkan oleh PPNS Perikanan.³⁹ Mengenai eksekusi dari keputusan pengadilan pula terdapat masalah otoritas, di mana menteri KKP yang lebih sering mengeksekusi putusan pengadilan daripada PPNS Perikanan, seperti merampas atau menenggelamkan kapal pelaku.⁴⁰ Akibatnya, pelaksanaan dari rencana nasional tersebut tidak dapat dilakukan dengan optimal.

³⁴ Indonesia, Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. KEP.50/MEN/2012 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing 2012–2016, hlm. 2.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 26.

³⁶ Afrianto Sagita, “Optimalisasi Pengadilan Perikanan dalam Penegakkan Hukum Tindak Pidana Perikanan di Perairan Indonesia,” *Hukum dan Peradilan* 6 (2017), hlm. 217 & 232.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 231.

³⁸ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Pengadilan Perikanan* (Jakarta: Tim BPHN, 2009), hlm. 89.

³⁹ Freshty Yulia Arthatiani, “The Role of Fisheries Civil Servant Investigators (PPNS Perikanan) in the Law Process of IUU Fishing in Indonesia,” *Widyariset* 17 (April 2014), hlm. 10.

⁴⁰ Sherly Adam, “Koordinasi Kelembagaan dalam Penenggelaman Kapal Hasil Tindak Pidana Di Bidang Perikanan,” *Terakreditasi Nasional* 26 (Januari - Maret 2020), hlm. 129.

Namun, bagaimanapun juga pemerintah masih berusaha untuk memanfaatkan Pengadilan Perikanan dengan 49 kasus yang masih ditangani oleh PPNS Perikanan bahkan di tengah pandemi COVID-19 selama Januari hingga Mei 2020.⁴¹

Tidak berhenti di situ, masalah yang serupa juga terjadi dengan Forum Koordinasi Tindak Pidana Perikanan. Forum ini secara lebih lanjut diatur dalam **Peraturan KKP Nomor PER.18/MEN/2011** tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.13/MEN/2005 tentang Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Meskipun demikian, belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme yang jelas atas pelaksanaan forum tersebut.⁴² Forum ini seharusnya dapat menjadi jawaban atas masalah yang dihadapi oleh Indonesia mengenai kewenangan yang tumpang tindih antara lembaga penegak hukum di laut karena hanya akan ada satu rantai koordinasi yang dapat sekaligus mendukung peran Pengadilan Perikanan. Akan tetapi, forum ini masih gagal dalam memberikan dampak yang nyata bagi masyarakat karena meskipun telah berdiri di 33 provinsi di Indonesia, tetap tidak ada sinergi yang terbangun dari lembaga-lembaga terkait dalam forum ini.⁴³

Seperangkat regulasi-regulasi tersebut serta rencana nasional pemerintah mencerminkan bahwa sebetulnya telah ada kemauan normatif dalam mengatasi maraknya praktik IUU *fishing* dan *transshipment* di Indonesia. Sayangnya, hal tersebut belum ditegaskan secara tegas dan menyeluruh. Selain itu, peraturan-peraturan yang berlaku tidak mampu memberikan retribusi serta efek jera akibat kurangnya ketegasan pemerintah. Sanksi-sanksi yang diberikan dalam sejumlah peraturan juga hanyalah sekadar sanksi administratif, seperti dalam **Peraturan KKP Nomor Per.12/Men/2012** tentang Usaha Perikanan Tangkap di Laut Lepas serta **Peraturan KKP Nomor 58/PERMEN-KP/2020** tentang Usaha Perikanan

⁴¹ Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, "Di Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Perikanan, KKP Dorong Sinergi dan Inovasi Penanganan Kasus Di Masa Pandemi COVID-19," <https://kkp.go.id/djpsdkp/artikel/19880-di-forum-koordinasi-penanganan-tindak-pidana-perikanan-kkp-dorong-sinergi-dan-inovasi-penanganan-kasus-di-masa-pandemi-covid-19>, diakses pada 31 Agustus 2021.

⁴² Sherly Adam, "Koordinasi Kelembagaan dalam Peneggelaman Kapal...", hlm. 129.

⁴³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Pemberantasan Kegiatan Perikanan Liar (IUU Fishing)* (Jakarta: Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016), hlm. 130.

Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Pengakuan atas dibutuhkannya perlindungan atas sumber daya laut Indonesia dari IUU *fishing* dan *transshipment* serta menyatakan kegiatan tersebut sebagai kejahatan transnasional saja tidaklah cukup. Menjamin pelaksanaan yang optimal atas peraturan-peraturan serta rencana nasional yang ada untuk memerangi tindak kejahatan tersebut sangatlah krusial.

Perbandingan Model Penegakan Hukum di Laut Milik Negara Lain dengan Indonesia

Subbahasan ini akan membandingkan model penegakan hukum di laut Indonesia dengan Amerika Serikat (“AS”) dan Malaysia. Pada dasarnya, AS saat ini memiliki sistem multi-agensi, serupa dengan Indonesia, sedangkan Malaysia pernah mengalami masalah yang sama dengan Indonesia, yaitu tumpang tindih yurisdiksi antarlembaga. Malaysia juga terletak di Asia Tenggara sehingga kondisi geografisnya mirip dengan Indonesia. Menurut ukuran ZEE dan sumber daya perikanan yang dimiliki, ketiga negara tersebut juga sama-sama rentan terhadap IUU *fishing*.⁴⁴ Berdasarkan *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*, skor kerentanan Indonesia terhadap IUU *fishing* adalah 3,92, AS 3,96, dan Malaysia 3,09.⁴⁵

Kemudian, demi menyesuaikan dengan kerentanan serta kondisi geografis dan geopolitiknya, setiap negara memiliki model penegakan hukum tertentu.⁴⁶ Sebagai contoh, Indonesia yang baru-baru ini membentuk Bakamla RI melalui **Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014**.⁴⁷ Bakamla RI bertanggung jawab atas keamanan maritim di Indonesia dengan melakukan patroli keamanan di perairan Indonesia bersama dengan lembaga penegak hukum di laut sebagaimana telah disebutkan sebelumnya.⁴⁸ Bakamla RI juga turut merumuskan

⁴⁴ G. Macfadyen, G. Hosch, N. Kaysser, and L. Tagziria, *The IUU Fishing Index: January 2019* (Switzerland: Poseidon Aquatic Resource Management Limited and the Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2019), hlm. 112–114.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 83.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 98.

⁴⁸ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Keamanan Laut*, Perpres No. 178 Tahun 2014, Ps. 2.

langkah-langkah yang harus diambil Indonesia untuk menegakkan hukum dan mengurangi IUU *fishing*.⁴⁹

Banyaknya lembaga yang bertugas melakukan penegakan hukum di laut menyebabkan salah satu masalah yang paling menonjol di Indonesia mengenai tumpang tindih yurisdiksi dan tidak memadainya garis diskresi yang jelas untuk lembaga-lembaga tersebut. Dalam peraturan tentang penegakan hukum di laut, subjek di dalamnya bisa lebih dari satu institusi.⁵⁰ Situasi ini menimbulkan interpretasi yang berbeda atas otoritas institusi karena ego yang dimiliki masing-masing institusi.⁵¹ Masing-masing lembaga seringkali menjalankan tugasnya secara independen sesuai dengan kewenangannya.⁵² Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga ini kemudian membuka ruang untuk miskordinasi yang tentunya tidak efektif dalam menyelesaikan masalah keamanan maritim yang dimiliki Indonesia. Oleh karena itu, meski Indonesia sudah memiliki Forum Koordinasi Tindak Pidana Perikanan, permasalahan yang dimiliki Indonesia tetap berlangsung karena mekanisme, alur koordinasi, dan kerja sama dari 11 lembaga dalam forum tersebut masih perlu ditingkatkan.

Seperti halnya Indonesia, AS telah menjadikan Penjaga Pantai sebagai pihak utama yang bertanggung jawab atas penegakan hukum di laut, bukan Angkatan Laut.⁵³ Pada tahun 1976, AS mengesahkan *The Magnuson-Stevens Act* (“MSA”) yang mengatur tindakan pencegahan terkait IUU *fishing*.⁵⁴ Salah satunya adalah sertifikasi kapal yang melegitimasi bahwa kapal tersebut bebas dari IUU *fishing* dan hanya diberikan kepada kapal yang tidak pernah terlibat dalam IUU *fishing*.⁵⁵

Selain itu, AS juga memiliki Tim Keamanan dan Keselamatan Maritim Penjaga Pantai AS (*US Coast Guard Maritime Security and Safety Teams* atau “MSST”) dan *National Oceanic and Atmospheric Administration’s National Marine Fisheries Service* (“NOAA

⁴⁹ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 84.

⁵⁰ Eka Martiana Wulansari, “Penegakan Hukum di Laut dengan Sistem Single Agency Multi Tasks,” *RechtsVinding* (2014), hlm. 3.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 86.

⁵⁴ National Oceanic and Atmospheric Administration of the U.S. Department of Commerce, “Laws & Policies: Magnuson-Stevens Act” <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies>, diakses 27 Juli 2021.

⁵⁵ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 85.

Fisheries”).⁵⁶ MSST dan NOAA *Fisheries* bekerja sama dengan Departemen Luar Negeri dalam memerangi IUU *fishing* dan *transshipment*.⁵⁷ MSST didirikan untuk meningkatkan keamanan maritim AS dengan misi untuk melindungi kapal, pelabuhan, fasilitas terkait, dan kargo ikan di laut teritorialnya dari kerusakan, kejahatan, dan sabotase.⁵⁸ Sementara itu, NOAA *Fisheries* berfokus pada kemitraan dengan negara-negara maritim lain, menerapkan langkah-langkah yang membatasi akses pelabuhan untuk kapal-kapal dalam daftar IUU *fishing* menurut organisasi perikanan internasional dengan keanggotaan AS, dan mengidentifikasi negara-negara yang kapalnya terlibat dalam IUU *fishing* di bawah MSA.⁵⁹

Untuk memastikan penegakan hukum di laut, khususnya mengenai IUU *fishing* dan *transshipment*, AS menerapkan Sistem Pemantauan Kapal Perikanan (“SPKP”)—sistem pengawasan satelit untuk memantau lokasi dan pergerakan kapal penangkap ikan komersial di dalam wilayah laut dan wilayah perjanjian AS.⁶⁰ Sebagai anggota Organisasi Pengelolaan Perikanan Regional (*Regional Fisheries Management Organizations* atau “RFMOs”), SPKP yang saat ini digunakan oleh AS dianggap ideal dan merupakan sarana penting yang digunakan oleh banyak negara untuk membantu memerangi IUU *fishing*.⁶¹

Indonesia sendiri telah menerapkan SPKP melalui **Peraturan Menteri KKP No. 42/PERMEN-KP/2015** tentang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan dengan memasang pemancar pada kapal yang beratnya di atas 30 *Gross Tonnage*.⁶² Namun, informasi tentang

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 86.

⁵⁷ Office of Marine Conservation, “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing,” <https://www.state.gov/key-topics-office-of-marine-conservation/illegal-unreported-and-unregulated-fishing/>, diakses 6 Agustus 2021.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ NOAA Fisheries, “Understanding Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing,” <https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-illegal-unreported-and-unregulated-fishing>, diakses 6 Agustus 2021.

⁶⁰ NOAA Fisheries, “What is the vessel monitoring system?” <https://www.fisheries.noaa.gov/node/696>, diakses 6 Agustus 2021.

⁶¹ Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), *Vessel Monitoring Systems and their Role in Fisheries Management and Monitoring, Control and Surveillance* (India: IOTC, 2016), hlm. 12.

⁶² Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, “VMS Perkuat Pengawasan Illegal Fishing,” <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/vms-perkuat-pengawasan-illegal-fishing/>, diakses 7 September 2021.

SPKP untuk nelayan masih kurang memadai, termasuk sosialisasi mengenai penggunaan dan perawatan pemancar.⁶³ Indonesia juga kesulitan dalam hal pembelian dan perbaikan SPKP serta mempertahankan jam terbangnya karena besarnya biaya yang diperlukan.⁶⁴ Secara keseluruhan, penggunaan SPKP di Indonesia tidak berpengaruh signifikan terhadap jumlah kasus IUU *fishing* dibandingkan dengan efisiensi yang dimiliki institusi AS dan implementasi SPKP yang memadai.⁶⁵ Sehingga, dapat disimpulkan bahwa AS telah berhasil mengoptimalkan peran Penjaga Pantai serta lembaga penegak hukum di kawasan maritim lainnya sekaligus teknologi yang dimiliki dalam penegakan hukum di laut.

Di sisi lain, Malaysia pernah mengalami masalah yang serupa dengan Indonesia. Malaysia memiliki 12 lembaga resmi dalam mengelola dan berpatroli di Zona Maritim Malaysia, seperti Korps Marinir Kepolisian Kerajaan Malaysia, Departemen Imigrasi, Angkatan Laut Kerajaan Malaysia, Angkatan Udara Kerajaan Malaysia, Departemen Kelautan Semenanjung Malaysia, Departemen Kelautan Sabah dan Sarawak, Departemen Perikanan, Departemen Bea Cukai Kerajaan Malaysia, Departemen Lingkungan, Departemen Pertanahan dan Pertambangan, Departemen Mineral dan Geosains, dan Pusat Koordinasi Penegakan Maritim.⁶⁶ Adanya 12 lembaga dengan tugas yang sama menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan fungsi. Situasi tersebut diperparah dengan inefisiensi berbagai penegak hukum di laut Malaysia.⁶⁷

Oleh karena itu, pemerintah Malaysia memutuskan untuk membentuk badan baru untuk menjaga hukum dan ketertiban di Zona Maritim Malaysia, yaitu Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia (*Malaysian Maritime Enforcement Agency* atau “MMEA”).⁶⁸ Kewenangan MMEA terdiri dari peran yang jelas dari 12 lembaga yang telah disebutkan.⁶⁹ Dengan

⁶³ Yosep Hadinata, “Pelaksanaan Vessel Monitoring System (VMS) di Indonesia,” (Skripsi Sarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor, 2010), hlm. 77.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Eris Tajudin, “Study of Managerial Challenges Confronting a New Agency: The Case of the Malaysian Maritime Enforcement Agency,” (MBA Professional Report of Naval Postgraduate School, California, 2015), hlm. 17.

⁶⁷ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 91.

⁶⁸ Tajudin, “Study of Managerial Challenges Confronting a New Agency,” hlm. 5.

⁶⁹ Dewi, Afriansyah, and Darmawan, “Comparative Law Enforcement Model at Sea,” hlm. 92.

demikian, MMEA sebagai lembaga sentral dalam menjaga keamanan dan keselamatan maritim di Malaysia telah berhasil menghilangkan permasalahan kelembagaan karena adanya redundansi dan tumpang tindih wilayah teritorial.⁷⁰ Sumber daya Malaysia juga dapat dioptimalkan karena fokusnya hanya diberikan kepada satu lembaga dalam penegakan keamanan maritim.⁷¹

Indonesia dapat mencatat implementasi Penjaga Pantai AS yang solid dan sistem pemantauannya yang canggih serta cara Malaysia untuk mengatasi tumpang tindih yurisdiksi dan fungsi lembaga penegak hukumnya di laut. Setiap negara memang memiliki mekanisme penegakan hukum maritimnya sendiri. Meski demikian, penting untuk dicatat bahwa apa pun model yang digunakan suatu negara, harus ada mekanisme yang kuat, tepat, dan terkoordinasi untuk memastikan keselamatan dan keamanan maritimnya di tahun-tahun mendatang.

Kesimpulan

IUU *fishing* dan *transshipment* merupakan ancaman bagi industri perikanan Indonesia dan telah menyebabkan kerugian yang cukup besar bagi Indonesia. Metode penangkapan ikan yang ilegal beserta eksploitasi dan perusakan lingkungan laut akan menimbulkan dampak negatif bagi lingkungan laut dalam jangka panjang. Kemudian, IUU *fishing* dan *transshipment* berkaitan erat dengan kerugian ekonomi dalam jaminan kesejahteraan nelayan dan pendapatan negara. Dampak negatif tersebut disebabkan oleh ketidakabsahan dan ketidakakuratan data kapal penangkap ikan, hasil tangkapan, dan besarnya pendapatan yang dimanfaatkan untuk kepentingan pihak tertentu.

Indonesia sendiri telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang IUU *fishing* dan *transshipment*. Atas dasar ini, dapat disimpulkan bahwa IUU *fishing* dan *transshipment* secara tegas dilarang di Indonesia. Terlebih lagi, Indonesia secara normatif menunjukkan komitmen dan kemauan politik untuk melindungi sumber daya laut dan ciri khas bahari. Namun, meski berbagai peraturan perundang-undangan telah ditetapkan, eksekusi yang efektif dan efisien belum terwujud karena IUU *fishing* dan *transshipment* masih menjadi dua masalah klasik di Indonesia.

⁷⁰ Tajudin, "Study of Managerial Challenges Confronting a New Agency," hlm. 17.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 18.

Salah satu permasalahan yang paling signifikan adalah peraturan perundang-undangan dan kewenangan institusi yang tumpang tindih dan kurangnya koordinasi antara aparat penegak hukum di laut Indonesia. Rencana nasional, Pengadilan Perikanan, dan Forum Koordinasi Tindak Pidana Perikanan pun belum dimanfaatkan secara optimal karena belum adanya regulasi terkait mekanisme pelaksanaannya yang jelas dan mendetail. Untuk mengatasi masalah ini, Indonesia dapat bercermin pada negara lain, seperti AS dan Malaysia, yang mekanisme penegakan hukum maritimnya sesuai dengan kondisi geografis dan geopolitiknya. Namun, mekanisme penegakan hukum tersebut tetap kokoh dan terkoordinasi untuk memastikan keselamatan dan keamanan maritim mereka. Oleh karena itu, mengingat kerugian besar yang ditimbulkan IUU *fishing* dan *transshipment*, pemerintah perlu mengintensifkan peran dan keseriusannya dalam memerangi IUU *fishing* dan *transshipment*.

Saran

Pertama, karena Indonesia belum memiliki koordinasi yang optimal, Indonesia dapat menerapkan *single agency system* dengan koordinasi yang kuat untuk memastikan keamanan dan keselamatan maritim daripada sekadar menyediakan forum untuk berkoordinasi yang terbukti tidak efisien seperti yang telah dilaksanakan sebelumnya. Lagipula, mengintegrasikan institusi-institusi terkait dalam suatu lembaga tunggal akan menguntungkan Indonesia karena memudahkan koordinasi dan pengendalian sebab komando hanya akan berada pada satu jalur. Dengan demikian, yurisdiksi yang tumpang tindih dapat dihindari untuk memitigasi inefisiensi antara aparat penegak hukum maritim yang lebih lanjut.

Kedua, pemerintah Indonesia harus meningkatkan pengawasan langsung atas seluruh lembaga pemerintah dan nonpemerintahan pada perairan Indonesia. Upaya ini sangat krusial untuk mengatasi kerentanan terjadinya praktik IUU *fishing* dan *transshipment* di Indonesia, terutama di daerah perbatasan yang sering luput dari perhatian tetapi rawan terjadi pelanggaran. Lebih lanjut, Indonesia dapat memanfaatkan SPKP untuk mendeteksi kapal yang terlibat praktik IUU *fishing* dan *transshipment* seperti yang direkomendasikan oleh RFMOs dan telah digunakan oleh banyak negara, termasuk AS, Jepang, Korea, Taiwan, dan Ghana. Partisipasi aktif pemerintah Indonesia sangat penting karena mencerminkan tanggung jawab pemerintah dalam melindungi lingkungan laut dan menegakkan kedaulatan Indonesia.

Ketiga, Indonesia perlu lebih mengembangkan kerja sama internasional dengan negara-negara tetangga yang ironisnya justru marak menjadi pelaku kasus IUU *fishing* dan *transshipment* di wilayah perairan Indonesia, seperti Malaysia, Filipina, Thailand, China, Vietnam, dan Papua Nugini, serta sepuluh negara dengan kinerja terbaik menurut Indeks IUU *Fishing* oleh *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. Dengan demikian, Indonesia dapat memperoleh komitmen yang kuat dari negara-negara internasional untuk menghentikan kejahatan maritim tersebut dan mulai memerangnya secara kooperatif. Hal ini juga diperlukan untuk membantu Indonesia memajukan sarana dan infrastruktur pengawasan kejahatan maritim, termasuk SPKP. Dengan begitu, praktik IUU *fishing* dan *transshipment* di perairan Indonesia maupun internasional dapat dicegah dan dimitigasi.