

Legitimasi Kebijakan Indonesia Dalam Penindakan *Illegal, Unreported Dan Unregulated Fishing* Menurut Perspektif Hukum Internasional

Khoirur Rizal Lutfi

Sylvana Murni Deborah Hutabarat

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

E-mail: irul.rizal@ymail.com

Abstract

This study aims to determine and understand the provisions of the prosecution of illegal, unreported and unregulated fishing (IUUF) in international law and to analyze the legitimacy of the policy action undertaken IUUF Indonesia in the perspective of international law. This study is a normative legal research using library research and interviews as data collection methods. Interviews were conducted to one of the speakers who have the authority to take actions IUUF in Indonesia. The results of this study indicate that the whole policy of repression IUUF conducted by Indonesia in its territory has full sovereignty and get legitimacy in international law by the application of territorial jurisdiction. While the prosecution IUUF policy in the region is a zone of entry into force of the sovereign rights which can only be applied to the exclusive jurisdiction of several legal actions undertaken by Indonesia has risk contrary to international law.

Keywords: IUUF, Policy, Legitimacy, International Law

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami ketentuan penindakan ilegal, unreported dan unregulated fishing (IUUF) dalam hukum internasional dan untuk menganalisis legitimasi kebijakan penindakan IUUF yang dilakukan Indonesia dalam perspektif hukum internasional. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan library research dan wawancara sebagai metode pengumpulan data. Wawancara dilakukan kepada salah satu narasumber yang memiliki otoritas dalam melakukan penindakan IUUF di Indonesia. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa terhadap seluruh kebijakan penindakan IUUF yang dilakukan oleh Indonesia di wilayah teritorialnya indonesia memiliki kedaulatan penuh (sovereignty) dan mendapat legitimasi hukum internasional berdasarkan penerapan yurisdiksi teritorial. Sedangkan kebijakan penindakan IUUF di wilayah yang merupakan zona berlakunya hak berdaulat (sovereign right) dimana hanya dapat diterapkan yurisdiksi eksklusif beberapa penindakan yang dilakukan Indonesia memiliki resiko bertentangan dengan hukum internasional.

Kata kunci: IUUF, Kebijakan, Legitimasi, Hukum Internasional

PENDAHULUAN

Luasnya wilayah perairan Indonesia tentu sebanding dengan besarnya potensi perikanan yang dimiliki. Luas wilayah perairan yang dimaksud adalah panjang pantai - termasuk di dalamnya laut teritorial - hingga kawasan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dimana negara memiliki kedaulatan dan hak berdaulat untuk melakukan eksploitasi ekonomis, termasuk di sektor perikanan. Namun tidak demikian dengan fakta yang ada, China yang luas laut dan panjang pantainya lebih kecil dari Indonesia ternyata jumlah produksinya jauh melebihi Indonesia. Berikut perbandingan dari beberapa negara mengenai luas perairan dan produksinya:

Tabel. 1. Perbandingan Luas laut dan Produksi Perikanan

NO	NEGARA	LUAS LAUT + ZEE (KM ²)	PANJANG PANTAI (KM)	PRODUKSI 2012 (TON)	EKSPOR 2013 (US\$ 000)	IMPOR 2013 (US\$ 000)
1	China	2.287.969	30.017	70.368.028	20.336.173	8.564.044
2	Thailand	299.397	7.066	3.068.450	7.153.102	3.452.275
3	Vietnam	417.663	11.409	5.942.300	5.728.260	3.441.725
4	Indonesia	6.159.032	95.181	15.504.747	4.181.858	461.957
5	Filipina	1.590.780	33.900	4.868.649	1.502.793	406.482
6	Australia	8.505.348	66.530	239.596	1.325.475	1.792.379
7	Malaysia	334.671	9.323	2.096.631	810.290	1.112.076

(Sumber: Muhammad Djufri, 2015)

Selain belum optimalnya pemanfaatan sendiri oleh Indonesia, hal lain yang dinilai menjadi penyebab dari rendahnya angka produksi perikanan dalam negeri adalah maraknya tindakan *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing* (IUUF), terutama yang dilakukan oleh kapal asing. Pengertian Illegal, Unreported dan Unregulated Fishing secara harfiah dapat diartikan sebagai kegiatan perikanan yang tidak sah, kegiatan perikanan yang tidak diatur oleh peraturan yang ada, atau aktivitasnya tidak dilaporkan kepada suatu institusi atau lembaga pengelola perikanan yang tersedia (www.fao.org). Hal tersebut mendorong Indonesia untuk membentuk beberapa kebijakan internal mulai dari pembentukan regulasi hingga tindakan penenggelaman kapal sebagai bentuk penegakan hukumnya. Secara singkat skema kebijakan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar.1. Skema Kebijakan Indonesia terhadap IUUF

(Sumber: <http://kkp.go.id/2016/05/20/contoh-info-kedaulatan/>)

Dasar pembentukan kebijakan diharuskan mengarah kepada keberlanjutan usaha perikanan tangkap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Pasal 3 Undang-Undang tersebut mengamanatkan agar pemanfaatan sumber daya kelautan dilakukan secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan bagi generasi sekarang tanpa mengorbankan kepentingan generasi mendatang. Pasal 59 mengarahkan agar pemanfaatan sumber daya kelautan dilakukan dengan mengedepankan penegakan kedaulatan dan hukum di perairan Indonesia, dasar laut, dan tanah di bawahnya.

Dari beberapa kebijakan yang ada, yang paling menimbulkan perdebatan adalah kebijakan penenggelaman kapal asing. Setidaknya beberapa negara yang salah satunya adalah China pernah melakukan protes kepada Indonesia atas kebijakan ini dengan berbagai alasan (www.bbc.com). Karena kaitanya dengan urusan hubungan antar negara bahkan batas negara, dan juga karena terdapat *foreign element* di dalamnya, maka uraian berdasarkan hukum internasional tentu menjadi hal yang menarik untuk dibahas. Di sisi lain terjadinya polemik juga karena tindakan Indonesia itu didasarkan pada payung hukum yang sifatnya unilateral, sedangkan Indonesia dan beberapa Negara yang melakukan protes sama-sama sudah meratifikasi *United Nation Convention on the Law*

of the Sea (UNCLOS 1982), dan perjanjian internasional tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan penindakan seperti yang dilakukan Indonesia bagi pelaku IUUF.

Hubungan antar negara merupakan hubungan yang tidak hanya berdimensi tunggal. Permasalahan sosial, ekonomi, politik, keamanan dan perbatasan sering menjadi isu yang memberikan pengaruh dan implikasi tertentu (Effendi, 1994: 9, dan lihat juga Adolf, 2008: 1). Realisasi hubungan internasional tersebut biasanya terjadi dalam bentuk perjanjian internasional yang sifatnya dinamis (Pathiana, 2002: 1). Perjanjian internasional sebagai sumber utama hukum internasional berlaku mengikat bagi para pihaknya atas pelaksanaan prinsip '*pacta sunt servanda*'.

Pathiana (2002: 114) mengungkapkan bahwa persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian dapat dinyatakan dengan jalan ratifikasi (*ratification*), akseptasi (*acceptance*), atau persetujuan (*approval*) yang diuraikan berdasarkan pasal 14 Konvensi Wina 1969 dan pasal 15 nya yang tidak jauh berbeda. Indonesia dan beberapa Negara yang sering memiliki persinggungan dalam kasus IUUF tercatat telah meratifikasi UNCLOS 1982. Sehingga, antara Indonesia dan beberapa negara tersebut sebenarnya sudah tidak ada halangan lagi untuk sama-sama tunduk dan terikat pada konvensi tersebut.

Isu penindakan kapal asing atas pelanggaran IUUF seringkali bermasalah karena perbuatan yang diduga IUUF terjadi di wilayah laut yang masih terdapat *overlapping claim*. Seperti yang belum lama terjadi antara Indonesia dan kapal nelayan China di perairan Natuna. Menurut Indonesia perairan tersebut adalah bagian dari wilayahnya dan menurut China juga merupakan bagian dari wilayahnya yang disebut *Traditional Fishing Ground*.

Dalam konteks kedaulatan wilayah yang tentu akan memiliki pengaruh terhadap kedaulatan wilayah dan hukum yang merupakan kepentingan nasional, Duong (2007: 1098) mengungkapkan sebuah pendapat dalam tulisannya bahwa:

No legal theory can solve all the territory or boundary disputes. Such disputes are generally too vital to a state's national interests to yield just because a legal rule, let alone a procedural one, has changed. However, it is equally true that countries engaged in such disputes continuously try to reinforce their legal positions by developing more evidence and invoking the rules of international law to their own advantage. Thus, a change in international law that would reinforce a party's position in a territorial dispute may have the practical effect of providing greater incentives for the involved countries to resolve the dispute.

Tidak ada teori hukum yang dapat menyelesaikan semua sengketa wilayah maupun perbatasan. Sangat tidak mungkin bagi sebuah negara untuk menyerah dan mengorbankan kepentingan nasionalnya hanya karena sebuah peraturan hukum, tidak terkecuali hukum internasional.

Ungkapan tersebut setidaknya turut menguatkan gambaran beberapa kasus yang terjadi di dunia. Praktik yang berlarut-larut oleh negara dalam permasalahan sengketa batas. Seperti yang terjadi antara Guyana dan Suriname misalnya. Kedua negara mengklaim kedaulatan atas tiga daerah: Courantyne River, yang memisahkan mereka, New River Triangle (segitiga sungai baru), yang terletak di ujung selatan negara yang berdekatan, dan beberapa bagian yang meliputi wilayah Laut Karibia, yang membentang dari garis pantai utara. Sengketa tersebut sulit mencapai kesepakatan meskipun negosiasi sudah dilakukan bertahun-tahun. Padahal, sengketa tersebut sudah ada sejak keduanya belum merdeka dari kolonialisme (Donovan, 2003: 41).

Oleh karenanya tidak kemudian dapat dipungkiri fakta bahwa negara-negara yang terlibat dalam sengketa seperti itu juga dipastikan selalu berusaha untuk memperkuat posisi hukum mereka dengan mengembangkan bukti-bukti dan aturan-aturan hukum internasional untuk menyokong kepentingannya tersebut. Dengan demikian, faktor hukum internasional yang akan memperkuat posisi suatu pihak dalam sengketa teritorial dan sengketa internasional lainnya akan mempunyai efek praktis, memberikan pengaruh besar bagi negara-negara hingga mendorong mereka untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui jalur adjudikatif (Pathiana, 2002: 114).

UNCLOS 1982 merupakan hasil kesepakatan Negara-negara di dunia yang tentu mengikat para pihaknya. Indonesia, Malaysia, Filipina dan Negara lain di kawasan ASEAN tercatat sebagai Negara yang telah meratifikasi. Oleh karena itu, konsekwensi dari hal tersebut adalah bahwa perjanjian internasional tersebut masuk menjadi bagian dari hukum nasional. Untuk itu UNCLOS 1982 dapat dijadikan dasar ketika terjadi persinggungan di antara Negara-negara yang meratifikasi dalam konteks hukum laut selama tidak ada perjanjian internasional yang lebih khusus.

Sebagai Negara berdaulat, Indonesia tentu memiliki hak dan kewajiban yang melekat menurut hukum internasional untuk menjaga kedaulatannya. Namun sebagai masyarakat internasional yang beradab, tentu Indonesia tetap terikat atas apa yang telah disepakati dalam perjanjian internasional sebagai salah satu acuan dalam melakukan

hubungan antar negara. Untuk itu, setiap kebijakan yang menyangkut hubungan antar negara atau memiliki *foreign element* tentu tetap perlu mendapat legitimasi hukum internasional, tidak terkecuali kebijakan terhadap penindakan IUUF. Hal ini penting untuk meminimalisir dan menghindari friksi antar Negara dalam kasus penindakan terhadap *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing* di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah bagaimana ketentuan penindakan pelaku *illegal, unreported* dan *unregulated fishing* berdasarkan hukum internasional dan Apakah kebijakan penindakan *illegal, unreported* dan *unregulated fishing* yang dilakukan Indonesia telah sesuai dengan hukum internasional.

Tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan yaitu untuk mengetahui dan memahami ketentuan penindakan *illegal, unreported* dan *unregulated fishing* dalam hukum internasional dan menganalisis legitimasi kebijakan penindakan *illegal, unreported* dan *unregulated fishing* yang dilakukan Indonesia menurut hukum internasional.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan baik hukum nasional maupun hukum internasional. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian yuridis dipakai sebagai proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Marzuki, 2005: 35).

Pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dan wawancara. Studi pustaka dipakai untuk mengumpulkan literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dan diambil kesimpulannya. Wawancara dilakukan kepada Badan Keamanan Laut Republik Indonesia sebagai badan yang memiliki fungsi mengkoordinasikan kegiatan penindakan terhadap *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing* (IUUF) untuk menggali data yang diperlukan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Penindakan IUUF Menurut Hukum Internasional

Upaya penanganan IUU Fishing pemerintah Indonesia telah meratifikasi dan mengadopsi beberapa regulasi internasional yang memiliki relevansi dengan isu tersebut di antaranya adalah *United Nation Convention on Law of the Sea (UNCLOS) 1982*, *Code of Conduct For Responsible Fisheries (CCRF) 1995*, *International Plan of Action (IPOA)-IUU Fishing 2001* dan beberapa bentuk perjanjian internasional yang bersifat bilateral seperti MOU dengan pihak Malaysia tentang *Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies of Malaysia and the Republic Of Indonesia* tahun 2012 yang diharapkan menjadi pedoman bagi kedua Negara dalam penegakan hukum IUU Fishing dan *Agreement of the Republic of Indonesia and the Government of Australia Relation Cooperation in Fisheries* (www.bpk.go.id). Bahasan mengenai masing-masing instrumen internasional tersebut akan penulis bahas dengan uraian sebagai berikut.

a. United Nation Convention on Law of the Sea (UNCLOS) 1982

Pengaturan tentang kedaulatan dan yurisdiksi negara di laut secara komprehensif memang mulai dilakukan oleh empat konvensi Jenewa tahun 1958 yang mengatur tentang laut teritorial dan zona tambahan, perikanan dan konservasi sumberdaya hayati di laut lepas, landas kontinen dan laut lepas. Namun demikian pada kisaran tahun 1970-an konvensi tersebut mulai dianggap tidak lagi memadai dan muncul tuntutan untuk meninjau kembali isi konvensi.

Setelah melalui perundingan yang cukup panjang, akhirnya negara-negara peserta Konferensi Hukum Laut PBB ke-3 menyepakati hasil konferensi berupa Konvensi PBB tentang Hukum Laut pada tahun 1982 (*United Nations Convention Law of the Sea/UNCLOS*) yang terdiri dari 320 pasal dan 9 Annex (Kusumaatmadja dan Agoes, 2003: 171), dan mulai berlaku tahun 1994 sesuai ketentuan Pasal 308 Konvensi, yaitu 12 bulan setelah tanggal deposit dari instrumen ratifikasi ke-60 atas konvensi tersebut.

UNCLOS 1982 adalah wujud pengakuan hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) dan yurisdiksi (*jurisdiction*) suatu negara dalam melakukan klaim atas berbagai zona maritim dengan berbagai macam pembagian. Adapun batas-batas maritim yang tertuang

dalam Konvensi Hukum Laut 1982 meliputi batas-batas perairan pedalaman (*internal waters*), perairan kepulauan (*archipelagic waters*), laut territorial (*territorial sea*), batas-batas perairan Zona Ekonomi Eksklusif (*Economic Exclusive Zone*), dan batas-batas landas kontinen (*Continental Shelf*).

UNCLOS 1982 membagi dua istilah klaim kawasan laut sebagai kedaulatan dan hak berdaulat. Kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan tertinggi atau mutlak untuk melaksanakan kekuasaan dalam wilayah negara tanpa boleh diganggu gugat oleh negara lain termasuk dalam hal pemberlakuan hukum nasional terkait dengan penindakan *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing*. Negara pantai mempunyai kedaulatan di perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut territorial. Sedangkan, Hak Berdaulat (*sovereign right*) adalah kekuasaan suatu negara terhadap wilayah tertentu yang dalam pelaksanaannya harus tunduk pada hukum internasional. Hak berdaulat ini umumnya berwujud hak untuk memanfaatkan sumber daya alam yang terdapat di kawasan tertentu yang tidak tercakup dalam wilayah kedaulatan.

Terkait dengan penegakan peraturan perundang-undangan negara pantai di kawasan yang dilekatkan klaim hak berdaulat, Pasal 73 UNCLOS mengatur bahwa Negara pantai dapat dalam melaksanakan hak berdaulatnya untuk melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber kekayaan hayati di Zona Ekonomi Eksklusif mengambil tindakan, termasuk menaiki kapal, memeriksa, menangkap dan melakukan proses peradilan, sebagaimana diperlukan untuk menjamin ditaatinya peraturan perundang-undangan yang ditetapkannya sesuai dengan ketentuan Konvensi ini (*Article 73 (1) UNCLOS 1982*).

Kapal-kapal yang ditangkap dan awak kapalnya harus segera dibebaskan setelah diberikan suatu uang jaminan yang layak atau bentuk jaminan lainnya (*Article 73 (2) UNCLOS 1982*). Hukuman Negara pantai yang dijatuhkan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan perikanan di zona ekonomi eksklusif tidak boleh mencakup pengurangan, jika tidak ada perjanjian sebaliknya antara Negara-negara yang bersangkutan, atau bentuk hukuman badan lainnya (*Article 73 (3) UNCLOS 1982*). Dalam hal penangkapan atau penahanan kapal asing Negara pantai harus segera memberitahukan kepada Negara bendera, melalui saluran yang tepat, mengenai tindakan yang diambil dan mengenai setiap hukuman yang kemudian dijatuhkan (*Article 73 (4) UNCLOS 1982*).

Berdasarkan ketentuan yang ada, UNCLOS 1982 merupakan hukum laut yang hingga saat ini dinilai sebagai instrument hukum yang paling komprehensif atas hasil serangkaian upaya yang dilakukan oleh masyarakat internasional. Pengaturan tersebut harus mengedepankan peran UNCLOS sebagai hukum perjanjian terdefinisi yang tentu harus dipatuhi oleh para pihaknya. Pengaturan yang terdapat dalam UNCLOS 1982 berusaha untuk mencapai tujuan dan kepentingan internasional, dan tidak hanya memfasilitasi pihak-pihak yang berkepentingan atas dibentuknya UNCLOS (Austin, 2008: 456).

b. Code of Conduct For Responsible Fisheries (CCRF) 1995

Code Of Conduct For Responsible Fisheries (CCRF) merupakan suatu rezim yang dibentuk melalui *Food and Agriculture Organization (FAO)* untuk menangani pengelolaan dan pembangunan perikanan tangkap yang tertib dan bertanggung jawab. *Code of conduct* atau tatalaksana ini dilatarbelakangi oleh keprihatinan para pakar perikanan dunia terhadap ancaman sumberdaya ikan, tingginya tingkat IUU fishing dan pengelolaan sumberdaya ikan yang melanggar peraturan. Rezim ini menjadi wadah kerjasama antar negara-negara untuk menanggulangi pengelolaan perikanan, khususnya IUU fishing. Indonesia tercatat telah melakukan kerjasama dengan negara lain sebagai salah satu bentuk pelaksanaan CCRF ini yang salah satunya adalah Australia di wilayah Samudera Hindia (Salfauz, 2015: 59).

CCRF adalah salah satu kesepakatan dalam konferensi *Committee on Fisheries (COFI)* yang memiliki tujuan untuk mengizinkan negara-negara dalam mengambil tindakan yang efektif, konsisten dengan hukum internasional, untuk mencegah merubah bendera kapal oleh warga negara mereka sebagai cara untuk menghindari kontrol Negara terhadap langkah-langkah manajemen dan konservasi laut lepas. Ini berarti bahwa negara-negara yang telah menerima perjanjian ini berkewajiban untuk memastikan bahwa kapal-kapal bendera mereka yang beroperasi di laut lepas sudah diberi izin untuk menangkap ikan di sana. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kontrol Negara Bendera terhadap perikanan laut lepas agar dapat dikelola secara lebih efektif (www.fao.org). Selain itu CCRF juga meminta pada FAO berkolaborasi dengan anggota dan organisasi yang relevan untuk menyusun *technical guidelines* yang mendukung pelaksanaan dari *Code of Conduct for Responsible Fisheries* tersebut.

Namun demikian, pada prinsipnya dalam melaksanakan CCRF masih tetap harus mengacu pada instrument internasional lain yang sudah ada termasuk salah satunya adalah *United Nation Convention on the Law of the Sea 1982*. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam uraian hubungan CCRF dengan instrument hukum internasional lainnya, “*The Code is to be interpreted and applied in conformity with the relevant rules of international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. Nothing in this Code prejudices the rights, jurisdiction and duties of States under international law as reflected in the Convention*”. Pada intinya bahwa CCRF harus ditafsirkan dan diterapkan sesuai dengan aturan hukum internasional yang relevan, sebagaimana tercermin dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut, 1982.

c. International Plan of Action (IPOA)-IUU Fishing 2001

IPOA-IUU merupakan instrumen sukarela sebagai kerangka kode etik untuk penangkapan ikan yang bertanggung jawab. Instrumen ini adalah tanggapan dari sesi ke dua puluh tiga sidang komite perikanan (COFI). Rancangan teks IPOA-IUU telah diuraikan pada Konsultasi Ahli di Sydney, Australia, pada Mei 2000. Dokumen ini menjadi dasar dilakukannya negosiasi pada Konsultasi Teknis yang digelar di markas FAO, Roma, pada Oktober 2000 dan Februari 2001. IPOA-IUU diadopsi dan disahkan oleh Sidang Dewan FAO pada 23 Juni 2001. Perkembangan implementasi *CCRF* dinilai belum cukup sebagai instrumen dalam pengelolaan sumber daya perikanan termasuk pencegahan dan penanggulangan *IUU Fishing*. Oleh karena itu negara-negara anggota *FAO* telah merumuskan dan menyepakati aksi internasional untuk memerangi *IUU Fishing* yang dituangkan dalam *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing (IPOA-IUU Fishing)* pada tahun 2001.

IPOA-IUU Fishing merupakan rencana aksi global dalam rangka mencegah kerusakan sumber daya perikanan dan membangun kembali sumber daya perikanan yang telah atau hampir punah, sehingga kebutuhan pangan yang bersumber dari perikanan bagi generasi saat ini dan yang akan datang tetap dapat terjamin ketersediaannya. *IPOA-IUU Fishing* tersebut harus ditindaklanjuti oleh setiap negara, termasuk Indonesia dengan menyusun rencana aksi pencegahan dan penanggulangan *IUU Fishing* di tingkat nasional.

Terkait dengan penanganan IUU Fishing, sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.50/MEN/2012, bahwa *IPOA-IUU Fishing* memberikan rekomendasi bagi negara-negara untuk memastikan bahwa sanksi terhadap kegiatan *IUU Fishing* cukup memiliki efek jera untuk mencegah, menanggulangi, dan memberantas *IUU Fishing* secara efektif dan menghilangkan keuntungan ekonomi bagi pelaku *IUU Fishing*. Selain itu Negara wajib memastikan pengenaan sanksi dilakukan secara konsisten dan transparan. Hal tersebut ditindaklanjuti dengan membentuk dan melaksanakan beberapa regulasi nasional serta upaya penegakan hukumnya.

d. Beberapa Kerjasama Bilateral

Beberapa bentuk kerjasama yang dilakukan oleh Indonesia adalah salah satu bentuk implementasi ketentuan yang tertuang dalam UNCLOS 1982. UNCLOS 1982 mengamanatkan kepada semua negara untuk mengambil langkah kerjasama dengan negara lain untuk konservasi sumber kekayaan hayati di laut lepas (*Article 117 UNCLOS 1982*). Selain itu, bahwa negara-negara yang warga negaranya melakukan eksploitasi sumber kekayaan hayati yang sama atau sumber kekayaan hayati yang berlainan di daerah yang sama harus mengadakan perundingan dengan tujuan mengambil tindakan yang diperlukan untuk konservasi hayati (*Article 118 UNCLOS 1982*).

Dalam bahasan lain bahkan Telesetsky (2015: 941-994) dalam tulisanya yang berjudul '*Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime*', memberikan gambaran bahwa IUUF layak dikategorikan sebagai kejahatan transnational yang serius. Negara di bawah naungan *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* dapat menentukan sanksi hukum bagi para pelakunya agar lebih menjerakan sebagai bentuk pelaksanaan yurisdiksinya. Sebagai salah satu upaya untuk lebih mengefektifkan dirinya memberi saran agar dilakukan harmonisasi hukum pidana serta kerjasama di tingkat regional.

Dasar kerjasama ini yang kemudian menjadi landasan terbentuknya beberapa kerjasama internasional baik yang bersifat multilateral maupun bilateral. Beberapa kerjasam multilateral seperti yang telah dibahas sebelumnya yaitu *Code of Conduct For*

Responsible Fisheries (CCRF) 1995 dan *International Plan of Action (IPOA)-IUU Fishing 2001*. Sedangkan beberapa kerjasama bilateral yang telah dilakukan Indonesia adalah *Agreement of the Republic of Indonesia and the Government of Australia Relation Cooperation in Fisheries* antara Indonesia dan Australia. Langkah yang diambil Indonesia dan Australia untuk mencegah, menanggulangi IUU fishing adalah mengimplementasi tatalaksana tentang pengelolaan perikanan dan kelautan yang bertanggungjawab dari organisasi internasional berupa pemberlakuan (CCRF) ke dalam hukum nasional masing-masing negara dan perjanjian kerjasama perikanan.

Selain itu, tercatat juga adanya MOU yang dibuat oleh Indonesia dan Malaysia mengenai “*Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies of Malaysia and the Republic Of Indonesia*”. Nota kesepahaman ini menjadi pedoman bagi kedua negara dalam memberikan penindakan terhadap nelayan dengan tetap memperhatikan kesejahteraan nelayan dari kedua belah pihak. Nota kesepahaman ini juga menekankan prinsip untuk harus menghindari bentuk kekerasan dalam melakukan tindakan-tindakan hukum.

Legitimasi Hukum Internasional Terhadap Kebijakan Penindakan IUU Fishing Indonesia

Pada dasarnya jika dibahas lebih luas mengenai kebijakan Indonesia terhadap *Illegal, Unreported dan Unregulated Fishing*, berdasarkan sifatnya maka dapat dibagi menjadi dua kategori kebijakan yaitu kebijakan yang bersifat preventif atau upaya pencegahan dan kebijakan yang bersifat represif atau penindakan. Kebijakan preventif dimaksudkan untuk melakukan pencegahan terhadap tindakan-tindakan IUU Fishing, sedangkan kebijakan yang bersifat represif dimaksudkan untuk menindak atas bentuk-bentuk pelanggaran berupa IUU Fishing yang sedang atau telah dilakukan.

Jika dilakukan pembagian beberapa kebijakan pemerintah yang pernah dan sedang dilakukan dalam skema pencegahan dan penindakan IUU Fishing di Indonesia berdasarkan formatnya maka dapat dibagi kedalam dua bentuk. Pertama adalah kebijakan dalam pembentukan regulasi-regulasi penunjang. Kedua, kebijakan melakukan penegakan hukum (*law enforcement*) terhadap regulasi-regulasi yang berlaku di Indonesia.

Indonesia melakukan beberapa pembentukan regulasi-regulasi penunjang yang pada intinya mengatur beberapa hal sebagai berikut:

- a. Moratorium, analisis dan evaluasi perizinan kapal asing berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: 56/PERMEN-KP/2014 yang diperpanjang melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: 10/PERMEN-KP/2015;
- b. Larangan *Transshipment* melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: 57/PERMEN-KP/2014;
- c. Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) Dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: 2/PERMEN-KP/2015.

Indonesia adalah Negara yang berdaulat. Legitimasi hukum internasional terhadap kebijakan-kebijakan yang dilakukan Indonesia berdasarkan prinsip kedaulatan negara (*state sovereignty*) yaitu prinsip yang memberikan kewenangan penuh terhadap Indonesia untuk membentuk, melaksanakan dan mengawasi berjalanya hukum di wilayahnya sebagai bentuk penerapan yurisdiksi territorial (*territorial jurisdiction*). Selain itu, munculnya-kebijakan-kebijakan yang ada adalah salah satu bentuk implementasi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam hukum internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia.

Dalam konteks penegakan hukumnya, beberapa hal yang seringkali menjadi topik pembicaraan dalam kaitanya dengan penindakan IUU Fishing adalah sebagai berikut:

- a) Upaya pembentukan Satuan Petugas pemberantasan penangkapan ikan secara illegal melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2015;
- b) Pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing yang dapat dilakukan berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

Dari seluruh kebijakan yang ada pembakaran dan/penenggelaman kapal perikanan lah yang dianggap masih menimbulkan masalah yuridis baik dalam konteks hukum nasional maupun hukum internasionalnya. Menurut UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan Pasal 69 ayat (4) menyatakan “Dalam melaksanakan fungsi

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup”.

Jika dilihat ketentuan Pasal 76A jo Pasal 38 dan 45 UU No. 8 Tahun 1981 (KUHAP), dikatakan bahwa apabila perkara telah dilimpahkan ke pengadilan tingkat pertama, banding dan kasasi maka persetujuan pemusnahan diterbitkan oleh ketua pengadilan yang bersangkutan, namun apabila perkara telah dilimpahkan kepada majelis, maka persetujuan pemusnahan diterbitkan oleh majelis hakim yang bersangkutan. Dalam implementasi, ketentuan yang terdapat dalam pasal 69 ayat (4) jo Pasal 76 A UU Perikanan dikesampingkan oleh SEMA No. 1 Tahun 2015 tentang barang bukti kapal dalam perkara pidana perikanan. SEMA tersebut mengatur bahwa terhadap pasal 69 ayat (4) dalam melaksanakan fungsi sebagaimana di maksud pada ayat (1) penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Terhadap penggunaan pasal 69 ayat (4) ini, ketua pengadilan negeri tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan. SEMA bukan termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011, namun bagi hakim SEMA jadi rujukan dalam memutus suatu perkara.

Namun dalam konteks hukum internasional terdapat perbedaan mengenai tindakan apa yang dapat dilakukan oleh Indonesia berdasarkan tempat terjadinya kegiatan yang dikategorikan sebagai IUU Fishing. IUU Fishing yang dilakukan di wilayah teritorial Indonesia tentu Negara memiliki kedaulatan penuh untuk menerapkan seluruh ketentuan hukum nasionalnya berdasarkan penerapan yurisdiksi teritorial, termasuk penenggelaman kapal asing. Namun penenggelaman kapal asing tidak boleh dilakukan ketika tempat dilakukannya IUU Fishing adalah Zona Ekonomi Eksklusif, terlebih yang masih terdapat *overlapping claim*. Dalam konteks penerapan pidana terhadap orang, Pasal 102 dalam UU Perikanan mengakomodir ketentuan UNCLOS Article 73 (3) yang mengatur bahwa hukuman yang diberikan untuk tindak pidana perikanan yang terjadi di Zona Ekonomi Eksklusif tidak boleh berupa pengurangan, kecuali adanya kesepakatan dari kedua belah pihak negara. Hal ini membuat Pasal 69 ayat 4 yang berisi ancaman pidana paling lama 6 tahun kepada tindak pidana perikanan

oleh negara asing menjadi tidak berlaku jika tidak ada kesepakatan dari kedua negara, hukuman yang mereka dapatkan hanya berupa denda paling banyak 20 miliar rupiah dan dideportasi ke negara asal.

Terhadap Pasal 93 ayat (2) UU Perikanan menyatakan bahwa setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak memiliki SIPI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp.20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah). Pasal 102 ketentuan tentang pidana penjara dalam Undang-undang ini tidak berlaku bagi tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b, kecuali telah ada perjanjian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara yang bersangkutan.

Pasal 102 dimaksudkan untuk mengakomodir ketentuan dalam UNCLOS yang telah diratifikasi Indonesia. Hal ini dipertegas lagi dalam SEMA Nomor 3 Tahun 2015 dimana tindak pidana illegal fishing yang dilakukan oleh WNA di ZEE tidak bisa dipidana dengan kurungan. Oleh karena itu jika kita perhatikan terdapat konflik antara dua pasal di atas. Satu sisi untuk kapal asing yang berada di wilayah ZEE akan diberi sanksi berat (6 tahun penjara) sedangkan pasal lain menyatakan bahwa pelaku di wilayah ZEE tidak dapat dikenakan sanksi penjara. Dampak lain dalam praktiknya ketika terjadi penangkapan terhadap kapal asing di daerah dimana kapalnya diperintahkan untuk ditenggelamkan, untuk proses hukum terhadap nahkoda dan anak buah kapal terkadang ditempatkan di tempat yang berbeda. Nahkoda kapal diproses oleh aparat sedangkan ABK dititipkan di rumah retensi imigrasi (Rudenim), bersama-sama tahanan imigrasi lainnya sebagai konsekuensi regulasi tersebut (Wawancara dengan Puji Nur Firman sebagai Sekretaris Unit Penindakan Hukum Badan Keamanan Laut RI tanggal 9 September 2016). Hal ini menambah resiko bagi aparat penegak hukum untuk melanggar ketentuan hukum internasional.

Penenggelaman kapal juga seringkali menimbulkan masalah terkait implementasi pidana denda sebagai bentuk sanksi yang boleh diberlakukan kepada kapal asing. Seringkali dalam implementasi mengalami kendala ketika terdapat pidana denda. Pidana denda sulit untuk dilaksanakan karena kapal yang digunakan untuk

kegiatan perikanan (IUUF) sudah dibakar. Sehingga semestinya terdapat alternatif lain dengan jalan kapal dirampas untuk negara. Ketentuan bahwa kapal dirampas untuk Negara dimungkinkan dalam pasal 76 A UU Perikanan. Konsekuensi barang bukti kapal dirampas menjadi asset Negara jika kapal tersebut dilelang uangnya bisa masuk ke kas Negara, hal ini tentu dapat menjadi alternatif untuk membayar denda (Wawancara dengan Puji Nur Firman sebagai Sekretaris Unit Penindakan Hukum Badan Keamanan Laut RI tanggal 9 September 2016).

Kelemahan lain dari penenggelaman kapal adalah dampak ekologis yang ditimbulkan. Jika kapal dimusnahkan, ditenggelamkan atau dibom tentu memiliki konsekuensi terhadap kelestarian lingkungan biota laut. Sementara Indonesia melarang pengeboman di laut karena dampak ekologis yang ditimbulkan. Dalam sebuah kajian, Negara berkembang menjadi 40% yang paling terdampak akibat adanya IUU Fishing termasuk di dalamnya dampak ekologis. Hal ini dikarenakan faktor penegakan hukum yang belum tegas oleh pemerintahnya. Dampak tersebut menurutnya cukup untuk menjadi focus internasional dan menjadi acuan bagi tindakan hukum yang harus dibentuk di tingkat nasional hingga internasional agar tidak kontraproduktif (www.journals.plos.org). Di sisi lain terdapat larangan menggunakan bahan peledak di laut, namun menggunakan bahan peledak di sisi lain untuk melaksanakan tindakan hukum.

Penenggelaman kapal asing yang melakukan IUU Fishing bukanlah tindakan yang salah secara hukum. Hukum internasional yang sudah ada tentu harus menjadi landasan bagi kebijakan sebuah Negara terlebih jika menyangkut hubungan dengan Negara lain. Dari masalah-masalah yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa meskipun dalam rangka menegakan hukum nasionalnya maka tetap perlu untuk memperhatikan prosedur yang telah disepakati di tingkat internasional (Usmawadi, 2013: 64). Indonesia memiliki kedaulatan penuh untuk melaksanakan yurisdiksi teritorialnya selama tindakan IUUF dilakukan di wilayah kedaulatan. Namun demikian Indonesia juga perlu mewaspadaikan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam hukum internasional karena dari beberapa praktik yang dilakukan Indonesia, beberapa kebijakan memiliki resiko bertentangan dengan hukum internasional.

SIMPULAN

Dari hal-hal yang disebutkan diatas, dapat disimpulkan bahwa tindakan tegas penindakan *illegal, unreported* dan *unregulated fishing* (IUUF) dilakukan Indonesia memiliki dasar hukum menurut hukum internasional. Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam *United Nation Convention on Law of the Sea (UNCLOS) 1982, Code of Conduct For Responsible Fisheries (CCRF) 1995, International Plan of Action (IPOA)-IUU Fishing 2001* dan beberapa bentuk perjanjian internasional lainnya baik yang bersifat multilateral maupun bilateral. Terhadap seluruh kebijakan penindakan IUUF yang dilakukan oleh Indonesia di wilayah teritorialnya hal tersebut merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan penuh (*sovereignty*) yang tentu mendapat legitimasi hukum internasional berdasarkan penerapan yurisdiksi teritorial. Sedangkan kebijakan penindakan IUUF di wilayah yang merupakan zona berlakunya hak berdaulat (*sovereign right*) dimana hanya dapat diterapkan yurisdiksi eksklusif, praktik yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa beberapa penindakan yang dilakukan Indonesia memiliki resiko bertentangan dengan hukum internasional.

Beberapa praktik yang dilakukan Indonesia dalam upaya penegakan hukum terhadap tindakan IUU Fishing di Indonesia masih menimbulkan beberapa persoalan terutama yang dilakukan oleh kapal asing. Untuk itu perlu menjadi perhatian bagi pemerintah terkait tindakan-tindakan yang seharusnya dilakukan dalam penindakan IUUF di Indonesia agar sesuai dengan Hukum internasional untuk menghindari friksi dan konflik dengan negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. 2008. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Agnew, David J. dkk, “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, *PLOS Journal*, Available at <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0004570>.
- Amir, Usmawadi, “Penegakan Hukum IUU Fishing menurut UNCLOS 1982 (Studi Kasus: Volga Case)”, *Jurnal Opinio Juris*, Vol. 12 Januari-April 2013.
- Austin, “Conservatives Should Oppose UNCLOS”, *Texas Review of Law & Politics*, Vol. 12, 2nd Edition.
- Djufri, Muhammad, “Ikan apakah BKP?”, <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/21082-ikan,-apakah-bkp>, diakses tanggal 13 Agustus 2016.
- Duong, Wendy N., “Following The Path Of Oil: The Law of the Sea or Real Politik – What Good does Law do in the South China Sea Territorial Conflicts?”, *Fordham International Law Journal*, April 2007.
- Donovan, Thomas W., “Suriname-Guyana Maritime And Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis”, *Journal of Transnational Law and Policy*, Fall 2003.
- Doulman, David J, “Code of Conduct for Responsible Fisheries: Development And Implementation Considerations”, <http://www.fao.org/docrep/006/ad363e/ad363e00.htm>, diakses tanggal 25 Oktober 2016.
- Effendi, Masyhur, 1994, *Hukum Humaniter Internasional*, Usaha Nasional, Surabaya.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R.Agoes, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*. Alumni, Bandung.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2014, “Skema Kebijakan Indonesia terhadap IUUF”, <http://kkp.go.id/2016/05/20/ccontoh-info-kedaulatan/>, diakses tanggal 13 Agustus 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Pathiana, I Wayan, 2002, *Perjanjian Internasional*, Mandar Maju, Bandung.
- Salfauz, Claudiya Radekna, “Efektivitas Code Of Conduct For Responsible Fisheries di Samudera Hindia Studi Kasus: Kerjasama Indonesia dan Australia

Menanggulangi Illegal Unregulated Unreported (IUU) Fishing”, *Journal of International Relations*, Volume 1, Nomor 2, Tahun 2015.

Telesetsky, Anastasia, “Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 41 Article 3, June 2015.

Wawancara dengan Puji Nur Firman, Sekretaris Unit Penindakan Hukum Badan Keamanan Laut (BAKAMLA) Republik Indonesia pada Tanggal 12 Oktober 2016.

United Nation Convention on the Law of the Sea, (UNCLOS) 1982.

International Plan Of Action To Prevent, Deter And Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing, <http://www.fao.org/docrep/003/y1224e/y1224e00.htm>, diakses tanggal 3 September 2016.

BPK RI, “Audit IUU Fishing”, http://www.bpk.go.id/assets/files/storage/2013/12/file_storage_1386744323.pdf, diakses tanggal 9 Oktober 2016.

“*Setidaknya 30 kapal asing 'akan ditenggelamkan' setelah Lebaran*”, http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/06/160621_indonesia_susi_cina_pencuri, diakses pada tanggal 9 September 2016.