

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Illegal transshipment adalah proses pemindahan muatan ikan dari kapal nelayan Indonesia ke kapal asing di tengah laut yang dilakukan secara tidak sah. Maksud secara melawan hukum adalah kegiatan tersebut dilakukan tanpa mematuhi prosedur yang ada dalam peraturan perundang – undangan, diantaranya mempunyai pelabuhan pangkalan yang sama, pelaksanaan *transshipment* diawasi oleh pemantau kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan, *transmitter vessel monitoring system* (VMS) dalam kondisi aktif dan dapat dipantau secara online, melaporkan kepada kepala pelabuhan pangkalan sebagaimana tercantum dalam Surat Izin Penangkapan ikan (SIPI) yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan penangkapan ikan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP) dan Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan (SIKPI) yaitu izin tertulis yang harus dimiliki setiap kapal perikanan untuk melakukan pengangkutan ikan, melaporkan kepada pengawas perikanan di pelabuhan pangkalan sebagaimana tercantum dalam SIPI atau SIKPI, dan mengisi pernyataan pemindahan ikan hasil tangkapan yang ditandatangani oleh masing – masing nahkoda kapal dan disampaikan kepada kepala pelabuhan pangkalan.¹

¹ Lihat Pasal 69 ayat 2 Permen tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Kegiatan *illegal transshipment* ini telah merugikan negara Indonesia. Salah satu organisasi yang bergerak dibidang pangan pertanian dunia yaitu *Food and Agriculture Organization* (FAO) mencatat bahwa terdapat rata – rata dalam satu dekade terakhir Indonesia mengalami kerugian sebesar Rp 30 Triliun pertahun karena penangkapan ikan secara ilegal oleh kapal asing, tingkat kerugian tersebut mencapai 25% dari total potensi perikanan yang dimiliki.² Tidak hanya soal kekayaan perikanan, Indonesia juga dirugikan soal pajak atau royalti dari hasil penangkapan ikan,³ karena adanya penggunaan BBM bersubsidi oleh kapal perikanan. Hak nya diambil namun kewajibannya tidak dilakukan yaitu melaporkan hasil tangkapannya.

Terjadinya *illegal transshipment* dikarenakan Indonesia memiliki perairan laut seluas 5,8 juta km² (berdasarkan Konvensi PBB tahun 1982), luas tersebut terdiri dari 0,3 juta km² perairan teritorial, 2,8 juta km² perairan pedalaman dan kepulauan, 2,7 juta km² ZEE.⁴ Dengan keadaan tersebut Indonesia menyimpan potensi sumberdaya hayati dan non hayati yang melimpah. Potensi tersebut apabila diusahakan secara optimal akan memberikan dampak positif karena meningkatnya devisa negara dari hasil

² Dikutip dari buku *Hukum Laut Indonesia* karangan P. Joko Subagyo, oleh Yuli Winiari Wahyuningtyas, *Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan Berdasarkan Peraturan Perundang – undangan di Indonesia*, Jurnal Rechtsens, Volume 6, Nomor 7, Juni 2017, hlm. 37.

³ Ulva Arieza, Okezone.com, *Selain ikan menteri Susi ungkap kapal ikan asing mencuri solar hingga 70 triliun rupiah*, <https://economy.okezone.com/read/2018/05/21/320/1900909/selain-ikan-menteri-susi-ungkap-kapal-asing-mencuri-solar-subsidi-hingga-rp70-triliun> , diakses pada tanggal 19 September 2018.

⁴ Bernhard Limbong. 2015. *Poros Maritim*. Margaretha Pustaka. Jakarta, hlm. 1.

ekspor komoditi perikanan laut, meningkatnya gizi khususnya protein hewani bagi rakyat, dan meningkatnya penghasilan/pendapatan nelayan.⁵

Namun luasnya lautan Indonesia menjadi peluang dalam kasus pencurian ikan dan dimanfaatkan oleh nelayan serta pengusaha perikanan untuk melakukan *illegal transshipment* dalam rangka memperkecil biaya produksi perikanan untuk memperoleh keuntungan yang jauh lebih besar. Sehingga pemerintah melarang segala bentuk kegiatan alih muat kapal ditengah laut yang merupakan tindakan perpindahan isi muatan hasil tangkapan berupa ikan dari beberapa kapal penangkap ikan kepada satu kesatuan kapal penampung yang berukuran lebih besar.⁶ Larangan ini mendorong agar kapal harus bersandar dahulu di pelabuhan Indonesia sebelum melakukan ekspor, di pelabuhan kapal harus membayar berbagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Sampai saat ini pengaturan tentang *transshipment* yang ada hanya merupakan bagian dari peraturan – peraturan tentang perikanan yang disisipkan dalam pasal tertentu mengenai larangan *transshipment*. Salah satunya adalah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 57 tahun 2014 tentang perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 30/MEN/2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Sebelumnya, dalam Permen No. 30 Tahun 2012 dijelaskan bahwa praktik *transshipment*

⁵ Marhaeni Ria Siombo. 2010. *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta, hlm. 2.

⁶ Nunung Mahmudah. 2015. *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Wilayah Perairan Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, hlm. 84.

atau bongkar muat barang ditengah laut diperbolehkan hanya untuk kapal ikan tuna, namun sekarang Permen tersebut direvisi dengan Permen No. 57 Tahun 2014 yang berisikan tentang larangan *transshipment* untuk jenis kapal tangkap apapun.

Pengaturan lain tentang *transshipment* terdapat pada pasal 30 dan pasal 41 ayat (3) dan (4) Undang – undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Pasal 41 ayat (3) menjelaskan “ setiap kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan harus mendaratkan ikan tangkapan di pelabuhan perikanan yang ditetapkan.” Pasal 41 ayat (4) menyatakan :

“setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan dan/atau kapal pengangkut ikan yang tidak melakukan bongkar muat ikan tangkapan di pelabuhan perikanan yang ditetapkan dikenakan sanksi administratif berupa peringatan, pembekuan izin atau pencabutan izin.”⁷

Dari pengaturan pasal diatas jelas Indonesia melarang segala bentuk kegiatan *transshipment* ditengah laut. Namun sampai saat ini kegiatan tersebut masih terjadi. Berdasarkan laporan Satuan Tugas 115 pada tanggal 7 April 2018 adanya kegiatan alih muatan dari kapal ikan Indonesia ke kapal asing berbendera Filipina di wilayah perairan Sulawesi Utara, ikan tersebut akan dibawa ke pelabuhan Malapatan Filipina.⁸ Tidak hanya itu, modus lain yang digunakan adalah kapal asing tersebut memeralat nelayan Indonesia dan menunggu di luar wilayah, lalu ikan-ikan tersebut dipindahkan ke kapal yang lebih besar, ini diduga

⁷ Lihat pasal 41 UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

⁸Fadhly Fauzi. detikFinance. *Kapal Filipina diciduk di Perairan Sulawesi*, <http://Fadhly-Fauzi-Rachman.detikFinance.com/2018/11/2-Kapal-Filipina-diciduk-diPerairan-Sulawesi>. Diakses pada 22 September 2018.

karena Indonesia mempunyai masalah dengan aparat penegak hukum di laut.

Tingkat koordinasi antar lembaga dalam pengamanan laut masih belum berjalan maksimal, masih terjadi tumpang tindih kewenangan antara aparat penegak hukum di laut. Kejahatan *illegal transshipment* dapat ditindaklanjuti oleh Satuan tugas (satgas) seperti yang diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal. Pasal 2 menjelaskan:

“satgas bertugas mengembangkan dan melaksanakan operasi penegakan hukum dalam upaya pemberantasan penangkapan ikan secara ilegal di wilayah laut yurisdiksi Indonesia secara efektif dan efisien dengan mengoptimalkan pemanfaatan personil dan peralatan operasi, meliputi kapal, pesawat udara, dan teknologi lainnya yang dimiliki oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Badan Keamanan Laut, Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, PT Pertamina, dan institusi terkait lainnya.”⁹

Semua instansi di atas mempunyai tugas masing – masing dalam memberantas segala kejahatan di laut, terutama adalah Badan Keamanan Laut. Bakamla lahir atas dasar amanat Undang – undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, kemudian diikuti dengan terbitnya Peraturan Presiden (PP) Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengejaran seketika, memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut dan mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan

⁹ Lihat pasal 2 Perpres No. 115 Tahun 2015 tentang Satgas Pemberantasan *Illegal Fishing*.

keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.¹⁰

Tumpang tindih kewenangan tersebut karena persoalan koordinasi antara lembaga tersebut. Adanya ego sektoral yakni kesombongan masing – masing lembaga, karena keterbatasan alat, perilaku yang tidak taat hukum, karena aspek bisnis dari kegiatan *transshipment* yang dilakukan oleh perusahaan besar atau karena belum memadainya peraturan perundang – undangan saat ini sehingga membuat kegiatan *illegal transshipment* di laut Indonesia masih terjadi.

Secara filosofis *illegal transshipment* melanggar konsep kedaulatan yang terkait dengan suatu pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya sendiri dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya, dan dalam konteks tertentu terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri. Pasal 2 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982 disebutkan :

“kedaulatan suatu Negara pantai, selain wilayah daratan dan perairan pedalaman, dan dalam hal suatu Negara kepulauan dengan perairan kepulauannya, meliputi pula suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang dinamakan laut teritorial.”¹¹

Jadi, norma tentang larangan *transshipment* sudah ada dan aparat penegak hukum juga sudah ada, mengapa *illegal transshipment* di laut Indonesia masih terjadi? Atas dasar permasalahan itulah menarik perhatian

¹⁰ Lihat pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden RI No. 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut.

¹¹ Lihat Pasal 2 ayat (1) Konvensi Hukum Laut 1982.

dan minat penulis untuk meneliti “ *illegal transshipment* hasil penangkapan ikan oleh kapal asing di ZEE Indonesia .”

B. Rumusan Masalah

Untuk menjawab permasalahan penulisan ini, maka dibuat pertanyaan yaitu:

1. Mengapa *illegal transshipment* hasil penangkapan ikan di ZEE Indonesia masih terjadi?
2. Upaya hukum apa yang dilakukan Indonesia dalam mencegah *illegal transshipment*?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan pertanyaan penulis, tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui alasan terjadi *illegal transshipment* hasil penangkapan ikan di ZEE Indonesia
2. Untuk mempresentasikan ide baru tentang upaya hukum yang dilakukan Indonesia dalam mencegah *illegal transshipment*

D. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi perkembangan ilmu hukum itu sendiri maupun dapat diterapkan dalam praktiknya. Manfaat yang diharapkan dalam penulisan hukum ini adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas cakrawala dan berfikir penulis serta melatih kemampuan dalam melakukan penelitian hukum dan menuangkannya dalam bentuk tulisan
- b. Sebagai bahan dan sumber literatur dalam memperluas pengetahuan, khususnya mengenai *illegal transshipment* hasil penangkapan ikan di ZEE Indonesia
- c. Memberikan kontribusi ilmiah mengenai pengaturan internasional dan nasional tentang *illegal transshipment*

2. Manfaat praktis

Untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Penulis berharap hasil penelitian ini juga dapat menjadi acuan bagi penelitian para praktisi hukum dan aparat penegak hukum yang berkaitan dengan hukum laut internasional maupun nasional sehingga dapat memajukan perkembangan hukum kelautan di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan dari penelitian hukum ini digunakan metode penelitian untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan peneliti seperti yang telah diuraikan di atas untuk mendapatkan kebenaran ilmiah. Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah metode penelitian hukum yuridis normatif.¹²

¹² Bambang Sunggono. 1996. *Metode Penelitian Hukum*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm. 43.

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan permasalahan diatas, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang melihat permasalahan *illegal transshipment* mulai dari latar belakang sampai penutup dengan menjadikan norma hukum yang ada sebagai acuan. Menurut Burhan Ashshofa dalam buku Metode penelitian hukum, metode penelitian yuridis normatif atau yang sering dikenal dengan istilah *legal research* merupakan penelitian yang melibatkan study kepustakaan untuk menemukan inventarisasi hukum positif untuk menemukan asas dan dasar – dasar falsafah hukum positif, perbandingan, sejarah serta penemuan hukum *in concerto* menggunakan literature, buku – buku referensi, dan lain sebagainya.¹³

2. Jenis Data

Berdasarkan permasalahan diatas jenis data yang diperlukan oleh penulis adalah sumber data sekunder yaitu data yang didapatkan melalui penelitian melalui buku dan sumber hukum.¹⁴ Penulis memperoleh data sekunder melalui bahan – bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

- a. Bahan hukum primer, yaitu data – data yang diperoleh dari hasil penelitian melalui buku – buku, instrument hukum yaitu perjanjian internasional dan peraturan perundang – undangan, dan bahan bacaan lainnya yang berhubungan

¹³ Burhan Ashshofa. 2013. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta, hlm. 13.

¹⁴ Roni Hanitijo. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hlm. 42.

dengan penelitian penulis.¹⁵ Instrumen hukum yang dimaksud adalah sebagai berikut :

- 1) Konvensi Hukum Laut 1982
- 2) Undang – undang No 17 Tahun 1985 tentang Ratifikasi Indonesia terhadap Konvensi Hukum Laut 1982
- 3) Undang – undang No. 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia
- 4) Undang – undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan
- 5) Undang – undang No. 31 Tahun 2004 jo UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan
- 6) Undang – undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia
- 7) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal
- 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut

b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai data primer, seperti hasil – hasil penelitian, Peraturan Menteri, Putusan Lembaga Yudikatif, dan lain sebagainya.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 46.

- c. Bahan hukum tersier atau penunjang, yakni bahan – bahan yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Contohnya Kamus, Ensiklopedia dan lain – lain.

3. Teknik Pengumpulan Data dan Pegolahan Data

Dalam mendapatkan data primer, penulis melakukan pengumpulan data dengan cara study dokumen yang dilakukan di beberapa perpustakaan, diantaranya :

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Umum Daerah Sumatera Barat

Selain di beberapa perpustakaan, penulis juga melakukan pengumpulan data melalui *web sourcing*, *global study on Illegal transshipment*, dan lain sebagainya.

4. Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data secara kualitatif. Analisis data kualitatif merupakan pengkajian terhadap hasil pengolahan data yang dituangkan secara kuantitatif , selanjutnya digunakan untuk menelaah persoalan yang ada dalam tulisan ini. Metode analisis Kualitatif memberikan hasil berupa data deskriptif – analisis yang memudahkan dalam memahami

gejala yang akan diteliti baik yang bersumber dari norma dan atau opini ahli.¹⁶



¹⁶ Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press. Jakarta, hlm. 250.