



Muhlis Hafel

Kata Pengantar
Prof. Dr. Ir. Rokhmin Dahuri, M.S.

MENGGUGAT NEGARA MARITIM

**Konflik Kebijakan
di Wilayah Perbatasan**

Kata Sambutan
Prof. Drs. Ojat Darajat, M. Bus., Ph.D.

MENGGUGAT

NEGARA MARITIM

Konflik Kebijakan di Wilayah Perbatasan

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

MUHLIS HAFEL

MENGGUGAT

NEGARA MARITIM

Konflik Kebijakan di Wilayah Perbatasan



**MENGGUGAT NEGARA MARITIM
KONFLIK KEBIJAKAN DI WILAYAH PERBATASAN**

Muhlis Hafel

Penyunting :
Syarifuddin Usman

Desain Cover :
Muhlis Hafel

Sumber :
Muhlis Hafel

Tata Letak :
Amira Dzatin Nabila

Proofreader :
Haris Ari Susanto

Ukuran :
xxvi, 277 hlm, Uk: 15.5x23 cm

ISBN :
978-623-02-1239-0

Cetakan Pertama :
Juli 2020

Hak Cipta 2020, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2020 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427
Website: www.deepublish.co.id
www.penerbitdeepublish.com
E-mail: cs@deepublish.co.id

Kata

SAMBUTAN

Prof. Ojat Darajat, M.Bus., Ph.D.

Jak banyak buku-buku yang diterbitkan dari hasil penulisan disertasi seseorang tentang kemaritiman diubah menjadi buku yang layak dikonsumsi publik; termasuk Buku Dr. Muhlis Hafel, “*MENGGUGAT NEGARA MARITIM: Konflik Kebijakan di Wilayah Perbatasan.*” Saya yakin bahwa masih banyak disertasi terbaik seorang doktor tersimpan dalam file-file komputer atau di rak perpustakaan perguruan tinggi setempat dan tidak dapat diakses secara lebih luas. Kita semua berharap bahwa disertasi yang ditulis melalui hasil penelitian seorang doktor tak seyogianya menjadi dokumen-dokumen pajangan tak bernilai. Disertasi ataupun tesis termasuk skripsi seorang mahasiswa yang berimplikasi terhadap masyarakat selayaknya dipublikasikan dalam bentuk buku dan disebarluaskan sehingga menjadi pengetahuan publik.

Ada tiga hal dalam buku ini yang menarik bagi saya, *pertama*, buku ini menjadi referensi sangat penting tentang kemaritiman yang cukup komprehensif karena secara detail membahas berbagai “ketidakberesan” yang melingkupi masalah-masalah kemaritiman termasuk soal *illegal fishing* di wilayah perbatasan dan pulau-pulau terluar seperti di Pulau Morotai, Maluku Utara, Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua, Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat, Kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau, Kabupaten Kupang Nusa Tenggara Timur dan masih banyak daerah perbatasan lainnya. Boleh jadi beberapa pulau yang disebutkan di atas hanyalah sebagian kecil dari sekian banyaknya pulau perbatasan yang ada di perairan Indonesia juga mengalami hal yang sama. Sebagai seorang akademisi, kajian dalam perspektif kebijakan politik maritim, saudara Dr. Muhlis Hafel berhasil membangun narasi yang serius tentang masalah kemaritiman yang mungkin tidak dimiliki oleh mereka yang tidak punya *passion* terkait masalah ini.

Kedua, buku ini membuktikan bahwa masalah kemaritiman adalah masalah krusial yang perlu mendapat perhatian oleh semua pihak. Karena bangsa ini lahir sebagai negara maritim terbesar dengan potensi sumber daya alam yang melimpah di laut, maka sudah saatnya orientasi perencanaan pembangunan berbasis kemaritiman, bukan kontinental yang selama ini berlangsung.

Cara pandang kemaritiman adalah cara pandang bahwa laut bukan sebagai pemisah antara satu pulau dengan pulau lainnya, tetapi sebaliknya sebagai ruang pemersatu. Selain itu laut juga harus dilihat sebagai potensi sumber daya untuk dikembangkan menjadi kawasan produksi yang memiliki nilai strategis bagi pembangunan ekonomi bangsa.

Ketiga, Buku ini menurut saya melengkapi buku-buku tentang kemaritiman yang sudah ada, karena buku ini kaya akan data tentang regulasi, koordinasi, konflik kebijakan serta kendala yang dihadapi dengan memberikan langkah-langkah solutif.

Saya mengapresiasi penerbitan buku ini karena membuktikan posisi Dr. Muhlis Hafel sebagai akademisi yang peduli terhadap lingkungannya, terhadap daerahnya dan juga terhadap negaranya. Buku ini layak direkomendasikan karena menjadi referensi penting bagi pemerintah daerah terutama pemerintah Provinsi dan Kabupaten yang berada pada wilayah perbatasan.

Semoga buku ini bermanfaat bagi kalangan akademisi, peneliti, birokrat dan politisi tingkat lokal maupun nasional untuk menentukan kebijakan di bidang kemaritiman. Semoga memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi pembangunan kemaritiman di Indonesia. Selamat Membaca!

Prof. Ojat Darajat, M. Bus., Ph.D.
REKTOR UNIVERSITAS TERBUKA



Kata

PENGANTAR

Prof. Dr. Ir. Rokhmin Dahuri, M.S.

Bagi saya ada tiga alasan utama, mengapa saya sangat bersyukur kepada Allah Azza wa Jalla, merasa terhormat dan bahagia dalam memberikan Kata Pengantar buku yang berjudul “*MENGGUGAT NEGARA MARITIM: Konflik Kebijakan di Wilayah Perbatasan*” karya tulis dari Dr. Muhlis Hafel ini. **Pertama**, adalah fakta sejarah - empiris bahwa kemajuan dan kemakmuran sebuah negara-bangsa, sejak zaman kejayaan Romawi, masa keemasan Umat Islam (*the Golden Age of Moslem*) pada abad 7 – 17 M sampai sekarang zaman hegemoni Kapitalisme, sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia (SDM) yang dimilikinya, bukan atas kemelimpahan sumber daya alam (SDA) nya. Kualitas SDM sebuah bangsa amat bergantung pada kapasitasnya di dalam menemukan (*to invent*), menghasilkan inovasi, dan menguasai IPTEKS (Ilmu Pengetahuan, Teknologi, dan Seni). Selain itu, tentu terkait dengan etos kerja dan akhlak dari bangsa tersebut. Dan, salah satu indikator terpenting dari kapasitas IPTEKS, etos kerja dan akhlak suatu bangsa adalah produktivitasnya di dalam menghasilkan buku (UNESCO, 2010). Sayangnya, dalam hal kapasitas IPTEKS maupun produktivitas menghasilkan buku, kita bangsa Indonesia masih tertinggal jauh dari sesama negara *emerging economies* (seperti Malaysia, Thailand, China, India, Turki, *Uni Emirate Arab*, Chile, Afrika Selatan, dan Brazil). Apalagi bila dibandingkan dengan negara- negara maju nan makmur, seperti Amerika Serikat, Kanada, Jepang, Jerman, Swiss, Inggris, Perancis, Australia, dan Australia).

Kedua adalah karena topik dari buku ini yang mengupas tentang kemaritiman atau kelautan. Sebagaimana terungkap dari hasil riset global oleh *Sloan School of Management, MIT (Massachusetts Institute of Technology)* di berbagai negara maju dan berkembang pada 2003, bahwa

salah satu prasyarat utama bagi sebuah negara-bangsa bisa menjadi maju, makmur, dan berdaulat adalah kemampuannya untuk menghasilkan keunggulan kompetitif (*competitive advantages*). Sementara itu, keunggulan kompetitif akan lebih mudah dikembangkan dan akan berkelanjutan (*sustainable*), bila dikembangkan berdasarkan pada keunggulan komparatif (*comparative advantages*) yang dimiliki oleh bangsa termaksud. Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia (*the largest archipelagic country on Earth*) yang ditaburi dengan 17.504 pulau, dikelilingi oleh 108.000 km garis pantai (terpanjang kedua di dunia setelah Kanada), dan tiga perempat wilayahnya berupa laut, termasuk ZEEI (Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia); sumber daya kelautan berupa wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, dan lautan beserta SDA dan jasa-jasa lingkungan (*environmental services*) yang terkandung di dalamnya, jelas merupakan keunggulan komparatif bangsa Indonesia.

Betapa tidak, SDA dan jasa-jasa lingkungan kelautan Indonesia yang luar biasa besarnya dan sangat beragam dapat kita kembangkan melalui sedikitnya 11 sektor pembangunan ekonomi, yakni: (1) perikanan tangkap (*capture fisheries*), (2) perikanan budidaya (*marine culture and coastal aquaculture*), (3) industri pengolahan perikanan dan hasil laut, (4) industri bioteknologi kelautan, (5) ESDM (Energi dan Sumber Daya Mineral), (6) pariwisata bahari, (7) perhubungan laut, (8) kehutanan pesisir (*coastal forestry*), (9) sumber daya wilayah pulau-pulau kecil, (10) industri dan jasa maritim (seperti galangan kapal, mesin kapal, kabel laut, fibre optics, industri peralatan tangkap ikan, kincir air tambak atau *pedal wheel, coastal and ocean engineering*, dan *ocean-related digital technology*), dan (11) SDA dan jasa-jasa lingkungan kelautan non-konvensional. Yang dimaksud dengan SDA dan jasa lingkungan kelautan non-konvensional adalah berbagai jenis SDA dan jasa lingkungan yang terdapat di wilayah pesisir, pulau kecil, dan lautan Indonesia; tetapi karena kita belum memiliki teknologi atau investor (modal), maka kita belum dapat mendayagunakan SDA dan jasa lingkungan tersebut bagi kesejahteraan umat manusia, khususnya bangsa kita Indonesia. Contohnya adalah gas hidrat (semacam *shale gas*, gas serpih di Alaska) yang terdapat di dasar laut Barat Sumatera dan Selatan Jawa yang potensinya sekitar tiga kali seluruh sumber minyak dan gas bumi Indonesia (ESDM, 2000), energi

gelombang, energi pasang – surut, *OTEC (Ocean Thermal Energy Conversion)*, *deep sea mineral* (mangan, emas, fosfor, dan lainnya), *deep sea fisheries*, dan fungsi ekosistem pesisir dan lautan sebagai penyerap karbon (*carbon sink*) atau *blue carbon* yang dapat mencegah terjadinya pemanasan global (*global warming*).

Potensi total nilai ekonomi dari kesebelas sektor tersebut diperkirakan sekitar 1,5 trilyun dolar AS/tahun atau 1,5 kali PDB Indonesia, dengan potensi lapangan kerja sekitar 45 juta orang atau 35% total angkatan kerja. Sebagai ilustrasi betapa raksasanya ekonomi maritim Indonesia adalah 3 juta ha lahan pesisir yang cocok untuk budidaya tambak udang Vaname. Bila kita mampu mengembangkan usaha 500.000 ha tambak udang Vaname dengan produktivitas rata-rata 40 ton/ha/tahun (moderat), maka bisa dihasilkan 20 juta ton atau 20 miliar kg udang setiap tahunnya. Dengan harga udang saat ini 5 dolar AS/kg, maka nilai ekonomi langsungnya sebesar 100 miliar dolar AS/tahun atau sekitar 10% PDB saat ini. Keuntungan bersihnya rata-rata Rp 10 juta/ha/bulan. Artinya, jika mulai tahun depan sampai 2024 kita buka usaha 100.000 tambak udang Vaname setiap tahunnya, maka dari udang ini saja bisa menyumbangkan 2 persen pertumbuhan ekonomi per tahun. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi sebesar 7% per tahun bagi ekonomi maritim Indonesia adalah sebuah keniscayaan. Kesempatan kerja langsung (*on farm*) yang bisa diciptakan dari 500.000 ha tambak udang ini sekitar 2 juta orang, dan tidak langsung (*off farm*) sekitar 1,5 juta orang. Padahal, banyak sekali komoditas budidaya laut dan perairan payau lainnya dengan nilai ekonomi yang tinggi, seperti udang windu, ikan bandeng, nila salin, kerapu, kakap, bawal bintang, kepiting, *lobster*, gonggong, *abalone*, teripang, kerang mutiara, dan rumput laut.

Seiring dengan pergeseran pusat (*power house*) ekonomi dunia dari Poros Atlantik ke Poros Asia-Pasifik, dan posisi geoekonomi - geopolitik Indonesia yang begitu strategis (penghubung Samudera Pasifik dan Hindia serta Benua Asia dan Australia); peran kemaritiman bagi Indonesia bakal semakin krusial dan strategis. Pasalnya, sekitar 45% dari seluruh barang yang diperdagangkan di dunia diangkut dengan ribuan kapal melalui 3 ALKI (Alur Laut Kepulauan Indonesia), dengan total nilai ekonomi rata-rata sebesar 15 trilyun dolar AS/tahun (UNCTAD, 2010). Sayangnya,

hingga kini kita belum mampu memanfaatkan posisi strategis kita dalam sistem rantai pasok global (*global supply chain system*), dengan cara lebih banyak memproduksi dan menjual barang dan jasa (*goods and services*) ke bangsa-bangsa lain. Alih-alih, kita malah memanfaatkan posisi strategis itu hanya untuk membeli barang dan jasa dari bangsa-bangsa lain di dunia. Kondisi ini antara lain tercermin dari fakta bahwa rata-rata 200 kapal angkut raksasa dari seluruh dunia setiap hari melintasi Selat Malaka – Selat Singapura (Singapura – Kabupaten Karimun – Kota Batam), sekitar 75 persen tambat-labuh dan bongkar muat barang di Pelabuhan Singapura, dan 25 persen di Pelabuhan Tanjung Pelepas, Malaysia. Tidak ada satu pun kapal raksasa berlabuh dan membongkar – muat barang di Pelabuhan Batam atau pelabuhan Indonesia lainnya. Yang lebih menyesak dada, sampai sekarang lebih dari 60 persen barang ekspor dari Indonesia ke mancanegara, harus melalui (*transshipment* di) pelabuhan Singapura.

Oleh sebab itu, jika kita daya gunakan dan kelola dengan menggunakan inovasi IPTEKS mutakhir (termasuk beragam jenis teknologi di era Industri 4.0 seperti *Internet of Things, Big Data, Cloud Computing, Blockchain*, dan *Robotics*), manajemen profesional, etos kerja unggul, dan akhlak mulia; maka niscaya ekonomi kelautan sebagai keunggulan komparatif dapat kita transformasi menjadi keunggulan kompetitif, yang mampu menghantarkan Indonesia sebagai negara maju, adil-makmur, dan berdaulat serta sebagai Poros Maritim Dunia, paling lambat pada 2045.

Ketiga, buku ini berisi segenap aspek atau dimensi pembangunan kemaritiman yang cukup lengkap dan komprehensif. Mulai dari potensi pembangunan kelautan, permasalahan dan tantangan, kebijakan pembangunan kelautan nasional, tata kelola dan kelembagaan (*institutional arrangements*), dan usulan perbaikan kebijakan pembangunan kelautan nasional. Khususnya, yang terkait dengan bagaimana cara mengatasi ancaman kedaulatan NKRI berupa sengketa batas wilayah laut dengan negara-negara tetangga, *IUU (Illegal, Unregulated, and Unreported) fishing* oleh nelayan dan kapal ikan asing, dan aktivitas ilegal dan kriminal lainnya, terutama di wilayah laut perbatasan. Setidaknya ada dua rekomendasi terobosan (*breakthrough*) dalam memberantas IUU fishing dan tindak kejahatan lain di laut, terutama

untuk Kawasan Timur Indonesia, yakni pembangunan KEK (Kawasan Ekonomi Khusus) Morotai dan Sistem Pengawasan Laut Berbasis Masyarakat.

Oleh karena itu, buku ini tidak hanya akan menjadi rujukan utama para mahasiswa, dosen, peneliti, dan para perencana dan pengambil keputusan di bidang pembangunan kemaritiman, tetapi untuk semua insan yang mendambakan pencerahan dan menambah wawasan tentang sejumlah aspek kemaritiman Indonesia.

Selamat membaca, menimba ilmu dari buku ini dan mengamalkannya bagi kemaslahatan bersama, dan dicatat sebagai amal saleh di sisi Tuhan Yang Maha Kuasa.

Bogor, 24 April 2020

Prof. Dr. Ir. Rokhmin Dahuri, M.S.

Guru Besar Manajemen Pembangunan Pesisir dan Lautan, IPB *University*

Ketua Umum Masyarakat Akuakultur Indonesia (MAI)

Ketua Dewan Pakar Masyarakat Perikanan Nusantara (MPN) Member of

International Scientific Advisory Board of Center for Coastal and Ocean

Development, University of Bremen, Germany Menteri Kelautan dan

Perikanan (2001 – 2004)

Pengantar

PENULIS

Kedaulatan (*sovereignty*) dan hak berdaulat (*sovereignty right*) negara atas laut merupakan hak negara untuk melakukan pengaturan, pengawasan, perlindungan, dan pengolahan atas laut guna melindungi kepentingan nasional di laut. Hingga saat ini, kurang lebih 35 peraturan perundang-undangan berkaitan dengan bidang maritim telah ditetapkan pemerintah, dan masing-masing memiliki keterkaitan dengan sektor kelautan. Orientasi peraturan perundang-undangan tersebut tampaknya tumpang tindih, bersifat parsial dan lebih banyak mementingkan ego instansi sektoral.

Lembaga pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut antara lain, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Perhubungan, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Departemen/ Lembaga Teknis terkait, termasuk Bappenas, Dewan Kelautan Indonesia, LIPI, BPPT, Perguruan Tinggi, Bakorkamla, TNI AL, Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair), Bea Cukai (Pabean), BUMN (PT PAL) dan swasta. Tetapi, sesuai kebijakan nasional saat ini semua departemen/ kementerian dan lembaga teknis lain, berada di bawah koordinasi Badan Koordinator Keamanan Laut (Bakorkamla), sebagaimana dalam ketentuan Peraturan Presiden No. 81 tahun 2005 tersebut. Namun hingga saat ini Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) tidak efektif dan sangat sulit melakukan tugas-tugas koordinasi di lapangan.

Kebijakan nasional ini juga menimbulkan sejumlah persoalan, sebagaimana dalam penjelasan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, dikatakan ketentuan dalam ayat

(1) dan ayat (2) mengatur mengenai penegakan kedaulatan dan hukum di Perairan Indonesia, sementara terkait dengan penegakan kedaulatan, telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang No. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1988 dan kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, sehingga yang perlu dikoordinasikan hanyalah mengenai pelaksanaan penegakan hukum. Akibatnya, bukan hanya terjadi tumpang tindih antara kebijakan sektor satu dengan yang lainnya, melainkan selalu menimbulkan berbagai kebijakan yang saling bertentangan (*conflicting policies*), menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) antar lembaga pemerintah, bahkan tidak jarang menimbulkan pertentangan dengan kepentingan umum (*common interest*), seperti masalah lingkungan dan terumbu karang.

Ego sektoral antar TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan kadang terjadi dalam pelaksanaan tugas di wilayah laut. Karena adanya ego sektoral tersebut sering memunculkan konflik di lapangan, sehingga menghambat tugas di masing-masing instansi untuk menegakkan hukum dan keamanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai.

Substansi kajian dalam buku ini secara khusus menganalisis implementasi kebijakan di bidang maritim secara nasional dan sektoral. Implementasi kebijakan di bidang maritim nasional yang berkaitan dengan peraturan perundangan nasional dengan penegakan hukum dan keamanan di laut, terutama pengawasan dan pengamanan terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Implementasi kebijakan nasional dimaksud adalah Undang-Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan serta Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 50 Tahun 2012 tentang Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*.

Buku ini merupakan Disertasi penulis saat menyelesaikan program doctoral di Universitas Indonesia dan atas berbagai kebijakan editing terbagi atas 7 Bagian. Bagian pertama berisi latar belakang Indonesia sebagai Negara maritime berisi kebijakan tentang pengelolaan wilayah maritim termasuk kebijakan pulau-pulau terluar termasuk Pulau Morotai

yang menjadi wilayah penelitian penulis. Bagian kedua berisi konflik kebijakan yang menyertai berlakunya politik desentralisasi di tengah berbagai ancaman karena posisi geopolitik dan geostrategi. Pada ketiga, penulis mengetengahkan berbagai kebijakan nasional dan problem penegakan hukum di bidang maritime, termasuk regulasi nasional di bidang maritime, kebijakan perikanan dan kebijakan instansi sektoral bidang maritime hingga peran Tentara Nasional Indonesia khususnya Angkatan Laut, Direktorat Polisi Perairan hingga Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.

Pada bagian keempat, merupakan hasil penelitian penulis berisi berbagai temuan lapangan di wilayah perbatasan Pulau Morotai termasuk Ancaman *Illegal Fishing* Nelayan Asing. Dengan posisi Geografis wilayah Pulau Morotai yang eksotis dan berada di wilayah terluar, maka muncul berbagai kompleksitas wilayah perbatasan. Apalagi ditambah dengan potensi sumber daya kelautan dan perikanan, membuat maraknya kejahatan kelautan dan perikanan yang selama ini tak pernah menjadi perhatian media massa. Maraknya kejahatan kelautan juga diikuti dengan kolaborasi dan modus mafia oleh oknum yang berlindung di balik atribut Negara hanya untuk mengamankan aksi *illegal fishing*. Temuan yang lain adalah, maraknya duplikasi Administrasi Operasional Penangkapan Ikan serta penggunaan Pukat Harimau dan pemusnahan sumber daya di wilayah Perairan Perbatasan.

Problem Koordinasi dan konflik Instansi Sektoral di Wilayah Perikanan merupakan bagian kelima. Temuan penulis di lapangan terjadi problem koordinasi dan model konflik instansi sektoral. Koordinais TNI-AL, Koordinasi Ditpolair, Satker PSDKP, Dinas Kelautan dan Perikanan serta inkonsistensi terhadap piagam kesepakatan bersama. Belum lagi soal konflik instansi sektoral dalam pengelolaan wilayah perairan perbatasan. Antara Badan Koordinasi Keamanan Laut dengan instansi sektoral di wilayah Perairan Perbatasan.

Sebagai negara maritim terbesar di dunia, tak mudah memang membangun koordinasi yang holistik antar instansi yang satu dengan yang lain, antara pemerintah pusat dan daerah dan juga pemberantasan *illegal fishing* dan para mafia yang bercokol di wilayah tersebut. Pada bagian keenam, ada berbagai kendala dan langkah antisipasi pengendalian *illegal*

fishing Nelayan Asing di perairan perbatasan. Kendala tersebut diantaranya terbentur pada aspek kebijakan dan implementasi, sistem pengendalian dan dilema hubungan antar instansi sektoral, baik pusat maupun daerah. Maka tak ada pilihan lain, selain pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Pulau Morotai sebagai langkah Antisipasi *Illegal Fishing* dan pembentukan Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas) sehingga meminimalisir maraknya *illegal fishing* nelayan asing di perairan wilayah perbatasan.

Buku ini ditutup dengan bagian ketujuh sebagai bagian akhir berisi kesimpulan, implikasi teoritik dan epilog. Letak geografis posisi wilayah perairan laut Pulau Morotai sebagai salah satu pulau terluar di Indonesia yang berbatasan langsung dengan beberapa negara seperti Republik Palau di samudera Pasifik dan Filipina bagian barat mengakibatkan terjadinya kejahatan kelautan antar negara. Kasus yang sering terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai adalah aktivitas *illegal fishing*. Dan Negara tidak “berdaya” menghadapinya karena ulah segelintir oknum yang memanfaatkan pangkat dan kedudukannya. Ketidakberdayaan ini pula yang kemudian banyak yang mengapresiasi langkah mantan Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pujiastuti dengan membakar dan menenggelamkan kapal-kapal yang terlibat *illegal fishing* walaupun langkah tersebut dianggap kontroversial.

Komitmen membangun laut tetap bulat dari Presiden Joko Widodo dengan lima program kemaritiman yang dijalankan saat ini yakni *pertama*, penguatan budaya maritim, *kedua* meletakkan nelayan sebagai pilar kedaulatan pangan, *ketiga* tentang infrastruktur maritim, *keempat* pembentukan kementerian maritim dan menciptakan keamanan yang terintegrasi, dan *kelima* diplomasi maritim. Pembentukan Kementerian Bidang Kemaritiman dengan mengkoordinir Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian ESDM, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan Kementerian Perhubungan adalah salah satu langkah maju dalam kebijakan kelautan di Indonesia. Pada tataran ini, integrasi penegakan hukum di bidang kelautan dan perikanan menjadi penting sebagai agenda yang diunggulkan untuk mewujudkan Indonesia sebagai salah satu negara maritim di dunia. Di sinilah nama besar Indonesia Sebagai Negara Maritim memang sedang di uji.

Semoga kehadiran buku ini bisa menambah referensi tentang kemaritiman dan juga wilayah perbatasan serta berbagai implikasi kebijakannya. Apalagi wilayah Maluku Utara merupakan wilayah kepulauan yang sudah tentu berbagai kebijakan harus menggunakan cara pandang kelautan ketimbang daratan. Termasuk juga merancang perencanaan pembangunan yang berorientasi kelautan.

Pungkasnya, penulis mengapresiasi ikhtiar adinda Syarifuddin Usman atau yang kerap disapa “ipink” yang saya percayakan sebagai editor buku ini. Juga kepada Profesor Dr. Ir Rokhmin Dahuri, Ms yang bersedia memberikan Kata Pengantar, penulis haturkan terima kasih dan apresiasi yang setinggi-tingginya. Tak lupa Apresiasi juga penulis ucapkan kepada Rektor Universitas Terbuka, Prof. Drs. Ojat Darajat, M. Bus., Ph.D yang berkenaan memberikan kata sambutan.

Kepada promotor dan co-promotor penulis, Prof. Amir Santoso, M.Sc., Ph.D., dan Dr. Isbodroini Suyanto, MA., yang selalu memberikan dorongan dan saran yang luar biasa. Almarhum Prof. Dr. Yunus Namsa, M.Si dan Dr. Kasman H. Ahmad, M.Pd., sebagai Mantan Rektor UMMU, Dr. Sofjan Aripin, M.Si., sebagai Dekan FHSIP Universitas Terbuka (UT), Drs. Syarif Fadillah, M.Si., sebagai Ketua Jurusan dan Ibu Made Yudhi Setiani, S.IP, M.Si, Ph.D., sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan serta Mantan Direktur UPBJJ Ternate Anfas, ST. MM dan Direktur UPJJ Ternate Drs. Effendi M. M.Hum., sebagai mitra diskusi yang bernas dan ikut berperan mendesak penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga kepada semua teman baik dosen dan maupun pegawai di UPBJJ Ternate yang selalu memberikan kehangatan dan kebersamaan dalam bekerja. Mereka adalah Pak Mohbir Umasugi, S.Sos., M.AP, Pak Muhammad Fadli, S.E., Pak Ahyar Hanubun, dan Ibu Lisda Ariani Simabur, S.Kom, M.Si., serta teman-teman pegawai di UPBJJ UT Ternate yang tidak sempat disebutkan namanya satu persatu. Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada rekan dosen dan teman seperjuangan sewaktu mengambil S3 di Universitas Indonesia; Sosiolog Maluku Utara, Dr. Herman Oesman, S.Sos. M.Si. atas berbagai kesempatan mendiskusikan problem Maluku Utara, termasuk Adinda Ali Lating, S.IP., M.A., atas atensinya yang luar biasa dan selalu menanyakan kapan buku ini terbit.

Penyemangat hidup yang selalu setia menemani kehidupan penulis, sang Istri tercinta Hamida A.Jasin, S.Pd., M.Pd.B.I., dan Anak-anak tersayang, Lisdasari dan M. Afan Daffa, yang telah begitu sabar dan ikhlas merelakan waktu mereka direnggut saat penulis disibukkan dengan berbagai urusan, kepada merekalah karya ini penulis dedikasikan.

Akhirnya tak ada buku yang sempurna, meskipun buku ini melalui editing yang ketat. Terima kasih juga penulis sampaikan kepada penerbit, semoga jalinan kerja sama ini terus berlanjut.

Ternate, 15 Maret 2020

Muhlis Hafel

Daftar ISI

Kata Sambutan Prof. Ojat Darajat, M.Bus., Ph.D.....	v
Kata Pengantar Prof. Dr. Ir. Rokhmin Dahuri, M.S.....	vii
Pengantar Penulis.....	xii
Daftar Isi.....	xviii
Daftar Singkatan	xxii
Bab 1. Indonesia Negara Maritim	1
A. Perspektif Maritim Indonesia	1
B. Kewenangan Semua di Laut	12
Bab 2. Konflik, Kebijakan dan Konsensus Politik Desentralisasi di Tengah Kancah Geopolitik dan Geostrategis	19
A. Kebijakan dan Implementasi	19
B. Konflik dan Konsensus	24
C. Desentralisasi.....	30
D. Geopolitik dan Geostrategi.....	34
Bab 3. Potret Kebijakan Kelautan Nasional dan Sektoral	37
A. Kebijakan Kelautan Nasional	37
B. Problem Penegakan Hukum di Bidang Maritim.....	46
C. Regulasi Nasional di Bidang Maritim.....	51
D. Kebijakan Perikanan di Indonesia	57
E. Kebijakan Instansi Sektoral di Bidang Maritim	77
F. Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut	79
G. Direktorat Polisi Perairan	84

H. Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan	89
Bab 4. Perbatasan dan Ancaman <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing.....	102
A. Letak Geografis Wilayah Pulau Morotai	102
B. Kompleksitas Wilayah Perbatasan Laut Indonesia.....	106
C. Perbatasan Laut Indonesia Republik Palau dan Aktivitas <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing	111
D. Potensi Sumber Daya Kelautan dan Perikanan di Wilayah Perbatasan	118
E. Kejahatan Kelautan dan Perikanan di Wilayah Perbatasan	124
F. Modus <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing di Wilayah Perbatasan	139
G. Kolaborasi dan Modus Mafia <i>Illegal Fishing</i> di Indonesia.....	141
H. Berlingkung Dibalik Atribut Negara “Strategi Mengamankan Aksi <i>Illegal Fishing</i> ”.....	146
I. 7000 Kemudi Satu Surat Izin ‘Memotret Duplikasi Administrasi Operasional Penangkapan Ikan’	148
J. Pukat Harimau dan Pemusnahan Sumber Daya di Wilayah Perairan Perbatasan.....	150
Bab 5. Problem Koordinasi dan Konflik Instansi Sektoral di Wilayah Perbatasan.....	153
A. Problem Koordinasi dan Model Konflik Instansi Sektoral	153
B. Koordinasi TNI AL dalam Penegakan Hukum dan Keamanan di Perairan Perbatasan	165
C. Koordinasi Ditpolair dalam Penegakan Hukum dan Keamanan di Wilayah Perairan Perbatasan	170
D. Koordinasi Satker PSDKP dalam Penegakan Hukum dan Pengawasan di Wilayah Perairan Perbatasan	175

E. Koordinasi Dinas Kelautan dan Perikanan dalam Penegakan Hukum dan Pengawasan di Wilayah Perairan Perbatasan.....	179
F. Inkonsistensi Terhadap Piagam Kesepakatan Bersama (PKB).....	183
G. Forum Koordinasi di Tingkat Provinsi	188
H. Konflik Instansi Sektoral dalam Pengelolaan Wilayah Perairan Perbatasan.....	197
I. Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) dan Instansi Sektoral di Wilayah Perairan Perbatasan.....	199
J. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 Tentang Badan Keamanan Laut	202

Bab 6. Kendala dan Langkah Antisipasi Pengendalian <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing di Perairan Perbatasan.....	204
A. Aspek Kebijakan dan Implementasi Kebijakan dalam Pengendalian <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing di Wilayah Perairan Perbatasan	205
A.1. Kendala Aspek Kebijakan.....	206
A.2. Kendala Aspek Implementasi Kebijakan.....	210
A.3. Sistem Pengendalian Instansi Sektoral Terhadap Aktivitas <i>Illegal Fishing</i> di Perairan Perbatasan	218
A.4. Pengendalian Modus <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing di Wilayah Perairan Perbatasan.....	223
A.5. Dilema Hubungan Antar Instansi Sektoral Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Aktivitas <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing di Perairan Laut Pulau Morotai	228
B. Pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai Sebagai Langkah Antisipasi <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing	232
C. Pembentukan Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas) Sebagai Langkah Antisipasi <i>Illegal Fishing</i> Nelayan Asing.....	240

Bab 7. Kesimpulan, Implikasi Teoritik dan Epilog	246
A. Kesimpulan	246
B. Implikasi Teoritik	253
C. Epilog.....	256
Daftar Pustaka	261
Indeks.....	268
Tentang Penulis	277

Daftar SINGKATAN

ABK	: Anak Buah Kapal
ALKI	: Alur Laut Kepulauan Indonesia
ALUTSISTA	: Alat Utama Sistem Persenjataan
ANEV	: Analisa Evaluasi
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ARMATIM	: Armada RI Kawasan Timur
ASOPS	: Asisten Operasi
BAGBINOPSNAL	: Bagian Pembinaan Operasional
BAKAMLA	: Badan Keamanan Laut
BAKORKAMLA	: Badan Koordinasi Keamanan Laut
BAP	: Perita Acara Pemeriksaan
BIN	: Badan Intelijen Negara
BINDA	: Badan Intelijen Negara Daerah
BINMAS	: Pembinaan Masyarakat
BINMASAIR	: Pembinaan Masyarakat Perairan
BKLN	: Badan Keamanan Laut Nasional
BPPT	: Badan Pengembangan dan Penerapan Teknologi
PAPPEDA	: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CCRF	: Code of Conduct for Responsible Fisheries
CCSBT	: The Convention for The Contervation of Southern Bluefin Tuna
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
Dirjen	: Direktur Jenderal
Ditjen	: Direktorat Jenderal

DKI	:	Dewan Kelautan Indonesia
DKP	:	Departemen Kelautan dan Perikanan
DN-KEK	:	Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus
FAO	:	Food and Agriculture Organization
GAPPIDO	:	Gabungan Pengusaha Perikanan Indonesia
GDP	:	Gross Domestic Product
GPS	:	Global Positioning System
GT	:	Gross Tonnage
GUSKAMLA	:	Gugus Keamanan Laut
GUSPURLA	:	Gugus Tempur Laut
GPL	:	Garis Perhubungan Laut
HPH	:	Hak Pengusahaan Hutan
HP3	:	Hak Pengusahaan Perairan Pesisir
ICCAT	:	International Conservation of Southern Atlantic Tuna
IPAO	:	International Plan of Action Organization
IUU	:	Illegal Unregulated and Unreported
KAL	:	Kapal Angkatan Laut
KAPOLDA	:	Kepala Kepolisian Daerah Republik Indonesia
KAPOLRI	:	Kepala Kepolisian Republik Indonesia
KASAL	:	Kepala Staf Angkatan Laut
KEK	:	Kawasan Ekonomi Khusus
KEPRES	:	Keputusan Presiden
KEPMEN	:	Keputusan Menteri
KPLP	:	Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai
KRI	:	Kapal Republik Indonesia
KUHAP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LANAL	:	Pangkalan Angkatan Laut
LANTAMAL	:	Pangkalan Utama Angkatan Laut
LH	:	Lingkungan Hidup
LIPI	:	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MALUT	:	Maluku Utara
MBTK	:	Maloy Batuta Trans Kalimantan
MCS	:	System Monitoring, Controlling and

	Surveillance
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
KPLP	: Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai
OMP	: Operasi Militer Perang
OMSP	: Operasi Militer Selain Perang
OWI	: Ocean Watch Indonesia
PEMDA	: Pemerintah Daerah
PERMRN	: Peraturan Menteri
PERPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PKB	: Piagam Kesepakatan Bersama
POLDA	: Kepolisian Daerah
POLRI	: Kepolisian Republik Indonesia
PP	: Peraturan Pemerintah
PPATK	: Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PSDKP	: Pengawas Sumber Daya Kelautan dan Perikanan
PWP-PPK	: Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
RFMOs	: Regional Fisheries Management Organization
RI	: Republik Indonesia
RPJM	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJP	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU	: Rancangan Undang-Undang
RZWP3-K	: Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
SAR	: Search And Rescue
SATKER	: Satuan Kerja
SATROLDA	: Satuan Patroli Daerah
SIKPI	: Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan
SILIDIK	: Seksi Penyelidik
SIPI	: Surat Izin Penangkapan Ikan
SIUP	: Surat Izin Usaha Perikanan
SKPD	: Satuan Perangkat Daerah

SLO	: Surat Laik Operasi
SOP	: : Standar Operasional dan Prosedur
SPB	: Surat Persetujuan Pelayar
SSAT	: Sistem Senjata Armada Terpadu
SUBBAGANEV	: Subbagian Analisa dan Evaluasi
SUBBAGRENMIN	: Subbagian Perencanaan dan Administrasi
SUBDIGAKUM	: Sub Deirektorat Penegak Hukum
SUBDITFAHARKAM	: Subdirektorat Fasilitas Pemeliharaan dan Perbaikan
TAC	: Total Allowable Catch
TKP	: Tempat Kejadian Perkara
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TNI AL	: Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut
TPI	: Tempat Pengelolaan Ikan
TPTKP	: Tindakan Pertama Tempat Kejadian Perkara
TZMKO	: Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonatie
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UNCLOS	: United Nations Convention on The Law of The Sea
UPI	: Unit Pengelola Ikan
VMS	: Vessel Minitiring System
WADIR	: Wakil Direktur
WADIRPOLAIR	: Wakil Direktur Polair
WAASOPS	: Wakil Asisten Operasi
WPP	: Wilayah Pengelolaan Perikanan
WPP-RI	: Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia
WPP NKRI	: Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Kesatuan Republik Indonesia
ZEE	: Zona Ekonomi Eksklusif
ZEEI	: Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia

Bab 1.

Indonesia Negara Maritim

A. Perspektif Maritim Indonesia

Pernyataan politik Indonesia sebagai negara maritim secara implisit tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pada Pasal 25A UUD 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-Undang. Perjuangan delegasi Indonesia dalam rangka pengakuan konsep negara kepulauan dilakukan di forum internasional melalui Deklarasi Juanda pada tanggal 13 Desember 1957, hingga kemudian pemerintah Indonesia meratifikasi *United Nations Conventions on Law of the Sea* (UNCLOS) pada tahun 1982 melalui Undang-Undang No. 17 tahun 1985.¹ Selanjutnya Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang No. 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara kepulauan.

Namun, masih banyak peraturan perundang-undangan di bidang maritim yang bersifat sektoral, bahkan sebagian peraturan perundangan belum memuat ketentuan mengenai aspek kelautan secara jelas. Pada kenyataannya, laut Indonesia masih dikelola cukup banyak institusi pemerintah, tetapi belum menunjukkan arah kebijakan yang selaras. Pemanfaatan sumber daya kelautan misalnya, produk kebijakan dan peraturan perundang-undangan, sebagian besar disusun untuk pengaturan secara sektoral dengan penekanan pada masing-masing kepentingan

¹ Wahyono Suroto Kusumoprojo, *Indonesia Negara Maritim*, Teraju, Jakarta, 2009, hal. 3-5. Sesuai ketentuan UNCLOS 1982, tentang negara kepulauan, kondisi geografis, ekonomi, politik dan sejarah negara Indonesia yang berwilayahkan kepulauan Indonesia memenuhi persyaratan untuk menjadi suatu negara kepulauan. Oleh karena itu tidak lain adalah sebuah negara maritim.

sektoral. Sementara, kedaulatan (*sovereignty*) dan hak berdaulat (*sovereignty right*) negara atas laut merupakan hak negara untuk melakukan pengaturan, pengawasan, perlindungan, dan pengolahan atas laut guna melindungi kepentingan nasional di laut.

Oleh karena itu, agenda kebijakan nasional pengamanan maritim Indonesia yang komprehensif dan terpadu merupakan suatu keharusan, maka dibentuklah sebuah badan untuk mengantisipasi hal tersebut yaitu Badan Koordinasi Keamanan Laut. Pada awalnya Badan Koordinasi Keamanan Laut, dibentuk pada tahun 1972 melalui Keputusan Bersama Menteri Pertahanan dan Keamanan / Panglima Angkatan Bersenjata, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Kehakiman, dan Jaksa Agung, Nomor: KEP/B/45/XII/1972; SK/901/M/1972; KEP.779/MK/III/12/1972; J.S.8/72/1; KEP-085/J.A /12/1972 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Keamanan di Laut dan Komando Pelaksana Operasi Bersama Keamanan di Laut.²

Akan tetapi, dengan adanya perubahan tata pemerintahan dan perkembangan lingkungan strategis dewasa ini, Badan Koordinasi Keamanan Laut memerlukan pengaturan kembali dalam rangka peningkatan koordinasi antar berbagai instansi pemerintah di bidang keamanan laut. Pemikiran tentang perlunya pengaturan kembali Badan Koordinasi Keamanan Laut sebagai pengganti Badan yang telah dibentuk sebelumnya, yaitu tahun 1972. Maka pada tahun 2003 melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, Nomor Kep.05/Menko/Polkam/2/2003, dibentuklah kelompok Kerja Perencanaan Pembangunan Keamanan dan Penegakan Hukum di Laut. Melalui serangkaian seminar dan rapat koordinasi lintas sektoral, hingga pada tanggal 29 Desember 2005, ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) yang menjadi dasar hukum dari organisasi tersebut.³

Terdapat perbedaan yang cukup jelas antara pelaksanaan kegiatan penegakan hukum di laut dengan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut secara terpadu. Pelaksanaan kegiatan penegakan hukum di laut

² Lihat., Kelembagaan BAKORKAMLA dan TNI AL. <http://www.tnial.mil.id/Majalah/Cakrawala/Artikel/Cakrawala/tabib/125/ar...bisot files,>. (diakses 27 September 2012)

³ Ibid., hal.8

dilaksanakan oleh sejumlah instansi sektoral, yaitu Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), Kepolisian Negara RI (Ditpolair), Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan (termasuk Ditjen PSDKP), Kementerian Keuangan, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sesuai dengan wewenang masing-masing instansi tersebut dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional maupun hukum internasional. Sedangkan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut merupakan tugas pokok TNI AL atau dengan kata lain instansi yang berwenang mengadakan operasi keamanan laut adalah TNI AL berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf "c" Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dimana Tentara Nasional Indonesia bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk melaksanakan operasi militer selain perang, diantaranya operasi militer keamanan laut bagi TNI AL.⁴

Di penghujung tahun 2014, tepatnya pada tanggal 8 Desember tahun 2014 telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut, oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo, sebagai pengganti Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla). Kemunculan Peraturan Presiden ini sebagai bentuk pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan yang telah diatur pada Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, yaitu “Dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut. Pasal 60 menyebutkan Badan Keamanan Laut merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui menteri yang mengkoordinasikannya. Untuk melaksanakan ketentuan pada Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, maka perlu dibentuk Peraturan Presiden tentang struktur organisasi, tata kerja dan personal, sebagaimana bunyi Pasal tersebut di atas yaitu “ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi, tata kerja dan personal Badan Keamanan

⁴ Lihat., Lufsiana. Ide-Ide Untuk Kuatnya Bakorkamla., disampaikan di depan para pejabat Bakorkamla, di kantor Bakorkamla Jakarta, 14 Februari 2007, posted @ Wednesday, May 23, 2007 10:11 AM by cakrawala (diakses 18 Oktober 2011)

Laut diatur dengan Peraturan Presiden.”⁵

Hingga saat ini, kurang lebih 35 peraturan perundang-undangan berkaitan dengan bidang maritim telah ditetapkan pemerintah, dan masing-masing memiliki keterkaitan dengan sektor kelautan. Orientasi peraturan perundang-undangan tersebut tampaknya tumpang tindih, bersifat parsial dan lebih banyak mementingkan ego instansi sektoral. Lembaga pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut antara lain, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Perhubungan, Kementerian Energi Sumber Daya Mineral, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Departemen/Lembaga Teknis terkait, termasuk Bappenas, Dewan Kelautan Indonesia, LIPI, BPPT, Perguruan Tinggi, Bakorkamla, TNI AL, Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair), Bea Cukai (Pabeau), BUMN (PT PAL) dan swasta.⁶ Tetapi, sesuai kebijakan nasional saat ini semua departemen/ kementerian dan lembaga teknis lain, berada di bawah koordinasi Badan Koordinator Keamanan Laut (Bakorkamla), sebagaimana dalam ketentuan Peraturan Presiden No. 81 tahun 2005 tersebut. Namun hingga saat ini Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) tidak efektif dan sangat sulit melakukan tugas-tugas koordinasi di lapangan.

Kebijakan nasional ini juga menimbulkan sejumlah persoalan, sebagaimana dalam penjelasan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia, dikatakan ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (2) mengatur mengenai penegakan kedaulatan dan hukum di Perairan Indonesia, sementara terkait dengan penegakan kedaulatan, telah diatur secara tegas dalam Undang-Undang No. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang No. 1 Tahun 1988 dan kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, sehingga yang perlu dikoordinasikan hanyalah mengenai pelaksanaan penegakan hukum.⁷

⁵ Lihat Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

⁶ Syahrowi R. Nusir, dkk. *Membangun Laut Membangun Kejayaan, Dulu, Kini dan Masa Depan*, Dewan Kelautan Indonesia, Jakarta, 2011, hal. 281.

⁷ Lufsiana, *op. cit.* hal. 5,

Akibatnya, bukan hanya terjadi tumpang tindih antara kebijakan sektor satu dengan yang lainnya, melainkan selalu menimbulkan berbagai kebijakan yang saling bertentangan (*conflicting policies*), menimbulkan konflik kepentingan (*conflict of interest*) antar lembaga pemerintah, bahkan tidak jarang menimbulkan pertentangan dengan kepentingan umum (*common interest*), seperti masalah lingkungan dan terumbu karang. Berkaitan dengan hal tersebut, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, pada rapat Dewan Maritim Indonesia, memerintahkan para menteri untuk membenahi tumpang-tindih (*overlapping*) peraturan perundang-undangan kemaritiman yang berlaku sekarang dengan segera.⁸

Sementara itu, perubahan paradigma pembangunan sentralisasi ke desentralisasi berdasarkan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang selanjutnya diubah menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004, mengakibatkan dampak semakin kompleks dalam pengelolaan sumber daya kelautan di Indonesia. Pemahaman pelaksanaan otonomi daerah terhadap pengelolaan sumber daya kelautan masih beragam. Batas wilayah pengelolaan kelautan sering kali disalah artikan sebagai batas administrasi atau bahkan sebagai batas kedaulatan daerah. Hal ini telah memicu adanya konflik antara daerah dalam pengelolaan sumber daya kelautan.⁹ Termasuk konflik kewenangan antara Pemerintah Daerah (Pemda) dengan Pemerintah Pusat.¹⁰

Pada tanggal 30 September 2014 telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti. Terkait dengan kewenangan atas pengelolaan laut, di dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 diatur pada Pasal 27 ayat (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Artinya, pemerintah kabupaten/kota tidak

⁸ Lihat Akhmad Solihin. Tumpang Tindih Perundang-Undangan Kelautan, Harian Sore Sinar Harapan, 10 Juli 2005.

⁹ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Kelautan tahun 2011. hal. 17

¹⁰ Ibid, hal. 169.

lagi memiliki kewenangan untuk mengelola laut sebagaimana pada Undang- Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹¹

Konflik tata ruang implementasi kebijakan nasional juga terjadi antar pusat dan daerah dengan UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang dan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebelum dikeluarkan Undang-Undang Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 9 UU No. 24 tahun 1992 disebutkan bahwa kewenangan penataan ruang laut harus diatur dengan undang-undang dengan kewenangannya terbesar ada pada pemerintah pusat. Sedangkan, dalam Pasal 18 ayat (3) butir c Undang-Undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa daerah berwenang untuk penataan ruang laut. Perubahan dan perbedaan yang ekstrem tersebut akan berakibat fatal. Tidak hanya menimbulkan konflik horizontal antar institusi negara, tetapi juga akan menimbulkan konflik vertikal antara masyarakat kecil dengan penguasa dan, atau pengusaha. Tabel di bawah ini, menggambarkan sejumlah benturan dan tumpang tindih dalam implementasi kebijakan tentang tata ruang kelautan dan perikanan di Indonesia.

Tabel 1.1 Konflik Implementasi Kebijakan Tata Ruang Kelautan

No	Instansi	Instansi	Konflik	Ket.
1.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Perindustrian	Pengaturan Industri Pengolahan Ikan	
2.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Perdagangan	Pemasaran Ikan	
4	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Perhubungan	Perizinan	
5.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Pengaturan Pasir laut	
6.	Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan	Keputusan Presiden No. 39 Tahun 1980	Pelarangan Trawl di Perairan	

¹¹ Lihat Bab V Kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang berciri kepulauan, Bagian Satu Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

No	Instansi	Instansi	Konflik	Ket.
	Perikanan No.6 Tahun 2008		Indonesia	
7.	Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No.6 Tahun 2008	Keputusan Menteri Pertanian No.392 Tahun 1999	Jalur Penangkapan Ikan	

Sumber : Tridoyo Kusumastanto.¹²

Konflik pada sejumlah kebijakan terkait tata ruang kelautan dan perikanan sebagaimana di atas, hingga di tahun 2014, pemerintah mencoba mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, sebagai langkah solusi. Dengan adanya kerancuan kebijakan sebelum ketiga peraturan perundang yang dikeluarkan pada tahun 2014. Sikap pemerintah sebelumnya, oleh Suhana, menyatakan semakin memperjelas sikap acuh tak acuh pemerintah dalam rangka menjaga dan melindungi sumber daya kelautan.¹³ Menurut Akhmad Solihin, sedikitnya ada 20 undang-undang di bidang maritim yang dikhawatirkan dapat menimbulkan konflik pada tataran implementasi di Indonesia.¹⁴

Menarik untuk dicermati, kebijakan nasional dan kebijakan instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan yang berkedudukan di daerah. Instansi sektoral tersebut adalah TNI AL, Ditpolair, Satuan Kerja PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan adalah tiga instansi pusat dan satu instansi di daerah yang bekerja menegakkan hukum dan keamanan di wilayah laut secara bersama-sama. Implementasi kebijakan, TNI AL lebih kepada pelaksanaan tugas sesuai dengan kehendak undang-undang, sehingga apapun yang dilakukan di lapangan adalah perintah undang-undang. Sedangkan, Ditpolair dan Dirjen PSDKP lebih kepada kewenangan penyidikan, masing-masing instansi memiliki penyidik.

¹² Tridoyo Kusumastanto, *Harian Sore Sinar Harapan*, 10 Juli 2005.

¹³ Suhana, *Ekonomi Politik Kebijakan Kelautan*, In-Trans Publishing, Malang, 2011, hal. 90.

¹⁴ Solihin, *op. cit.*, hal. 9

Sehingga bila terjadi dengan pelanggaran hukum seperti *illegal fishing* nelayan asing dalam proses pengawasan, tentu masing-masing instansi melakukan langkah-langkah hukum sesuai dengan kewenangan sendiri-sendiri tanpa mempertimbangkan aspek koordinasi antar instansi sektoral demi tujuan dan kepentingan nasional.

Son Diamar menjelaskan, berdasarkan perundang-undangan di bidang kelautan yang berlaku saat ini, terdapat instansi sektoral dengan satuan tugas di laut dan ada juga instansi sektoral yang tidak memiliki satuan tugas di laut. Tabel di bawah ini menggambarkan instansi sektoral yang mempunyai kewenangan dengan keberadaan satuan tugas dan tanpa satuan tugas di laut.

Tabel 1.2 Instansi Satuan Tugas dan Tanpa Satuan Tugas di Laut

Instansi Terkait dengan Satgas Patroli Laut	Instansi Terkait Tanpa Satgas Patroli Laut
<ul style="list-style-type: none"> • Tentara Nasional Indonesia (TNI) <ul style="list-style-type: none"> - TNI Angkatan Laut • Kepolisian Republik Indonesia <ul style="list-style-type: none"> - Direktorat Polisi Perairan • Departemen Kelautan dan Perikanan <ul style="list-style-type: none"> - Direktorat Pengendalian Sumber daya Kelautan dan Perikanan • Departemen Perhubungan <ul style="list-style-type: none"> - Badan SAR Nasional - Ditjen Perhubungan Laut • Departemen Keuangan <ul style="list-style-type: none"> - Ditjen Bea Cukai - Bakorkamla 	<ul style="list-style-type: none"> • Kementerian Lingkungan Hidup • Departemen Pertanian • Departemen Kehutanan <ul style="list-style-type: none"> - Ditjen Pengendalian dan Konservasi Sumber daya Hutan • Departemen ESDM • Departemen Kesehatan • Departemen Hukum dan HAM <ul style="list-style-type: none"> - Ditjen Imigrasi • Kejaksaan • Pengadilan

Sumber: Son Diamar, Presentasi BAPPENAS 2008.¹⁵

Berdasarkan apa yang dikemukakan pada tabel di atas, selain Bakorkamla, badan SAR dan Bea Cukai, eksistensi TNI AL, Ditpolair dan Ditjen PSDKP memiliki peranan penting dalam hal keamanan dan penegakan hukum di laut. Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, menjelaskan bahwa pengawasan dan penegakan peraturan perundang-

¹⁵ Lihat tabel 5.8 Naskah Akademik RUU Kelautan, 2013. hal. 65.

undangan di bidang kelautan dan perikanan dapat dilakukan setiap instansi sektoral dengan kewenangan yang dibatasi sesuai undang-undang yang dimiliki oleh masing-masing instansi sektoral, termasuk TNI AL, Ditpolair dan Ditjen PSDKP.¹⁶

Berdasarkan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 di atas, kewenangan teritorial yang ada pada Ditpolair hampir sama dengan kewenangan Ditjen PSDKP, dengan garis batas yang diukur dari garis pantai 12 mil laut teritorial, termasuk danau dan sungai. Apabila diketahui telah terjadi tindak pidana perairan pada Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), maka instansi yang melakukan penangkapan harus berkoordinasi dengan instansi sektoral terkait, yaitu TNI AL. Sedangkan TNI AL memiliki batas kewenangan teritorial yang diukur dari 12 mil laut sampai batas terluar kepulauan Indonesia, termasuk ZEE. Apabila diketahui terjadi tindak pidana di laut teritorial maka instansi yang melakukan penangkapan hendaknya berkoordinasi dengan Ditpolair dan Dirjen PSDKP.¹⁷

Semestinya, pelaksanaan tugas dan fungsinya di lapangan TNI AL harus bersama-sama dengan instansi sektoral lain seperti Ditpolair dan Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan untuk melakukan pengamanan, pengawasan dan penegakan hukum terhadap kejahatan transnasional dan terorisme seperti antara lain terhadap pelaku *illegal fishing*, penyelundupan BBM, barang dan senjata, imigran gelap, *human trafficking*, terorisme dan peredaran obat-obatan terlarang di kawasan perairan Indonesia.¹⁸ Oleh karena itu, sangat penting bagi instansi sektoral di bidang kelautan dan pemerintah daerah untuk membangun koordinasi dan kemitraan dalam pengamanan dan penanganan kasus *illegal fishing* nelayan asing, penyelundupan senjata api dan BBM, sehingga tidak menimbulkan benturan kepentingan antar instansi sebagaimana terjadi selama ini, dengan konflik antar instansi sektoral pusat maupun dengan instansi sektoral di lingkungan pemerintah daerah.

Substansi kajian dalam buku ini secara khusus menganalisis implementasi kebijakan di bidang maritim secara nasional dan sektoral.

¹⁶ Ibid., RUU kelautan. hal. 67

¹⁷ Arisandi, Upaya Peningkatan dan Pengawasan Ditpolair Dalam Membangun Sinergitas Kemitraan di Wilayah Perairan Maluku Utara, 2013, hal. 48.

¹⁸ Ibid., hal, 34

Implementasi kebijakan di bidang maritim nasional yang berkaitan dengan peraturan perundangan nasional dengan penegakan hukum dan keamanan di laut, terutama pengawasan dan pengamanan terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Implementasi kebijakan nasional dimaksud adalah Undang-Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan serta Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 50 Tahun 2012 tentang Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*.

Bahasan tentang kebijakan instansi sektoral adalah implementasi kebijakan oleh TNI AL dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan kebijakan internal TNI AL. Implementasi kebijakan oleh Ditpolair dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2010 tentang Susunan dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah. Implementasi kebijakan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP) dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 15 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan. Kemudian implementasi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dimaksudkan untuk menganalisis posisi Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai salah satu instansi atau satuan perangkat daerah yang berkedudukan di daerah otonom, dalam melaksanakan tugas pengawasan dan penegakan hukum bidang kelautan dan perikanan di daerah, sebelum diterbitkan penggantinya yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan kebijakan pertahanan dan keamanan di laut, keberadaan TNI AL secara yuridis dilegitimasi oleh pasal 9 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Secara lengkap tugas TNI AL adalah: (a) melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan; (b) menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi; (c) melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah; (d) melaksanakan tugas TNI

dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; serta (e) melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.¹⁹

Penjelasan Pasal 9 huruf b disebutkan, yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan adalah segala bentuk kegiatan yang berhubungan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*constabulary function*) yang berlaku secara universal dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatasi ancaman tindakan kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional. Penegakan hukum yang dilaksanakan oleh TNI AL di laut, terbatas dalam lingkup pengejaran, penangkapan, penyelidikan dan penyidikan perkara yang selanjutnya diserahkan kepada Kejaksaan. TNI AL tidak menyelenggarakan pengadilan. Pada huruf c dijelaskan pula bahwa TNI AL melakukan diplomasi (*naval diplomacy*) adalah fungsi diplomasi sesuai dengan kebijakan politik luar negeri yang melekat pada peran Angkatan laut secara universal sesuai dengan kebiasaan internasional, serta sudah menjadi sifat dasar dari setiap kapal perang suatu negara yang berada di negara lain memiliki kekebalan diplomatik dan kedaulatan penuh.²⁰

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 22 tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja. Pada tingkat Kepolisian Daerah, Ditpolair merupakan unsur pelaksana tugas pokok Polda yang berada di bawah Kapolda. Dalam melakukan tugasnya, Ditpolair mengemban tugas penting yang terkait dengan pengamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan Polda, yaitu menyelenggarakan fungsi kepolisian perairan yang mencakup, patroli, Tindakan Pertama Tempat Kejadian Perkara (TPTKP) di perairan, SAR di wilayah perairan, dan bimbingan masyarakat pantai atau perairan serta pembinaan fungsi kepolisian perairan dalam lingkungan Kepolisian Daerah.²¹

Tugas patroli kapal di laut dan perairan yang dilakukan Ditpolair, dimaksudkan dalam rangka pengamanan dan penegakan hukum, bantuan taktis di bidang transportasi dalam mendukung operasional kepolisian,

¹⁹ UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Perpres No. 41 tahun 2010 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara tahun 2010-2014,

²⁰ Lihat Penjelasan UU No 34 Tahun 2004 hal.12-13.

²¹ Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, No. 22 tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah, hal. 134.

serta bantuan SAR di laut dan perairan. Kapal yang dimiliki oleh Ditpolair mempunyai fungsi yaitu: (1) pelaksanaan patroli laut dan perairan di daerah hukum Polda; (2) pemberian bantuan taktis di bidang transportasi laut dalam rangka mendukung tugas kepolisian; (3) pengamanan dan penegakan hukum di perairan dalam daerah hukum Polda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan (4) pelaksanaan SAR di laut dan perairan.²²

Berkaitan dengan implementasi kebijakan Satker PSDKP, berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 15 tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan, Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Kelautan dan Perikanan. Ditjen Pengawas Sumber Daya Kelautan dan Perikanan mengemban tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan.

Dirjen PSDKP telah menetapkan sejumlah strategi peningkatan koordinasi antar lembaga penegak hukum di laut dengan, TNI AL, Ditpolair dan Ditjen PSDKP. Pertukaran data dan informasi sangat penting dilakukan oleh TNI AL, Ditpolair dan Ditjen PSDKP. Pengembangan pertahanan keamanan dan penguatan forum penegak hukum serta peningkatan koordinasi penanganan barang bukti tindak pidana bidang kelautan dan perikanan sangat dibutuhkan. Bila tugas dan fungsi tersebut berjalan sesuai dengan tujuannya masing-masing, akan tercipta sebuah koordinasi, kemitraan dan penguatan kelembagaan antar instansi pengawasan yang dilakukan oleh TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di daerah.²³

B. Kewenangan Semua di Laut

Sementara itu, pemerintah daerah juga diberi kewenangan sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Pada Pasal 8 Ayat 4 disebutkan, pengelolaan laut oleh daerah yaitu 12 mil

²² Ibid, 135

²³ Ibid 164.

laut untuk provinsi dan 1/3 untuk kabupaten/kota.²⁴ Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom pada Pasal 2 ayat 5 mengatur tentang pemetaan, eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pemberian izin usaha, pengawasan dan pemanfaatan sumber daya laut.²⁵ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber daya di Wilayah Laut, pada Pasal 2 ayat 1 menyebutkan, kewenangan untuk mengelola sumber daya laut paling jauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan ke arah perairan wilayah untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota.²⁶

Ini artinya pemerintah provinsi sebagai daerah otonom juga memiliki kewenangan untuk mengusai laut seluas 12 mil yang ditarik dari garis pantai hingga laut lepas. Kewenangan tersebut memberi peluang bagi provinsi yang memiliki wilayah laut diluar 12 mil yang di sebut 'koridor'. Hal ini juga sebagaimana diatur pada Pasal 27 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.²⁷

Akan tetapi pada kenyataannya, implementasi kebijakan di setiap instansi sektoral tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena sering kali terjadi gesekan-gesekan di lapangan. Karena lemahnya fungsi koordinasi di lapangan, dapat membebani langkah implementasi kebijakan antar TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan DKP. Dalam pelaksanaan tugas masing-masing di lapangan, sering timbul konflik antar instansi sektoral di atas. Hal tersebut, menurut pihak Ditpolair Maluku Utara, sebaiknya ada suatu aturan tersendiri yang dibentuk di daerah untuk mengayomi beberapa instansi sektoral yang bergerak di bidang kelautan, seperti TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan DKP. Sering terjadi pertentangan di lapangan antar instansi sektoral di atas termasuk pemerintah daerah, pada saat melakukan tugas pengawasan dan

²⁴ Ibid UU No. 32 tahun 2004

²⁵ Lihat PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

²⁶ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber daya di Wilayah Laut.

²⁷ Ibid,

penangkapan, terutama pelaku *illegal fishing*.²⁸

Pertentangan TNI AL dengan Ditpolair terjadi ketika penangkapan yang dilakukan oleh TNI AL di kawasan pantai Halmahera Utara terhadap pelaku *illegal fishing* oleh warga dari Sulawesi Utara. Pihak Ditpolair menganggap penangkapan yang dilakukan oleh TNI AL adalah kesalahan wilayah kewenangan penangkapan dan tanpa koordinasi, karena Tempat Kejadian Perkara (TKP) merupakan wilayah kewenangan Ditpolair, bukan wilayah kewenangan TNI-AL. Kasus ini menjadi berita menarik setelah dirilis oleh harian lokal (Malut Post) dengan tajuk perebutan sumber daya ilegal. Peristiwa tersebut menimbulkan polemik antara TNI AL dengan Ditpolair terkait dengan wilayah kewenangan dan koordinasi dalam operasi antar kedua instansi sektoral tersebut.²⁹

Kasus tangkap ulang juga misalnya dilakukan oleh aparat TNI AL dengan mengamankan 5 (lima) kapal yang melakukan pelanggaran tindak pidana di laut, dalam Operasi Gugus Keamanan Laut Wilayah Timur (Guskamlatim) yang digelar oleh Koodinasi Keamanan Maritim dengan mengerahkan beberapa kapal perangnya. Kapal yang berhasil di amankan adalah antara lain, KM. Karabala, TB KL -6 / TK. Henrison -7, LCT Cita XII, KMN Mitra Arindo -II dan KM Melinda-01.³⁰ Semua kapal itu diamankan dalam waktu yang berbeda dalam satu pekan. Kapal-kapal di tersebut dituduh telah melakukan pelanggaran izin kelayakan operasional dan kasus *illegal fishing*. Namun ketika dikonfirmasi kepada nakhoda, ternyata kapal-kapal yang ditangkap oleh Ditpolair satu minggu sebelumnya telah memenuhi semua izin kelayakan operasi.³¹

Padaahal, terkait dengan koordinasi dan kemitraan dalam pengawasan, penegakan hukum dan keamanan tersebut, telah dilakukan penandatanganan kesepakatan mengenai standar operasional dan prosedur penanganan tindak pidana perikanan di tingkat penyidikan dan pra penuntutan. Penandatanganan dilakukan oleh Dirjen Pengawasan dan Pengendalian Sumber daya Kelautan dan Perikanan Aji Sularso, Kepala Badan Pembinaan Keamanan (Kaba Binkam) Polri Komjen Pol Iman

²⁸ Satuan Patroli Daerah (Satroloda) Ditpolair Polda Maluku Utara, (diakses 8 Juli, 2010).

²⁹ Perebutan Sumber daya Ilegal, Harian Malut Post, 19 April 2010.

³⁰ Tribunnews.Com, 21 Maret 2010.

³¹ Nakhoda KM Karabala, 27 Mei 2010

Haryatna serta Asisten Operasi Kepala Staf TNI AL Laksamana Muda Moekhlas Sidik.³²

Walaupun telah disepakati Standar Operasional dan Prosedur (SOP) penanganan tindak pidana perikanan di tingkat penyidikan dan pra penuntutan sejak tahun 2008 lalu, namun kasus tangkap ulang aktivitas *illegal fishing* dan pelanggaran lintas batas tetap terjadi pada tahun 2010 antara Ditpolair dan TNI AL. Ditpolair Maluku Utara berhasil menangkap empat kapal Filipina dan tiga kapal Indonesia yang melakukan pelanggaran atau *illegal fishing* di perairan laut pulau Morotai. Setelah pemeriksaan ditemukan ada dua kapal Indonesia membuktikan dokumen dan layak dilepas karena memenuhi syarat. Menjelang dua hari kemudian ditangkap kembali oleh TNI AL di wilayah yang sama. Kedua kapal tersebut kemudian ditahan di Pangkalan TNI AL Ternate.³³ Kasus seperti ini mengindikasikan bahwa setiap instansi sektor, terutama TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan DKP bekerja terkesan tanpa koordinasi di lapangan, sebagaimana kesepakatan yang telah dilakukan sebelumnya, tanpa memperdulikan aspek koordinasi lintas sektoral demi kebaikan bersama.

TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan adalah tiga instansi sektoral pusat dan satu instansi sektoral daerah otonom yang menjalankan tugas dan fungsinya di kawasan perairan laut Pulau Morotai. Masing-masing instansi sektoral itu, memiliki tugas dan fungsi sesuai dengan amanat undang-undang atau kebijakan yang dimilikinya. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, masing-masing instansi melaksanakan undang-undang atau kebijakannya. Pada prinsipnya, implementasi kebijakan di setiap instansi sektoral dapat melibatkan kekuasaan, kepentingan, strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga, penguasa, kepatuhan dan daya tanggap terhadap kondisi di lapangan, sehingga masing-masing instansi sektoral merasa memiliki kekuasaan dan kepentingan kelembagaan yang berbeda, pada kasus-kasus yang sama. Pada tataran inilah yang kemudian melahirkan ego sektoral antar TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam

³² Suara Karya, 5 Februari 2008.

³³ Satuan Patroli Daerah (Satrolda) Ditpolair Maluku Utara dan Nakhoda salah satu kapal yang ditangkap, 13 April 2011

melaksanakan tugas di lapangan. Ego sektoral antar TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan kadang terjadi dalam pelaksanaan tugas di wilayah laut. Karena adanya ego sektoral tersebut sering memunculkan konflik di lapangan, sehingga menghambat tugas di masing-masing instansi untuk menegakkan hukum dan keamanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Kaitannya dengan hal ini kalangan TNI AL menganggap, sampai saat ini koordinasi dan kemitraan tetap dibangun dengan Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, namun selalu terjadi kesalahpahaman di lapangan diakibatkan karena sifat-sifat acuh tak acuh petugas masing-masing instansi dalam melakukan penindakan hukum dan keamanan di laut.³⁴

Pelanggaran seperti penjualan senjata api secara ilegal dan *illegal fishing*, dilakukan oleh nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok berulang kali di perairan laut Posiposi Rao Kecamatan Morotai Selatan Barat sebagai hal biasa saja. Bahkan transaksi senjata api ilegal dan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing tersebut berjalan lancar dan tidak pernah terdeteksi oleh aparat keamanan laut dan instansi sektoral lain seperti TNI AL, Ditpolair, Satker Ditjen PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di sana. Hal ini dilaporkan masyarakat Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Pulau Morotai dan Kepala Kesbanpol Kabupaten Pulau Morotai melalui media harian lokal Malut Post. Sehingga kasus tersebut telah menjadi wacana publik di media, serta merta menimbulkan polemik antara TNI AL, Ditpolair Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Ketiga lembaga keamanan dan penegakan hukum di laut tersebut saling tuding dengan alasan siapa yang lebih berwewenang dan wilayah teritorial masing-masing instansi.³⁵

Pada konteks ini, pihak TNI AL, melalui Kepala Bagian Perwira Staf Operasi memandang seyogyanya yang menangani kasus tersebut adalah pihak Ditpolair, karena tidak sempat terdeteksi oleh TNI AL dan telah masuk ke wilayah pantai, bahkan transaksi senjata api telah terjadi di darat yaitu di Pulau Rao. Namun pihak Ditpolair dalam hal ini kepala perwakilan Ditpolair Pulau Morotai menepis pernyataan tersebut dengan

³⁴ Kabag Paops TNI AL Ternate, Malut Post, 18 Desember 2010

³⁵ Lihat Filifina Jual Snapi di Morotai, Koran Malut Post Edisi Sabtu, 18 Desember 2010.

alasan, pihak TNI AL lebih bertanggung jawab karena sangat terkait dengan pelanggaran lintas batas antara negara. Sedangkan pihak Satker PSDKP melalui kepala kantornya menuding terjadi kelalaian ketiga instansi tersebut (TNI AL, Ditpolair dan DKP) dalam melakukan tugas-tugas patroli dan penjagaan di wilayah perairan laut Pulau Morotai, sehingga kasus itu bisa terjadi di sana.³⁶

Gubernur Maluku Utara juga ikut menyalahkan petugas keamanan yang berada di wilayah Pulau Morotai. Menurut Gubernur, informasi terjadinya penjualan senjata api dan *illegal fishing* di perairan laut Pulau Morotai desa Posiposi Rao dilakukan oleh nelayan Filipina kepada warga masyarakat di pulau tersebut telah dilakukan berulang kali, karena secara geografis perairan Pulau Rao berhadapan langsung dengan Filipina. Gubernur menyatakan, kondisi seperti itu tidak ditunjang oleh koordinasi yang rasional antar institusi keamanan dan penegak hukum di bidang kelautan, terutama aparat keamanan di wilayah laut Pulau Morotai. Pengamanan dan pengawasan wilayah laut Indonesia-Filipina di Pulau Morotai masih minim, akibatnya praktik penyelundupan barang dan manusia serta pencurian ikan oleh nelayan asing hingga kini masih berlangsung. Masuknya imigran gelap serta nelayan Filipina dan Taiwan hampir berlangsung setiap bulan. Bahkan pada masa konflik sosial di Poso Sulawesi Tengah banyak senjata api dari luar yang masuk melalui perbatasan laut Pulau Morotai.³⁷

Sementara itu, Komandan Pangkalan TNI AL Ternate, beranggapan “prajurit TNI AL yang menjaga perairan di perairan laut Halmahera Utara dan perbatasan Pulau Morotai hanya berjumlah tiga orang itupun tidak dilengkapi dengan sarana dan kapal patroli sehingga banyak terjadi pelanggaran lintas batas di sana terutama berkaitan dengan *illegal fishing* yang dilakukan oleh negara-negara tetangga seperti Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Sementara itu di Indonesia Timur pengawasan kapal perang Republik Indonesia berpatroli secara periodik, sesuai dengan ketentuan jadwal yang telah ditetapkan.³⁸

³⁶ Ibit, Malut Post, 18 Desember 2010.

³⁷ Lihat Pengamanan Perbatasan Morotai-Filipin Minim, Kompas.com 27 Desember 2010. <http://Regional.Kompas.Com/red/2010>.

³⁸ Ibid Kompas.com., 27 Desember 2010.

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing yang terjadi di sana, secara ekonomi dan politik merugikan daerah dan negara, karena marak terjadi serta mengalami peningkatan yang signifikan. Hal ini mengindikasikan adanya pembiaran atau kesalahan dalam pelaksanaan tugas masing-masing instansi sektoral di bidang kelautan di kawasan Pulau Morotai. Koordinasi dan kemitraan demi kepentingan nasional sebagaimana kehendak kebijakan masing-masing instansi pemerintah pusat ini, seakan-akan tidak diperdulikan. TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan berjalan sesuai dengan tugasnya masing-masing, tanpa mempertimbangkan aspek kemanfaatan demi kepentingan umum. Bahkan dalam implementasi kebijakan setiap instansi sering terjadi konflik di lapangan. Sementara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom terkesan lamban merespon, walaupun peristiwa demi peristiwa terjadi di wilayah kewenangannya. []

Bab 2.

Konflik, Kebijakan dan Konsensus Politik Desentralisasi di Tengah Kancah Geopolitik dan Geostrategis

A. Kebijakan dan Implementasi

Studi tentang kebijakan publik berkembang dari empat perspektif yaitu pemerintahan, politik, kebijakan dan analisis kebijakan. Perspektif pemerintahan merujuk kepada lembaga-lembaga yang mewadahi proses politik untuk pilihan alternatif kebijakan publik. Perspektif politik merujuk kepada proses interaksi fungsional struktur pemerintahan yang memiliki otoritas untuk mengambil kebijakan, mekanisme formulasi dan adopsi kebijakan publik. Perspektif kebijakan (*policy*) melihat kebijakan itu sebagai aktivitas pejabat pemerintah untuk merespon atau tidak terhadap masalah kepublikan. Perspektif analisis kebijakan melihat kebijakan sebagai aktivitas intelektual yang ditujukan untuk menciptakan dan mengomunikasikan berbagai pemecahan masalah dalam siklus kebijakan publik.

Terkait dengan konsep pemahaman tentang kebijakan publik, dicoba diintegrasikan keempat perspektif kebijakan tersebut dalam satu definisi:

*Public policy is a course of government action or inaction in response to public problems. It is associated with formally approved policy goals and means, as well as the regulations and practices of agencies that implement programs.*³⁹ (Kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atau tidak bertindak dalam menanggapi permasalahan publik. Hal ini terkait dengan tujuan resmi menyetujui kebijakan dan sarana, serta peraturan dan praktik dari lembaga yang melaksanakan program.)

³⁹ Michael E. Kraft and Scoot R. Furlong, *Public Policy Politics Analysis and Administrative*, CCI Press. Woshington SC, 2004.hal. 9.

Definisi ini menerangkan pada perilaku aktual dari pejabat lembaga-lembaga pelaksana kebijakan publik dalam merespon berbagai masalah kepublikan. Bila dipandang dari teori sistem kebijakan publik merupakan *out-put* dari proses politik dimana masukan sistemnya adalah sumber daya material dan non material yang dimiliki oleh tiga komponen *governance* (pemerintah, swasta dan masyarakat). Kebijakan publik di sini meliputi enam unsur.⁴⁰

Intention (the purposes of government action), goals (the stated ends to be achieved), plans or proposals (the means for achieving goals), programs (the authorized means for pursuing goals), decisions or choices (specific action that are taken to set goals, develop plans, and implement and evaluate programs), and effects (the effect that programs have on society whether intended or unintended). (Niat (tujuan tindakan pemerintah), tujuan (ujung lain yang akan dicapai), rencana atau proposal (sarana untuk mencapai tujuan), program (sarana resmi untuk mencapai tujuan), keputusan atau pilihan (tindakan khusus yang diambil untuk menetapkan tujuan, mengembangkan rencana dan melaksanakan dan mengevaluasi program), dan efek (efek bahwa program punya masyarakat apakah disengaja atau tidak)

Mengacu pada pemikiran di atas, Amir Santoso membuat dua kategori tentang makna kebijakan publik. *Pertama*, para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan pemerintah. Dalam kategori ini, dimana semua tindakan pemerintah cenderung dianggap sebagai kebijakan publik. *Kedua*, para ahli yang memberikan perhatian khusus pada implementasi kebijakan. Dalam kategori ini setidaknya terdapat dua kubu pemikiran, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang memiliki tujuan dan maksud tertentu. Dalam konteks ini terjadi proses perumusan, pelaksanaan dan penilaian kebijakan. Di sinilah kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kubu pemikiran lain adalah mereka yang berpandangan bahwa kebijakan publik memiliki dampak yang dapat diprediksikan. Jadi

⁴⁰ Chaerles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, California, 1984, hal. 27.

kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan.⁴¹

Sedangkan studi implementasi kebijakan adalah studi tentang perubahan, bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.⁴²

Implementasi kebijakan adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini pada dasarnya adalah kemampuan “membangun hubungan” dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak. Implementasi akan semakin tidak efektif, jika hubungan antara semua agen yang menjalankan kebijakan justru menghasilkan ‘defisit implementasi’. Tujuan harus didefinisikan secara jelas dan dipahami dengan baik, sumber daya harus disediakan, rantai komando harus bisa menyatukan dan mengontrol sumber-sumber daya tersebut, dan sistem harus bisa berkomunikasi secara efektif dan mengontrol individu dan organisasi yang terlibat dalam pelaksanaan tugas.⁴³

Penting diketahui pula bahwa aktivitas penerapan kebijaksanaan dipengaruhi oleh *content* dan *context* dari kebijaksanaan. *Content* kebijaksanaan meliputi enam variabel: *the interest affected, the type of benefits, extent of change envisioned, site of decision making, program implementors, dan resources committed*. *Context* kebijaksanaan terdiri dari tiga variabel yaitu kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari mereka yang terlibat dalam penerapan kebijaksanaan; karakteristik rezim dan lembaga; serta *compliance* dan ke tanggapan (*responsiveness*).⁴⁴ Menurut Amir Santoso, semua variabel tersebut mempengaruhi hasil kebijaksanaan

⁴¹ Lihat Amir Santoso, Analisis Kebijakan Publik, Suatu Pengantar, Suatu Pengantar, Jurnal Ilmu Politik, No. 3. Jakarta, AIPI-LIPI, Gramedia, 1988, hal. 4-5.

⁴² Jenkins, 1978 dalam Wayne Persons. Public Policy. Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan. (Terjemahan), Jakarta, Kencana, 2008, hal. 463.

⁴³ J. Pressman dan Wildavsky A. Implementation, University of California Press, Berkeley, 1984. hal. 2

⁴⁴ Marilee S. Greindle, dalam Amir Santoso, Analisis Kebijakan Publik: Masalah dan Pendekatan, Jurnal Ilmu Politik No. 4. AIPI-LIPI, Gramedia, Jakarta, 1989, hal. 13.

(*outcomes*).⁴⁵ Kaitannya dengan itu maka, fokus utama dari studi implementasi kebijakan adalah persoalan tentang bagaimana organisasi berperilaku, atau bagaimana orang berperilaku dalam organisasi. Akan tetapi jika kita menerima bahwa implementasi adalah sebuah proses yang melibatkan jaringan atau multiplisitas organisasi, pertanyaannya adalah bagaimana organisasi berinteraksi satu sama lain, maka ada dua pendekatan yang perlu menjadi titik perhatian dalam mempelajari implementasi kebijakan. *Pertama*, pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya, bahwa interaksi organisasi adalah produk dari hubungan kekuasaan dimana organisasi-organisasi dapat membuat organisasi yang lebih lemah dan lebih tergantung untuk berinteraksi dengan mereka. Pada gilirannya organisasi-organisasi yang tergantung pada organisasi yang lebih kuat harus menjalankan strategi bekerja sama dengan organisasi yang lebih kuat untuk mengamankan kepentingan mereka dan mempertahankan otonom relatifnya atau mempertahankan ruang mereka untuk beroperasi.⁴⁶

Kedua, Pendekatan pertukaran organisasional, pendekatan ini mengatakan bahwa organisasi bekerja dengan organisasi lain dengan saling mempertukarkan manfaat mutual. Menurut S. Levine dan P.E. White, ciri utama dari pertukaran antar-organisasi adalah pertukaran itu merupakan interaksi sukarela yang dilakukan demi mencapai tujuan masing-masing pihak. Dalam model ketergantungan kekuasaan, relasi organisasional didasarkan pada dominasi dan dependensi, sedangkan pertukaran didasarkan pada kepentingan bersama. Meskipun sebuah agen mungkin tergantung pada sumber daya sentral, ada kemungkinan bahwa agen pusat juga akan tergantung pada agen lokal untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan.⁴⁷

Sementara itu, D. Mazmanian dan P.A. Sabatier mengatakan, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni, *Pertama* karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), tingkat kesulitan dari masalah yang bersangkutan, tingkat kemajemukan

⁴⁵ Ibid., hal. 13

⁴⁶ Aldrich, 1972, 1976, Kochan, 1975, Yuchtman dan Seashore, 1967. hal. 484.

⁴⁷ Livine dan White 1961, Bish 197, White 1974, Tuite, 1972, Dipetik Weine Persons. Public Policy, Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan, Edwar Elgar Publishing, 2001, hal. 485

kelompok sasaran, proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dan cakupan perubahan perilaku yang diharapkan, *Kedua* karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*), kejelasan isi kebijakan, seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis, besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut, seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antara berbagai institusi pelaksana, kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana, tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, dan Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, *Ketiga* variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), kondisi sosial masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap sebuah kebijakan, sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*) dan tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat implementor.⁴⁸

Keberhasilan implementasi kebijakan, menurut Marilee dapat dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu Isi kebijakan (*content of policy*) dan Lingkungan Implementasi (*context of implementation*). Se jauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan, Jenis manfaat yang diterima oleh *target groups*, Se jauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci dan apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan lingkungan implementasi (*context of implementation*) yang mencakup, seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa, tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.⁴⁹

Menurut Edwards implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni *komunikasi* bahwa keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor kebijakan harus mengetahui apa yang

⁴⁸ Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, dalam AG. Subarsono, Op Cit, hal. 94-99.

⁴⁹ Marilee S. Grindle. Politics and Policy Implementation in the Thrid World, Princeton University Press, New Jesey, Chapter I, 1980. Dalam AG. Subarsono, Analisa Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hal. 93-94.

salah satu produk hubungan sosial (*social relations*). Konflik dapat diartikan sebagai setiap pertentangan atau perbedaan pendapat antara paling tidak dua orang atau kelompok. Konflik seperti ini dapat dinamakan konflik lisan atau konflik non fisik. Konflik lisan dapat dikategorikan sebagai konflik karena sudah terlihat adanya pertentangan di dalam meskipun tindakan kekerasan yang melibatkan benda-benda fisik belum terjadi. Bila konflik hanya terbatas tindakan kekerasan secara fisik, maka seharusnya tidak ada istilah seperti *conflict of interest*, *conflict idea* dan lainnya.⁵³

Maurice Duverger memberikan seperangkat penyebab pada tingkat individu dan tingkat kolektif. Ini adalah sebuah analisa mengenai konflik yang menggunakan dikotomi dalam kelompok konflik yakni konflik pribadi dan konflik kelompok. Teori Duverger ini menunjukkan bahwa konflik dapat ditimbulkan oleh sifat pribadi dan karakteristik kejiwaan yang dimiliki individu. Dalam analisisnya, Duverger mempermasalahkan bakat-bakat individu penyebab konflik dapat menimbulkan konflik kelompok karena konflik kelompok menghasilkan dampak yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konflik pribadi. Konflik kelompok merupakan ciri konflik politik. Karenanya sifat-sifat pribadi seseorang dapat saja menimbulkan konflik politik bila orang tersebut adalah pemimpin atau orang berpengaruh dalam kelompoknya. Pemimpin mempunyai bakat yang kuat untuk berkonflik akan menimbulkan persoalan bagi kelompoknya karena pemimpin tersebut akan selalu menyeret kelompoknya kedalam konflik dengan kelompok-kelompok lain.⁵⁴

Ralf Dahrendorf berpendirian, teori konflik merupakan antitesis dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik melihat bahwa di dalam masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya dalam masyarakat manapun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan. Kemudian teori konflik juga melihat adanya dominasi, koersi, dan kekuasaan dalam masyarakat. Teori konflik juga

⁵³ Maswadi Rauf, *Konsensus dan Konflik Politik, Sebuah Penajajaran Teoretis*, Dirjen Dikti, Jakarta, 2001. hal. 2.

⁵⁴ *Ibid*, hal. 48-49

membicarakan mengenai otoritas yang berbeda-beda. Otoritas yang berbeda-beda ini menghasilkan superordinasi dan subordinasi. Perbedaan antara superordinasi dan subordinasi dapat menimbulkan konflik karena adanya perbedaan kepentingan.⁵⁵ Menurut teori konflik, masyarakat disatukan dengan “paksaan”. Maksudnya, keteraturan yang terjadi di masyarakat sebenarnya karena adanya paksaan (*koersi*).⁵⁶ Oleh karena itu, teori konflik lekat hubungannya dengan dominasi, koersi, dan power.

Selama lebih dari dua puluh tahun Lewis Coser’s tetap terikat pada model sosiologi dengan bertumpu kepada struktur sosial. Pada saat yang sama dia menunjukkan bahwa model tersebut selalu mengabaikan studi tentang konflik sosial. Berbeda dengan beberapa ahli sosiologi yang menegaskan eksistensi dua perspektif yang berbeda (teori fungsionalis dan teori konflik), Coser’s mengungkapkan komitmennya pada kemungkinan menyatukan kedua pendekatan tersebut. Akan tetapi para ahli sosiologi kontemporer sering mengacuhkan analisa konflik sosial, mereka melihatnya konflik sebagai penyakit bagi kelompok sosial. Coser’s memilih untuk menunjukkan berbagai sumbangan konflik yang secara potensial positif yaitu membentuk serta mempertahankan struktur suatu kelompok tertentu.⁵⁷

Apabila konflik berkembang dalam hubungan-hubungan yang intim, maka pemisahan (antara konflik realistik dan non-realistik) akan lebih sulit untuk dipertahankan. Coser’s menyatakan, semakin dekat suatu hubungan semakin besar rasa kasih sayang yang sudah tertanam, sehingga semakin besar juga kecenderungan untuk menekan ketimbang mengungkapkan rasa permusuhan. Sedang pada hubungan-hubungan sekunder, seperti misalnya dengan rekan bisnis, rasa permusuhan dapat relatif bebas diungkapkan.⁵⁸ Hal ini tidak selalu bisa terjadi dalam hubungan-hubungan primer dimana keterlibatan total para partisipan membuat pengungkapan perasaan yang demikian merupakan bahaya bagi hubungan tersebut. Apabila konflik tersebut benar-benar melampaui batas sehingga menyebabkan ledakan

⁵⁵ Lihat George Ritzer dan Douglas J. Goodman, Op Cit, hal. 153

⁵⁶ Ibid., hal. 123

⁵⁷ Jonathan H. Turner, *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth Publishing Company, Amerika, 1998. hal. 173-174.

⁵⁸ Margaret. M. Poloma, 1994. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hal. 113-120

yang membahayakan hubungan tersebut. Terkait dengan konflik antara instansi sektoral yang menangani laut, maka teori konflik yang signifikan sebagaimana dikemukakan oleh Maswadi Rauf. Karena konflik kelembagaan antara instansi sektoral di bidang kelautan dapat dikategorikan sebagai konflik kelompok yang bernuansa kepentingan. Karena menurut Maswadi, konflik politik mempunyai konotasi politik yang mempunyai keterkaitan dengan negara/pemerintah, para pejabat politik/pemerintahan, dan kebijakan.⁵⁹

Lebih lanjut Maswadi, yang membuat konflik politik berbeda dengan konflik sosial lainnya adalah sifat konflik politik yang selalu merupakan konflik kelompok. Bahwa yang dimaksud dengan konflik kelompok adalah konflik yang terjadi antara dua kelompok atau lebih. Kelompok yang berkonflik dapat disebut sebagai kelompok konflik. Lebih lanjut dijelaskan pula oleh Maswadi, walaupun dalam bidang politik terjadi konflik antara dua (yang kelihatannya merupakan konflik individu), konflik itu sebenarnya adalah akibat dari konflik kelompok yang terjadi antara dua kelompok dimana orang berkonflik tadi menjadi anggotanya.⁶⁰

Konflik politik bisa saja dapat timbul diakibatkan oleh perebutan sumber daya. Hasrat manusia untuk ingin memiliki kekayaan yang lebih banyak adalah hal yang wajar secara biologis. Laut memiliki sumber daya yang sangat banyak, oleh karena itu di laut banyak terjadi negosiasi-negosiasi dan kompromi-kompromi ilegal yang dilakukan oleh instansi sektoral dengan berbagai pihak yang berkepentingan, baik dalam maupun luar negeri. Negosiasi atau kompromi dilakukan sebagai upaya pemenuhan keinginan kolektif kelompok dan individu tersebut. Hal inilah yang memungkinkan para penguasa politik dapat menimbun harta kekayaan hingga berlebihan.

Terkait dengan kelangkaan sumber daya sebagai pemicu konflik, Maswadi menjelaskan, konflik ditimbulkan oleh adanya keterbatasan sumber daya dan posisi (*resources and positions scarcity*). Semakin tinggi tingkat kelangkaan sumber-sumber daya yang dibutuhkan untuk hidup semakin besar kemungkinan terjadi konflik politik.⁶¹ Dalam bahasan

⁵⁹ Ibid. hal. 19

⁶⁰ Ibid. hal. 19

⁶¹ Ibid, hal. 26

sebelumnya Maswadi memandang, perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan sosial terjadi karena adanya kecenderungan manusia untuk menarik keuntungan bagi dirinya sendiri sekalipun hal itu merugikan orang lain. Nafsu manusia untuk memperoleh keuntungan tanpa memperdulikan orang lain merupakan akar dari konflik yang terjadi dalam masyarakat.⁶² Konflik timbul bilamana orang menyadari akan kepentingan yang saling berbeda mengenai alokasi sumber-sumber yang langka. Langkah pertama dalam mengawali konflik yang demikian itu adalah timbulnya suatu masalah. Mereka memandang tujuan-tujuan yang berbeda yang memotivasi orang-orang untuk menciptakan masalah.⁶³

Teori konflik yang digunakan menganalisis hubungan organisasional antara instansi sektoral dalam implementasi kebijakan di bidang kelautan dan perikanan adalah teori konflik Ted Robert Gurr maupun yang digagas oleh Maswadi Rauf. Hubungan-hubungan kelembagaan antara instansi sektoral, TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, dalam pengawasan dan penegakan hukum terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai, tidak terlepas dari *conflicting ideas* dan *conflict of interest* walaupun tidak menimbulkan kekerasan yang signifikan. Pertentangan pendapat dan konflik kepentingan disebabkan siapa mendapat apa dalam di balik pengamanan dan penegakan hukum terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di sana. Ego sektoral dan perebutan sumber daya ekonomi secara ilegal menjadi rawan konflik antara instansi sektoral TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai.

Maswadi Rauf berpandangan, konsensus terjadi bila tercipta kesepakatan dalam hubungan antara dua orang/pihak atau lebih. Konsensus tercapai, berarti konflik masalah bersangkutan tidak ada. Dengan kata lain, bila konsensus tercapai berarti penyelesaian konflik (*conflict resolution*) berhasil dicapai. Konsensus terbentuk bila pihak-pihak yang terlibat dalam interaksi berhasil mencapai titik temu, yakni pendapat yang sama sehingga tidak ada masalah dalam hubungan sosial

⁶² Ibid, hal. 6

⁶³ Roger Cobb and Elder D. Charles. *Participation American Politics :The Dynamics of Agenda Building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972, hal. 83

tersebut dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya sama-sama mendapat keuntungan/manfaat yang wajar dari hubungan tadi. Deverger menyebut hal ini sebagai kompromi.⁶⁴

Selanjutnya Maswadi Rauf menawarkan beberapa model konsensus kepada dua kubu atau lebih yang terlibat dalam konflik. *Pertama*, model konsensus pendapat internal, merupakan gabungan dari butir-butir pendapat dari pihak-pihak yang terlibat dalam konflik atau berkonflik. *Kedua*, model konsensus pendapat dominan, yang lebih menitik beratkan pada pendapat dari salah satu pihak yang terlibat konflik, disepakati untuk dijadikan konsensus. *Ketiga*, model konsensus pendapat luar, pendapat dari pihak-pihak yang terlibat tidak digunakan karena tidak ada titik temu, maka yang disepakati adalah pendapat luar dijadikan konsensus. *Keempat*, model konsensus gabungan, merupakan gabungan antara pendapat dari antara pihak yang berkonflik dengan pihak luar yang dijadikan konsensus. Di samping itu lanjut Rauf, usaha untuk mencapai konsensus dapat pula dilakukan dengan cara mencapai kompromi, cara pengadilan dan cara pungutan suara (*voting*).⁶⁵

Ralf Dahrendorf mengungkapkan, arah dan efektivitas manajemen konflik tergantung dari tiga hal, yaitu *Pertama*, pihak-pihak yang berkonflik harus mengakui kenyataan dan situasi konflik yang terjadi diantara mereka, atau adanya pengakuan kepentingan yang hendak diperjuangkan oleh masing-masing pihak yang berkonflik. *Kedua*, kepentingan-kepentingan yang diperjuangkan harus dikemas atau terorganisasikan secara rapi tidak bercerai berai, tidak terkotak-kotak, sehingga masing-masing pihak memahami dengan jelas lingkup keputusan mereka. *Ketiga*, masing-masing pihak menyepakati aturan main yang menjadi landasan dan pegangan dalam hubungan atau interaksi diantara mereka.⁶⁶

⁶⁴ Ibid, hal. 13-14

⁶⁵ Ibid, hal. 16-17

⁶⁶ Ralf Dahrendorf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisa Kritik* (Terjemahan), Jakarta, Rajawali Press, 1996, hal. 224

C. Desentralisasi

Kesenjangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan persoalan keterbelakangan, kemiskinan, persoalan wanita dan persoalan lingkungan kaitan erat dengan kurang mantapnya institusi yang dibangun dan minimnya kesadaran kolektif akan hal di atas. Praktik selama ini, struktur kewenangan dan kebijakan dari setiap institusi di daerah selalu bergantung kepada birokrasi pusat. Sistem perencanaan nasional hanya mengutamakan isu-isu yang bersifat nasional dan sangat jarang mengungkap kepentingan daerah. Oleh karenanya, perlu adanya sebuah konsep yang dapat mendistribusikan kekuasaan dari pusat ke level di bawahnya yakni daerah. Desentralisasi merupakan produk mutakhir yang dihasilkan dari proses sejarah. Komintmen terhadap pemerintahan yang didesentralisasikan menjadi penting untuk meminimalisir terjadinya kesenjangan antara pusat dan daerah.

S.N Jha dan P.C Mathur memandang, desentralisasi menjadi alasan yang paling mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah dengan sebuah pendekatan 'pusat masyarakat' guna menjadi solusi persoalan lokal menyangkut peningkatan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini, mungkin saja dalam proses pemerintahan lokal terjadi bersebrangan kewenangan dengan pemerintahan pusat, bahkan dapat pula merusak kebijakan publik yang dirancang untuk kebaikan masyarakat luas. Oleh sebab itu, desentralisasi bukan sekedar melemahkan pemerintahan pusat, namun dapat pula menjamin stabilitas pemerintahan dan meniadakan sifat birokrasi kolonial guna menjamin adanya perbedaan agama, etnisitas dan minoritas.⁶⁷

Tipe seperti apakah yang dapat diterapkan sehingga menjadikan desentralisasi lebih efektif. Pertanyaan ini dimaksudkan untuk membedakan antara pemerintah lokal yang didirikan oleh otoritas pusat dengan dinamika 'bottom up' dari pemerintahan lokal yang dibentuk secara sukarela. Daerah memiliki pemerintahan sendiri dan memiliki kemampuan untuk mengarahkan potensi lokal untuk melakukan promosi pembangunan pada tataran terbawah. Inilah yang harus dipunyai pemerintahan lokal yang dibentuk oleh otoritas pusat. Akan tetapi terjadi

⁶⁷ S.N Jha dan P.C Mathur. *Decentralization and Local Politics*, Sage Publication Inc, Thousand Oaks, California, 1999, hal. 48.

kegagalan dalam memahami desentralisasi ketika munculnya fenomena mafia dalam pemerintahan lokal yang melemahkan proses politik dari pusat kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan makna filosofi dari desentralisasi menjadi sisa-sisa belaka.⁶⁸

Apa yang disinyalir oleh S.N Jha dan P.C Mathur di atas rasanya menjadi realitas dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia saat ini. Saat ini fenomena mafia sangat kental dan sulit diantisipasi dalam pelaksanaan desentralisasi, terutama berkaitan dengan sumber daya alam dan praktik ekonomi lainnya yang dilakukan oleh elit-elit lokal. Prioritas keuntungan pribadi dan kelompok menjadi tujuan utama dibalik pelaksanaan desentralisasi di Indonesia dewasa ini.

Sesungguhnya kebijakan desentralisasi di negara berkembang bertujuan untuk mentransfer kewenangan, perencanaan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit-unit pada pemerintahan lokal. Satu hal yang menarik adalah pelaksanaan kebijakan desentralisasi di negara-negara berkembang, memiliki tingkat keberhasilan yang beragam. Hasil studi yang dilakukan para ilmuwan politik seperti Rondinelli, Nellis, Harris, Mathur dan Friedman, terungkap bahwa di negara-negara kawasan Afrika, Amerika Latin dan Asia, walaupun desentralisasi telah dilaksanakan, namun institusi pemerintahan lokal masih menunjukkan karakteristik yang sentralistis. Di samping masalah lain yang mencuat adalah kontrol keuangan daerah tidak diterapkan dengan baik, tidak melibatkan peran *civil society* dan ormas lokal dalam pengambilan keputusan, di samping itu pula masih lemahnya kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi dan administrasi pemerintahan lokal.⁶⁹

Terkait dengan munculnya kelemahan dalam pelaksanaan desentralisasi di atas, oleh G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli merumuskan kerangka teoretis sukses tidaknya pelaksanaan desentralisasi, yakni *Pertama, Capabilities of Implementing Agencies* (kapabilitas dalam melaksanakan kebijakan dari para aktor pelaku desentralisasi). Faktor

⁶⁸ Ibid, hal. 50-51

⁶⁹ G. Shabbir Cheema, Rondinelli, Dennis A. *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publication, 1983, hal. 304-308.

kapabilitas pelaku desentralisasi terkait dengan kemampuan mengidentifikasi masalah dan kesempatan dalam konteks pemerintahan lokal, kemampuan untuk mengidentifikasi dan membuat solusi pemecahan pembangunan di tingkat lokal, membuat keputusan dan menyelesaikan konflik, kemampuan memobilisasi sumber daya yang dimiliki serta mengontrol program atau proyek pembangunan dalam pemerintahan lokal. *Kedua, Interorganizational Relationships* (relasi interorganisasional). Relasi interorganisasional berkaitan dengan kemampuan koordinasi yang baik antara aktor pemerintah nasional, regional maupun lokal. Koordinasi ini mencakup aspek perencanaan pembangunan, implementasi dan evaluasi kebijakan yang harus ditetapkan dengan baik berdasarkan kerja sama pemerintah pusat dan pemerintah lokal. *Ketiga, Resources for Program Implementation* (sumber daya bagi implementasi program). Faktor sumber daya yang cukup untuk implementasi program desentralisasi yakni adanya ke cakupan sumber daya keuangan yang menjadi faktor krusial dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi, dan *Keempat, The Inveronmental Kontext* (faktor lingkungan). Faktor lingkungan terkait dengan karakteristik sistem politik dalam suatu negara yang ikut berperan membentuk dan mempengaruhi bentuk dan pelaksanaan kebijakan desentralisasi di negara itu.⁷⁰

Selanjutnya G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli menganjurkan hal- hal penting dalam penerapan desentralisasi yang perlu dilaksanakan adalah antara lain: (1) *Determining the Desired Scope of Decentralization* (menentukan ruang lingkup tujuan desentralisasi), (2) *Assessing Existing Regional and Local Capacities* (mengkaji kapasitas yang dimiliki oleh pemerintahan lokal), (3) *Determining Political Support* (menentukan dukungan politik), (4) *Estimating Financial and Tehnical Support Capacities of Central Agencies* (memperkirakan dukungan finansial dan teknik dari instansi pusat), (5) *Reviewing Environmental Constrains* (mengkaji ulang problem lingkungan kebijakan), (6) *Delineating A Feasible Scope of Decentralization* (menentukan fokus utama desentralisasi), (7) *Designing Specifi Decentralization* (merancang program desentralisasi yang dapat dikerjakan/spesifik), (8) *Identifying*

⁷⁰ Ibid, hal. 299-307.

Stages and Procedures of Implementation (mengidentifikasi prosedur dan tahapan pelaksanaan desentralisasi), (9) *Mobilizing Support* (memobilisasi dukungan), (10) *Creating Coordinating and Assistance Linkages* (menciptakan koordinasi dan keterkaitan panduan kerja antara pusat dan lokal) dan (11) *Specifying Monitoring and Evaluation Procedures* (menetapkan prosedur dan pelaksanaan evaluasi).⁷¹

Pelaksanaan desentralisasi yang baik dan tepat sasaran bukan merupakan sesuatu hal yang mudah. Buktinya bahwa pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sejak dari dibentuk dan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 hingga saat ini masih menyisihkan berbagai persoalan yang mirip dengan pelaksanaan desentralisasi di negara-negara berkembang lainnya. Hasil studi dari para ilmuwan politik di Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan desentralisasi di Indonesia belum memenuhi harapan yang diinginkan. Kesejahteraan dan pemerataan pembangunan masih jauh dari tuntutan desentralisasi itu sendiri.⁷² Benar apa yang dijelaskan oleh Hadiz, kebijakan desentralisasi belumlah membawa kesejahteraan masyarakat dan pembangunan yang merata di daerah, melainkan melahirkan raja-raja kecil atau bosisme lokal yang menguasai jabatan penting dan sumber daya keuangan daerah dengan berlindung dibalik kebijakan desentralisasi.

Desentralisasi pada hakekatnya harus mampu mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pelaksanaan pembangunan baik itu pada tingkat nasional maupun pada aras pembangunan lokal. Pada tataran, itu demokrasi semestinya mampu menjadikan pemerintahan lokal sebagai instrumen bagi pendidikan dan partisipasi politik pada tingkat lokal. Akan tetapi, semangat desentralisasi terkadang membuat pemerintahan lokal menggunakan hak otonominya untuk berkehendak dan berkuasa melampaui batas-batas kewenangan yang dimilikinya.

John Stewart dalam tulisannya '*Democracy and Local Government*', setelah mengamati sejumlah negara di Benua Eropa terutama di Inggris Raya, berusaha mengungkap beberapa kelemahan demokrasi pada tingkat pemerintahan lokal yakni kewenangan lokal hanya mampu melingkupi

⁷¹ Ibid, hal. 309-314

⁷² Verdi R. Hadiz. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta Pustaka, LP3ES, 2005, hal. 243.

peran sebagai pengatur, pelayan bagi publik dan sebagai regenerator. Peran-peran inilah yang menyebabkan keterbatasan pemerintahan lokal dalam implementasi desentralisasi. Dengan pembatasan kewenangan ini yang kemudian mematikan demokrasi pada pemerintahan lokal. Adanya demokrasi, semestinya memberikan jalan bagi elit lokal untuk menjadi kepala daerah atau kepanjangan tangan dari pemerintahan pusat, namun dalam praktiknya kepala daerah sering keluar dari esensi dan substansi demokrasi yang mengarah kepada transaksionalisasi demokrasi.⁷³

D. Geopolitik dan Geostrategi

Alfred Thayer Mahan mengemukakan bahwasanya ada enam prinsip geopolitik yang menunjang kejayaan maritim suatu bangsa di samping kekuatan angkatan laut adalah letak geografis, bentuk fisik wilayah, luas wilayah, jumlah penduduk, watak bangsa dan sifat pemerintahan. Kejayaan suatu bangsa di laut sangat ditentukan adanya armada (*sea power*) dan satuan laut (*sea force*). Kekuatan laut dimaksud adalah perkapalan niaga, fasilitas pendukung dan pelabuhan, sedangkan satuan laut adalah angkatan laut yang bertugas melindungi armada perkapalan niaga.⁷⁴

Hubungan antara strategi pertahanan maritim dengan kebijakan pemerintah, dalam hal ini pertahanan nasional di bidang maritim tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya kebijakan yang selaras dari pemerintah. Dalam hal pemberdayaan wilayah pertahanan nasional di bidang maritim, maka masyarakat maritim terlibat langsung bagi kepentingan pertahanan nasional. Tercapai atau tidaknya pemberdayaan tersebut, dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan pemerintah terhadap masyarakat maritim, baik unsur industri pelayaran, industri dan jasa maritim dan lainnya. Saling ketergantungan antara semua kepentingan nasional di bidang maritim, khususnya kekuatan angkatan laut tidak dapat menjadi kekuatan yang ampuh serta sukses dalam menjalankan misinya, bila tidak ditunjang oleh

⁷³ John Stewart, *Democracy and Local Government*, dalam Paul Hirst and Suni Khilnani. *Reinventing Democracy*, Blacwell Publishers, USA, 1996, hal. 34

⁷⁴ Alfred Thayer Mahan dalam Geoffrey Till. *Maritime strategy and The Nuclear Age*, St Martin's, Press, New York, 1982, hal. 39-43

kekuatan nasional lainnya, termasuk kekuatan unsur maritim itu sendiri.⁷⁵

Fungsi dari suatu kekuatan maritim adalah untuk menegakkan dan menjamin pengendalian laut untuk kepentingan penggunaan sendiri dan mencegah penggunaannya oleh kekuatan lawan. Fungsi ini dapat berjalan dengan baik apabila terjadi interaksi secara terpadu antara berbagai aktor dalam kekuatan maritim guna mencapai kepentingan nasional bangsa, baik kepentingan di bidang politik, ekonomi maupun keamanan. Interaksi yang dimaksud lebih terkonsentrasi pada usaha untuk selalu memberdayakan seluruh masyarakat secara luas guna mendukung strategi yang akan dijalankan pemerintah. Gagasan A. W. Roskill menyebutkan, terdapat keterkaitan antara logistik militer dengan kondisi negara secara keseluruhan, khususnya kondisi di bidang ekonomi. Kekuatan pertahanan negara di bidang maritim tidak akan dapat beroperasi secara optimal bila kekuatan logistiknya tidak ditunjang kekuatan ekonomi di luar militer.⁷⁶

Geostrategi adalah suatu strategi memanfaatkan kondisi geografi negara dalam menentukan kebijakan, tujuan, sarana untuk mencapai tujuan nasional, atau dengan kata lain pemanfaatan kondisi lingkungan dalam mewujudkan tujuan politik. Geostrategi Indonesia diartikan pula sebagai metode untuk mewujudkan cita-cita proklamasi sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan dan UUD 1945. Ini diperlukan untuk mewujudkan dan mempertahankan integrasi bangsa dalam masyarakat majemuk dan heterogen berdasarkan UUD 1945. Geostrategi Indonesia dirumuskan dalam wujud ketahanan nasional, dengan kata lain bahwa geostrategi Indonesia tidak lain adalah ketahanan nasional. Ketahanan nasional merupakan kondisi dinamik suatu bangsa yang berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, di dalam menghadapi dan mengatasi segala ancaman tantangan hambatan dan gangguan (TAHG), baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar tujuan nasional. Ketahanan nasional diperlukan bukan hanya konsepsi politik saja melainkan sebagai kebutuhan dalam menunjang

⁷⁵ Ibid, hal. 28-33

⁷⁶ S.W. Roskill, *Strategy of Sea Power*, Greenwood Press, Publishers, Westport Connecticut, 1962, hal.15

keberhasilan tugas pokok pemerintah, seperti *law and order, welfare and prosperity, defence and security, juridical justice and social justice, freedom of the people*.⁷⁷

Perwujudan postur kekuatan geostrategi yang memiliki daya bendung dan daya tangkal yang tinggi dalam menghadapi kemungkinan ancaman dari luar membutuhkan anggaran yang sangat besar. Di sisi lain, kita dihadapkan dengan berbagai keterbatasan. Dengan mengacu pada negara-negara lain yang membangun kekuatan geostrategi melalui pendekatan misi, yaitu hanya untuk melindungi diri sendiri dan tidak untuk kepentingan invasi, barangkali konsep *standing armed forces* secara proporsional dan seimbang perlu dikembangkan.⁷⁸ Pengembangan konsep dengan susunan kekuatan geostrategi ini meliputi: *Pertama*, perlawanan bersenjata yang terdiri atas bala nyata yang merupakan kekuatan TNI yang selalu siap dan yang dibina sebagai kekuatan cadangan serta bala potensial, yaitu Polri dan Ratih yang fungsinya adalah sebagai Wanra; *Kedua*, perlawanan tidak bersenjata yang terdiri atas Ratih yang berfungsi sebagai Tibum, Linra, Kamra, dan Linmas; *Ketiga*, komponen pendukung perlawanan bersenjata dan tidak bersenjata sesuai bidang profesi masing-masing dengan pemanfaatan semua sumber daya nasional, sarana, dan prasarana serta perlindungan masyarakat terhadap bencana perang dan bencana lainnya.⁷⁹

⁷⁷ <http://berkaspkn.blogspot.com/2011/04/geostrategi-indonesia.html>, diakses, 7 Juli 2011.

⁷⁸ <file:///I:/PKN%20sem2/TGS%20PKN/geostrategi-indonesia.html>, diakses, 7 Juli 2011

⁷⁹ <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/2182805-pengertian-geostrategi-dan-penjasarannya/#ixzz1lz4jDJU> diakses, 16 Agustus 2011.

Bab 3.

Potret Kebijakan Kelautan Nasional dan Sektoral

A. Kebijakan Kelautan Nasional

Kebijakan kelautan nasional merupakan pedoman nasional dalam kerangka harmonisasi kebijakan program dan pengelolaan kelautan antar institusi pemerintah dalam bidang kelautan yang komprehensif, holistik dan integral.⁸⁰ Riant Nugroho menyatakan, kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Kebijakan publik yang berkaitan dengan keamanan negara disebut kebijakan stabilitas. Kebijakan satabilitas bersifat mengerem dinamika yang terlalu cepat agar tidak merusak sistem yang ada, baik sistem politik, keamanan, ekonomi maupun sosial. Kebijakan ini misalnya kebijakan pembatasan transaksi valas, kebijakan penetapan suku bunga dan kebijakan tentang keamanan negara. Lanjut Riant, bentuk kebijakan publik adalah (1) Undang-Undang Dasar 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU), (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden dan (5) Peraturan Daerah. Kelima produk tersebut merupakan bentuk pertama kebijakan publik.⁸¹

Dewasa ini, kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan di bidang kelautan masih banyak bersifat sektoral, bahkan sebagian peraturan perundang-undangan yang belum memuat ketentuan mengenai aspek kelautannya. Bahkan yang menjadi masalah utama adalah peraturan

⁸⁰ Lihat Riant Nugroho. *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan, Teori dan Model, Perumusan, Implementasi, Pengendalian, Monitoring dan Evaluasi, Risk Management, Kebijakan Unggul, The Fifth Estate, Model Penelitian Kebijakan*, PT. Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, Jakarta, 2011, hal. 110-111.

⁸¹ *Ibid*, hal. 104.

perundang-undangan terkait kelautan masih belum menganut azas keterpaduan, sehingga masih ada peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih atau bertentangan satu sama lainnya. Kondisi seperti ini sangat tidak menguntungkan dan akan menghambat pembangunan kelautan, terutama terkait dengan penegakan hukum dan keamanan di bidang kelautan. Oleh karena itu, dalam rangka pembangunan di bidang kelautan diperlukan adanya pokok-pokok kebijakan terkait penataan hukum di bidang kelautan dan penataan perundang-undangan di bidang kelautan.⁸²

Di bulan Oktober tahun 2014 telah disahkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan yang diharapkan menjadi payung bagi semua kebijakan yang berkaitan dengan kelautan Indonesia. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini bahwa penyelenggaraan kelautan dilaksanakan berdasarkan asas, keberlanjutan, konsistensi, keterpaduan, kepastian hukum, kemitraan, pemerataan, peran serta masyarakat, keterbukaan, desentralisasi, akuntabilitas dan keadilan. Salah satu tujuan penyelenggaraan kelautan adalah mendayagunakan sumber daya kelautan dan /atau kegiatan di wilayah laut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum laut internasional demi tercapainya kemakmuran bangsa dan negara.⁸³

Kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelautan tidak sedikit jumlahnya. Ada 30 undang-undang yang berkaitan dengan kelautan telah dikeluarkan secara sektoral, sebagaimana pada tabel di bawah ini:

Tabel. 2.1 Peraturan Perundang-Undangn Berkaitan dengan Kelautan

No.	Dasar Hukum	Keterangan
1	Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 (terbit Oktober 2014)	tentang Kelautan
2	Undang-Undang No. 32 Tahun 2009	tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
3	Undang-Undang No. 45 Tahun 2009	tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 tentang Perikanan

⁸² Lihat Naskah Akademik RUU Kelautan Op Cit, hal. 27-28

⁸³ Lihat Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

No.	Dasar Hukum	Keterangan
4	Undang-Undang No. 35 Tahun 2009	tentang Narkoba
5	Undang-Undang No. 10 Tahun 2009	tentang Kepariwisata
6	Undang-Undang No. 4 Tahun 2009	tentang Sumber Daya Mineral
7	Undang-Undang No. 17 Tahun 2008	tentang Pelayaran
8	Undang-Undang No. 43 Tahun 2008	tentang Wilayah Negara
9	Undang-Undang No. 26 Tahun 2007	tentang Penataan Ruang
10	Undang-Undang No. 27 Tahun 2007	tentang Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
11	Undang-Undang No. 39 Tahun 2007	tentang Bea Cukai
12	Undang-Undang No. 16 Tahun 2006	tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
13	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004	tentang Pemerintahan Daerah
14	Undang-Undang No. 25 Tahun 2004	tentang Pembangunan Nasional
15	Undang-Undang No. 34 Tahun 2004	tentang TNI
16	Undang-Undang No. 20 Tahun 2003	tentang Sistem Pendidikan Nasional
17	Undang-Undang No. 15 Tahun 2003	tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2002, Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Menjadi Undang-Undang
18	Undang-Undang No. 2 Tahun 2002	tentang Kepolisian Negara RI
19	Undang-Undang No. 9 Tahun 2002	tentang Imigrasi
20	Undang-Undang No. 3 Tahun 2002	tentang Pertahanan Negara
21	Undang-Undang No. 18 Tahun 2002	tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu dan Teknologi
22	Undang-Undang No. 22 Tahun 2001	tentang Minyak dan Gas Bumi

No.	Dasar Hukum	Keterangan
23	Undang-Undang No. 41 Tahun 1999	tentang Kehutanan
24	Undang-Undang No. 30 Tahun 1999	tentang Arbitrase dan Penyelesaian Sengketa Alternatif
25	Undang-Undang No. 5 Tahun 1992	tentang Benda Cagar Budaya
26	Undang-Undang No. 17 Tahun 1985	tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut
27	Undang-Undang No. 5 Tahun 1984	tentang Perindustrian
28	Undang-Undang No. 5 Tahun 1983	tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
29	Undang-Undang No. 8 Tahun 1981	tentang Hukum Acara Pidana
30	Undang-Undang No. 1 Tahun 1971	Tentang Landas Kontinen Indonesia

Sumber: Tridoyo Kusumastanto, 2003.⁸⁴ dan pribadi

Kebijakan pembangunan kelautan semestinya berdasarkan prinsip-prinsip manajemen pembangunan yang efektif dan efisien dan dikelola oleh sebuah tata kelola kelautan (*ocean governance*) terpadu dengan kebijakan kelautan (*ocean policy*) dan kebijakan ekonomi kelautan (*ocean economic policy*), sehingga ketiga pilar tersebut menjadi kebijakan pembangunan kelautan nasional (*national ocean development policy*). Kebijakan tersebut merupakan acuan pembangunan kelautan baik yang bersifat jangka pendek, menengah dan jangka panjang. Untuk kepentingan pembangunan kelautan, pemerintah berkewajiban untuk menetapkan

(a) kebijakan kelautan, (b) kebijakan ekonomi kelautan dan (c) kebijakan tentang tata kelola kelautan. Kebijakan pembangunan kelautan harus mengintegrasikan kebijakan kelautan dari pemerintah daerah. Integrasi kebijakan kelautan dari pemerintah daerah dimulai sejak tahap perencanaan sampai dengan tahap implementasi, bila tidak akan terjadi tumpang tindih kewenangan.⁸⁵

⁸⁴ Lihat Tridoyo Kusumastanto, *Ocean Policy, Dalam Membangun Negara Bahari di Era Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003. Hal. 46

⁸⁵ *Ibid.*, 94

Terjadinya tumpang tindih kewenangan ketika suatu kebijakan diimplementasikan menunjukkan bahwa kebijakan itu banyak kelemahan atau tidak jelas rincian dan aturannya sehingga dan pasal atau ketentuan yang multitafsir. Lebih dari itu fakta tersebut dapat dimaknai bahwa ada yang salah dalam implementasi. Apakah karena di dalam kebijakan itu masih banyak persoalan, tapi jika ada kesungguhan untuk konsisten melaksanakannya, sejumlah persoalan itu pasti ada jalan keluarnya. Misalnya kewenangan pengelolaan laut yang dimiliki oleh suatu daerah otonom dalam praktiknya mungkin menimbulkan persoalan dengan daerah otonom lain yang berbatasan di laut. Apapun kebijakan yang dibuat tetap akan sulit diterapkan jika tidak dibangun hubungan harmonis di antara daerah yang saling berbatasan.

Begitu pula dengan kewenangan pengelolaan laut, pada Kementerian Kelautan dan Perikanan, sering berbenturan pula dengan kewenangan pada departemen/kementerian lain, termasuk dengan pemerintah daerah. Benturan atau tumpang tindih kewenangan menunjukkan bahwa laut begitu “seksi” yang diperebutkan semua pemangku kepentingan keamanan laut. Hal ini menunjukkan bahwa dimensi kelautan begitu luas sehingga tidak mungkin ditangani Kementerian Kelautan dan Perikanan saja. Sejak awal pembentukannya pun telah muncul pertanyaan mendasar, apakah mungkin, departemen ini dapat membangun kelautan dalam arti yang luas. Pertanyaan sebaliknya dapat dikemukakan, bagaimana jika tidak ada lembaga yang khusus menangani kelautan. Apakah kelautan kita akan semakin maju. Lagi pula departemen ini tidak dirancang sebagai satu-satunya lembaga untuk membangun Indonesia sebagai negara maritim karena kewenangannya tersebar ke berbagai instansi.⁸⁶

Ada yang menduga bahwa tumpang tindih kewenangan di bidang kelautan disebabkan oleh karena keterlambatan lahirnya departemen kelautan dan perikanan, namun setelah departemen ini di bentuk, ternyata tumpang tindik kewenangan masih saja mencuat, ketika kebijakan tentang kelautan diimplementasikan. Begitu juga dengan daerah, ketika mereka mendapatkan status otonom dengan kewenangan sangat luas. Namun

⁸⁶ Lihat Herman Kaeron. *Transformasi Politik Kelautan Indonesia Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2012. hal. 142.

tumpang tindih bukan hanya persoalan khas di bidang kelautan. Akan tetapi ternyata persoalan klasik masih saja muncul ketika kebijakan itu diimplementasikan. Masalahnya bukan hanya tumpang tindih kewenangan, tapi juga persoalan koordinasi dan sinergitas antara lembaga yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Dengan demikian, jangan heran jika di lapangan terjadi tumpang tindih (*overlapping*) peraturan perundang-undangan dari lembaga yang berbeda. Menurut Herman Khaeron, idealnya Departemen Kelautan dan Perikanan menjadi fasilitator dan koordinator bidang kelautan sehingga tidak perlu dibentuk lembaga khusus yang menjadi konsultan atau koordinator proses pembuatan kebijakan yang bertujuan mewujudkan sinergi kebijakan kelautan antara lembaga, bahkan antar *stakeholders*, *pemerintah* dan non pemerintah, sehingga meminimalisir terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan di bidang kelautan.⁸⁷

Tumpang tindih kewenangan itu bukan hanya terkait dengan kewenangan daerah otonom yang demikian luas dan mencakup hampir semua pelayanan publik yang ada di daerah. Namun tumpang tindih kewenangan juga terjadi antar lembaga pemerintah pusat dan jajarannya yang ada di daerah. Penyebabnya bermacam-macam, antara lain belum lengkapnya peraturan yang dibuat atau peraturannya memang sejak awal dianggap bermasalah atau menerobos kewenangan lembaga lain. Sejauh ini masih terlihat pada kebijakan pemanfaatan sumber daya laut yang bersifat sektoral. Ego sektoral setiap lembaga pemerintah tampak begitu tinggi, sehingga menyulitkan koordinasi. Begitu pula banyak kebijakan yang bersifat lokal, tetapi cakupannya terbatas dan parsial (belum komprehensif) sehingga belum sampai memenuhi kebutuhan masyarakat dalam perspektif yang lebih luas.⁸⁸

Tumpang tindih kewenangan daerah otonom di bidang kelautan sering terjadi, terutama antara daerah otonom provinsi dan kabupaten/kota. Atas dasar itu muncul usulan agar kebijakan yang mengatur kegiatan industri dan jasa kelautan diserahkan kepada pemerintah provinsi. Usulan itu ditolak oleh pemerintah kabupaten/kota dan sejumlah pihak yang merasa dirugikan, meskipun dasar usulan itu bukan untuk memperbesar

⁸⁷ Ibid, hal. 143

⁸⁸ Ibid, hal. 144

kewenangan pemerintah provinsi. Sejalan dengan kompleksitas kewenangan tersebut, studi yang dilakukan departemen kelautan dan perikanan mengusulkan pelimpahan wewenang kepada pemerintah provinsi. Hal tersebut berdasar pada kenyataan bahwa dekonsentrasi sub sektor laut belum diwujudkan dan produk hukum yang ada masih sentralistik sehingga realisasi undang-undang belum menunjukkan kewenangan daerah yang sepenuhnya diserahkan pemerintah pusat. Oleh kerana itu perlu aturan yang lebih jelas dan tegas tentang kewenangan pemerintah kabupaten/kota, provinsi dan pemerintah pusat.⁸⁹

Tabel 2.2 Tumpang Tindih Kewenangan Beberapa Peraturan Perundangan-Undangan

No	Permasalahan	Analisa Permasalahan	Keterangan
1	Konflik pengelolaan kawasan konservasi perairan laut	Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) dan Departemen Kehutanan (Dephut) mempunyai mandate yang tumpang tindih dalam pengelolaan kawasan konservasi perairan laut. Kewenangan Departemen Kehutanan mendapatkan kewenangan hukum dari UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, serta UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sementara DKP mendapatkan kewenangan hukum melalui UU N0. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Perbedaan dasar hukum	Perlu pengkajian ulang terhadap undang-undang tersebut untuk mendapatkan solusi yang terbaik. Sejak Bulan Januari 2014 telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27

⁸⁹ Lihat, Laporan Akhir Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). *Analisis Kebijakan Industri dan Jasa Kelautan Nasional*, Sekretariat Jenderal, Anggaran tahun 2007

No	Permasalahan	Analisa Permasalahan	Keterangan
		<p>iniilah yang menyebabkan konflik kelembagaan khususnya membingungkan pelaku usaha di bidang yang bersangkutan.</p>	<p>Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil</p>
2	<p>Konflik Pengaturan Tata Ruang</p>	<p>Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), dengan demikian, lembaga yang diamanatkan dalam bidang perencanaan adalah Bappeda.</p> <p>Sementara dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, tidak disebutkan secara tegas siapa yang berwenang melakukan penyusunan dokumen perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini terjadi potensi besar menimbulkan konflik antara Bappeda dengan instansi lain di daerah yang merasa berhak mengurus wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.</p> <p>Hal ini dikarenakan pada UU No 27 Tahun 2007 tidak menyebutkan lembaga mana yang berperan. Sementara itu, catatan penting lain yang tertuang pada UU No. 26 Tahun 2007 tentang Tata</p>	<p>Agar tidak terjadi tumpang tindih, penyusunan dokumen perencanaan di bidang pemanfaatan ruang dan sumber daya serta tidak menimbulkan konflik kepentingan antar sektor di kemudian hari maka penyusunan dokumen arahan perencanaan pemanfaatan dapat kiranya hanya dibuat satu saja melalui ketetapan suatu peraturan daerah. Hal ini tidak hanya untuk menghindari konflik tata ruang, akan tetapi juga untuk menekan biaya yang dikeluarkan dalam pengesahan dua peraturan daerah yang hampir sama.</p> <p>Perlu diketahui bahwa UU No. 27 Tahun 2007 tentang</p>

No	Permasalahan	Analisa Permasalahan	Keterangan
		<p>Ruang adalah RTRW. Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota, sementara RZWP-3-K diatur dalam UU NO. 27 tahun 2007. Berdasarkan hal tersebut terkesan telah terjadi tumpang tindih karena sama-sama berlaku 20 tahun dan ditetapkan oleh peraturan daerah. Selain itu kedua dokumen rencana tersebut sama-sama digunakan untuk arahan pemanfaatan, baik pemanfaatan ruang maupun pemanfaatan sumber daya.</p>	
3	Konflik pemanfaatan wilayah laut	<p>UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Kegiatan pemanfaatan perairan pesisir diberikan dalam bentuk HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolam air sampai dengan permukaan dasar laut. Dengan demikian batasan HP-3 sangat luas, dari dasar hingga permukaan, meskipun diberikan batasan lama pengusahaan dan harus sesuai dengan yang dipersyaratkan (teknis, administratif dan operasional), uraian ini menimbulkan polemik di masyarakat. Hal ini dikarenakan kekhawatiran akan terjadinya kerusakan lingkungan dan sumber daya yang terkandung di dalamnya, akibat adanya</p>	Perlu pengkajian atas undang-undang yang bersangkutan untuk memecahkan permasalahan yang akan timbul.

No	Permasalahan	Analisa Permasalahan	Keterangan
		HP-3 sebagaimana yang terjadi pada HPH di sektor kehutanan. Selain itu adanya pemberian HP-3 ini dikhawatirkan menimbulkan konflik antar sektor karena masing-masing sektor akan merasa berhak atas sumber daya yang ada.	

Sumber: Kusmantanto, Tahun 2008

Hak pengelolaan wilayah laut atas daerah seperti dalam pasal 18 Undang- Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ada dampak negatif yang muncul dan meresahkan masyarakat dalam lingkup yang lebih luas, ketika pemerintah kabupaten/kota berusaha menguasai semua kewenangan tanpa memperdulikan instansi pemerintah lain, terutama pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat dan kementerian kelautan dan perikanan yang secara nasional berhak mengelola sumber daya laut. Tiap lembaga merasa berhak atas laut berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada padanya. Misalnya pemerintah provinsi merasa berhak atas semua yang ada di wilayahnya. Sementara itu, pemerintah provinsi juga berhadapan dengan kenyataan bahwa kewenangan kabupaten/kota yang begitu luas, tidak hanya menguasai semua kewenangan kelautan di wilayahnya, tetapi juga menguasai semua hasil yang diperoleh atas pengelolaan sumber daya laut. Fakta yang terjadi, banyak daerah yang kaya akan sumber daya laut memanfaatkan bahkan berusaha menguasai semua hal yang berkaitan dengan laut. Akan tetapi di penghujung tahun 2014 kemunculan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberi kewenangan otoritas kepada provinsi untuk mengelola laut sesuai dengan kewenangannya.

B. Problem Penegakan Hukum di Bidang Maritim

Penegakan hukum di laut menjadi isu sangat penting, karena wilayah laut perlu pengawasan yang intensif tetapi efektif dan efisien. Selama ini sistem keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut

dilakukan oleh berbagai instansi, antara lain Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kehutanan, Kepolisian RI, TNI- AL, Bea Cukai dan Imigrasi, berdasarkan kewenangan peraturan perundang-undangan yang berlaku di sektor masing- masing. Tumpang tindih pengaturan berakibat penegakan hukum di laut menjadi tidak efektif, serta menimbulkan biaya sangat tinggi pengguna laut. Di samping itu, tidak menutup kemungkinan terjadi konflik kewenangan secara horizontal antara lembaga penegak hukum, dikarenakan mereka melaksanakan suatu kegiatan yang sama yaitu penegakan hukum di laut. Permasalahan penegakan hukum sebagaimana dijelaskan sebelumnya, menurut pandangan Hasjim Jalal, ketidakjelasan koordinasi dan pembagian kewenangan serta tanggung jawab di antara pejabat-pejabat yang berwenang di berbagai bidang tersebut akan menimbulkan kerancuan, *overlapping jurisdiction* dan memungkinkan terjadinya *conflicting jurisdiction*. Oleh karena itu perlu dipikirkan bentuk koordinasi kelembagaan yang benar-benar ideal.⁹⁰

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut, bertujuan untuk mengoordinasikan kegiatan penegakan keamanan di laut. Tupoksi Bakorkamla antara lain untuk mengoordinasikan penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan operasi kelautan di laut secara terpadu, perumusan dan penetapan kebijakan umum di bidang keamanan laut, koordinasi kegiatan dan pelaksanaan tugas di bidang keamanan laut, yang meliputi kegiatan penjagaan, pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran hukum serta pengamanan aktivitas masyarakat dan pemerintah di wilayah perairan Indonesia dan pemberian dukungan teknis dan administratif di bidang keamanan laut secara terpadu.⁹¹ Akan tetapi hingga keluarnya Peraturan Presiden Nomor 178 tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut, sebagai pengganti Bakorkamla, ternyata tidak bisa berbuat banyak ketika berhadapan dengan instansi sektoral di bidang kelautan lainnya.

Bila mencermati lembaga penegak hukum dan keamanan di laut, maka setiap implementasi sebuah kebijakan kelautan di Indonesia pasti melibatkan sejumlah lembaga atau instansi sektoral. Dalam suatu kegiatan

⁹⁰ Ibid. hal. 61

⁹¹ Ibid. hal. 62

penegakan hukum dan keamanan di laut, akan diikuti dengan bagaimana instansi sektoral yang terkait melakukan tugas yang sama, dan memiliki kewenangan yang sama, serta dapat pula melaksanakan kegiatan pada tempat yang bersamaan. Kegiatan seperti ini membutuhkan koordinasi dan sinergitas dalam pelaksanaan tugas masing-masing instansi sektoral di laut. Hal ini jelas terjadi ketika dalam pelaksanaan tugas dan wewenang masing-masing instansi dibekali dengan peraturan perundang-undangannya masing-masing, seperti antara lain misalnya, TNI AL dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya menggunakan Undang-Undang TNI, Ditpolair menjalankan tugasnya dengan berpedoman pada Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia sedangkan PSDKP menjalankan tugas pengawasan di laut, otomatis menggunakan Undang-Undang Perikanan. Yang lebih aneh lagi adalah TNI AL, Ditpolair, Departemen Kelautan dan Perikanan/Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Kejaksaan dan Pengadilan menjalankan Undang-Undang Perikanan. Tabel di bawah ini memetakan kelembagaan penegakan hukum dan keamanan di laut.

Tabel 2.3 Kelembagaan Penegakan Hukum dan Keamanan di Laut

No	Kegiatan Penegakan Hukum dan Keamanan di Laut	Landasan Hukum	Instansi Terkait
1.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di wilayah ZEE	UU No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)	TNI AL, Kejaksaan, Pengadilan
2.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang konservasi sumber daya alam	UU No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	POLRI, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Kejaksaan dan Pengadilan
3.	Pengawasan dan penegakan peraturan-peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian	UU No. 9 Tahun 1992 tentang Imigrasi	POLRI, Departemen Hukum dan HAM, Kejaksaan dan Pengadilan
4.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang pelayaran	UU No. 21 Tahun 1992	POLRI, Departemen Perhubungan, Kejaksaan, Pengadilan
5.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-	UU No. 23 Tahun 1992 tentang	POLRI, Departemen Kesehatan, Kejaksaan,

No	Kegiatan Penegakan Hukum dan Keamanan di Laut	Landasan Hukum	Instansi Terkait
	undangan di bidang kesehatan	Kesehatan	Pengadilan
6.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang karantina hewan, ikan dan tumbuhan	UU No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina	POLRI, Departemen Pertanian, Departemen Kelautan dan Perikanan, Kejaksaan, Pengadilan
7.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang peredaran psikotropika	UU No. 5 Tahun 1997	POLRI, Departemen Kesehatan
8.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang pangan	UU. No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan	POLRI, Departemen Pertanian, Kejaksaan, Pengadilan
9.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup	UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup	TNI-AL, POLRI, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Kejaksaan dan pengadilan
10.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan	UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	POLRI, Departemen Kehutanan, Kejaksaan, Pengadilan
11.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang minyak dan gas bumi	UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	POLRI, Departemen Ekonomi dan Sumber Daya Manusia, Kejaksaan, Pengadilan
12.	Pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan di bidang Perikanan	UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	TNI AL, POLRI, Departemen Kelautan dan Perikanan, Kejaksaan

Sumber: Son Diamar, Bahan Presentasi BAPPENAS tahun 2008

Indonesia sebagai negara kepulauan adalah sebuah realitas, sesungguhnya bukan suatu rekayasa yang dipaksakan demi kepentingan politik. Secara geografis, Indonesia adalah negara yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil, wajar jika Indonesia mendapat pengakuan internasional sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Jumlah pulau di Indonesia adalah 17.508 pulau, luas kurang lebih 3.1 juta km², dan panjang pantai kurang lebih 80.290 km. Dalam catatan Zulkarnaim Subing, dari 67.439 desa di Indonesia, kurang lebih 9.621 desa dikategorikan sebagai desa pesisir. Sebagian besar penduduk beragama islam dan miskin sebagaimana dilaporkan Republika. Jika mengacu pada data tersebut,

tampak seolah-olah bangsa Indonesia adalah bangsa yang begitu bodoh dan sangat malas hingga membiarkan dirinya seperti semut yang mati di dalam keranjang gula. Padahal, desa pesisir yang merupakan kantong kemiskinan struktural itu sesungguhnya memiliki potensi laut yang mesti dijaga dan diamankan oleh lembaga penegak hukum dan keamanan di laut.⁹²

Perlu diketahui bahwa, dalam rangka pengamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan yurisdiksi nasional Indonesian terdapat dua institusi pemerintah, yakni institusi militer dalam hal ini TNI AL memiliki peran sentral dalam penegakan kedaulatan dan hukum di laut. Selain itu ada beberapa institusi sipil non militer (Polri dalam hal ini Ditpolair, DKP termasuk Ditjen PSDKP, KPLP, Bea Cukai), memiliki peran sentral dalam penegakan hukum di laut, dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), lain seperti PPNS Kehutanan, PPNS Perikanan, PPNS Bea dan Cukai, PPNS Imigrasi, PPNS Kemendiknas, PPNS Kementerian LH, PPNS Kementerian ESDM yang memiliki kewenangan melakukan penyidikan. PPNS di atas masing-masing didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, saat ini berkoordinasi dengan Bakamla.

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan potensi sumber daya kelautan yang sangat besar, dimensi pengelolaan laut membutuhkan kebijakan yang komprehensif, holistik dan integral. Muncul kesan bahwa pemangku kepentingan di bidang keamanan dan penegakan hukum di laut kurang profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Hal ini sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal, diantaranya kesadaran dan pemahaman tentang geopolitik dan geostrategi keamanan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang masih lemah. Oleh karena itu muncul ego sektoral dalam pelaksanaan tugas serta koordinasi dan sinergi yang lemah dengan instansi penegak hukum (penyidik) lainnya. Sebagaimana diketahui, berdasarkan sistem nasional (KUHP), di luar Polri banyak institusi yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan atas suatu atau tindak pidana tertentu. Lemahnya koordinasi antar institusi penegak hukum karena adanya ego sektoral, menyebabkan terjadi tarik-menarik kewenangan antar instansi penegak hukum.⁹³ Menurut

⁹² Ibid, hal. 67

⁹³ Ibid, hal. 181

Susanto dan Munaf, hal tersebut berdampak pada melemahnya proses penegakan hukum dan keamanan di bidang kelautan.

Kondisi seperti ini diharapkan adanya sebuah koordinasi dan sinergi antara pemangku kepentingan di bidang kemaritiman dan aparat keamanan laut. Koordinasi merupakan kata yang mudah diucapkan, tetapi sangat sulit diimplementasikan. Lemahnya koordinasi disebabkan oleh antara lain, kurangnya harmonisasi peraturan perundang-undangan dan adanya ego sektoral dari masing-masing institusi/instansi. Ketidak harmonisan peraturan perundang-undangan disebabkan kurangnya koordinasi antar instansi dalam pembentukan peraturan yang diusulkan sehingga terjadi tumpang tindih peraturan. Ditambah dengan adanya ego sektoral setiap institusi dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing.⁹⁴

C. Regulasi Nasional di Bidang Maritim

Tugas penegakan hukum dan keamanan di laut melibatkan sejumlah instansi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional, baik terkait secara langsung maupun tidak langsung. Penjelasan sesuai dengan pasal-pasal dalam undang-undang dimaksud dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pasal 31 Ordonansi Laut Teritorial dan Lingkungan Laut, *Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonatie* (TZMKO) 1939 Stbl.1939 Nomor 442 menyatakan bahwa “Untuk memelihara dan mengawasi penataan ketentuan- ketentuan dalam ordonansi ini ditugaskan kepada komandan Angkatan Laut Surabaya, komandan-komandan Kapal Perang Negara, dan kamp-kamp penerbangan dari Angkatan Laut”.
2. Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHP jo Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHP pasal 17 beserta penjelasannya menyebutkan bahwa “bagi penyidik dalam perairan Indonesia, zona tambahan, landas kontinen, Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEE-I) dan penyidikan dilakukan oleh perwira TNI AL dan pejabat penyidik lainnya yang ditentukan oleh undang-undang yang mengaturnya”
3. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi

⁹⁴ Lihat, Academia.Edu (N.D.), “Reformasi Birokrasi: Koordinasi Kunci Utama Optimalisasi Birokrasi”, <http://www.Academia.Edu/5399664/> . diakses 12 /08/2014.

Eksklusif Indonesia. Pasal 14 ayat (1) dalam undang-undang ini memberikan kewenangan kepada Perwira TNI AL yang ditunjuk oleh Pangab sebagai aparat penegak hukum di bidang penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tersebut.⁹⁵

4. Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, pasal 31 ayat (1), dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa “aparatur penegak hukum yang berwenang melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan undang-undang ini di perairan Indonesia adalah pejabat penyidik sebagaimana ditetapkan dalam pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.”⁹⁶
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan UNCLOS 1982, dalam beberapa pasalnya, antara lain Pasal 107, 110,111, dan 224 memberikan kewenangan kepada pejabat-pejabat kapal perang dan kapal pemerintah untuk melakukan penegakan hukum di laut.
6. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 39 ayat (2) menyebutkan bahwa “kewenangan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia, juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya, meliputi pembinaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya., tidak mengurangi kewenangan penyidik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang- Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Perikanan”⁹⁷
7. Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun1992 tentang Pelayaran, dalam Pasal 99 ayat (1) disebutkan bahwa “Selain penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pegawai Negeri Sipil tertentu di bidang

⁹⁵ Lihat Saiful Simanjuntak. Penegakan Hukum Oleh Penyidik TNI AL Dalam Penanganan Tindak Pidana *Ilegal Fishing*, Studi Pada Lantamal 1 Belawan), Tesis Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatra Utara (USU), 2010.

⁹⁶ Lihat Penjelasan Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan.

⁹⁷ Ibid.28

pelayaran, di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang pelayaran, dan Perwira Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), tertentu di lingkungan departemen diberi kewenangan khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang pelayaran dimaksud dalam undang-undang ini.”⁹⁸

8. Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia Pasal 24 ayat (3) menyebutkan “Penegakan hukum dilaksanakan oleh instansi terkait, antara lain, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), Departemen Perhubungan, Departemen Pertanian, Departemen Keuangan dan Departemen Kehakiman sesuai dengan wewenang masing- masing instansi dan berdasarkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan nasional maupun hukum internasional.”
9. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, pada Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa “penyidikan tindak pidana lingkungan hidup di perairan Indonesia, zona ekonomi eksklusif dilakukan oleh penyidik menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku” (lihat Pasal 14 ayat 1 UU No. 5 Tahun 1983).⁹⁹
10. Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka fungsi, tujuan dan tugas pokok Polri diuraikan sebagai berikut: Pasal 2 menyebutkan bahwa “Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.” Pasal 4 menyebutkan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi pemeliharaan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengamanan dan pelayanan masyarakat serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia.” Pasal 13 menyebutkan bahwa “Tugas pokok

⁹⁸ Lihat Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

⁹⁹ Ibid, hal. 29

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.”¹⁰⁰

11. Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pada Pasal 7 ayat (3) dinyatakan bahwa “Sistem pertahanan negara dalam menghadapi ancaman non militer menempatkan lembaga pemerintah di luar bidang pertahanan sebagai unsur utama sesuai dengan bentuk sifat yang dihadapi dengan dukungan oleh unsur-unsur lain dari kekuatan bangsa. Pasal 14 beserta penjelasannya menyebutkan bahwa TNI berperan sebagai alat pertahanan negara termasuk di dalamnya mempertahankan keutuhan wilayah, melindungi kehormatan bangsa dan negara, melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP), dan ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional. Dimaksudkan melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP), antara lain bantuan kemanusiaan, bantuan kepada pemerintah sipil, pengawasan pelayanan dan/atau penerbangan, bantuan pengungsian dan korban bencana alam berdasarkan permintaan dan/atau peraturan perundang-undangan.”¹⁰¹
12. Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, pada Pasal 9b disebut “menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah di ratifikasi.” Dalam penjelasan Pasal 9b disebutkan bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum dan menjaga keamanan adalah segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*Constabulary Function*) yang berlaku secara universal dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku “untuk mengatasi ancaman tindakan kekerasan, ancaman navigasi serta pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional. “Penegakan hukum yang

¹⁰⁰ Lihat Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI, pada Pasal 2, 4 dan 13.

¹⁰¹ Lihat Pasal 7 dan Pasal 14 UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

- dilaksanakan oleh TNI AL di laut, terbatas dalam lingkup Pengejaran, Penangkapan, Penyelidikan, dan Penyidikan perkara yang selanjutnya diserahkan kepada Kejaksaan.”¹⁰²
13. Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, Pada Pasal 276 s.d 283 memberikan kewenangan kepada Penjaga Laut dan Pantai untuk melakukan penegakan hukum di laut.¹⁰³
 14. Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, “¹⁰⁴pada Pasal 77, menjelaskan tentang kewenangan yang ada pada Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan.”
 15. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, pada Pasal 40 menyatakan bahwa Kewenangan pada TNI AL, Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kementerian Lingkungan Hidup.”¹⁰⁵
 16. Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya, pada Pasal 25 menjelaskan tentang pemberian kewenangan kepada TNI AL, Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Pendidikan Nasional.”¹⁰⁶
 17. Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, pada pasal 112 ayat (1) menjelaskan tentang pemberian kewenangan pada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Bea Cukai berkaitan dengan Kepabeanan.”¹⁰⁷
 18. Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1992 tentang Imigrasi, Sesuai dengan Pasal 47 memberikan kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) imigrasi yang berkaitan dengan keimigrasian.”¹⁰⁸
 19. Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan,

¹⁰² Lihat Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 9b

¹⁰³ Lihat Undang-Undang RI Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran, Pasal 276-283.

¹⁰⁴ Lihat Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 77

¹⁰⁵ Lihat Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 77

¹⁰⁶ Lihat Pasal 25 Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya

¹⁰⁷ Lihat Pasal 112 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan

¹⁰⁸ Lihat Pasal 47 Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1992 tentang Imigrasi

kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, pada Pasal 73, memberi kewenangan kepada TNI AL, Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Kementerian Kelautan dan Perikanan melakukan patroli pengawasan perikanan keamanan laut terhadap kapal-kapal penangkap ikan di perairan Indonesia dan menjaga potensi sumber daya kelautan dan perikanan serta ekosistem lingkungan laut.”¹⁰⁹

20. Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 18 menyatakan bahwa kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi: (a). eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, (b) pengaturan administratif, (c) pengaturan tata ruang, (d) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, (e) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan, (f) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.” Sedangkan pada ayat (4) menyatakan bahwa kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Di dalam pelaksanaan patroli keamanan laut, ditunjuk Dinas Kelautan dan Perikanan di bawah gubernur, bupati dan walikota sesuai ketentuan yang berlaku.¹¹⁰
21. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan ditetapkan undang-undang ini, pada tanggal 30 September 2014 secara otomatis menggantikan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran undang-undang ini memberi kesan tersendiri karena terjadi perubahan signifikan terkait kewenangan daerah provinsi atas laut. Sesuai Pasal 27 ayat (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk

¹⁰⁹ Lihat Pasal 73 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Pasal 73 Undang- Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

¹¹⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat (3 dan 4)

mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Dengan demikian kewenangan atas laut di provinsi tidak lagi dimiliki oleh daerah kabupaten/kota sebagaimana undang-undang sebelumnya, namun kewenangan hanya diberikan kepada daerah provinsi.

22. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, yang ditetapkan pada tanggal 17 Oktober 2014 tersebut merupakan salah satu peraturan perundang-undang penegakan hukum di bidang kelautan yang sangat baru. Sesuai dengan ketentuan Pasal 59 ayat (3) dalam rangka penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi, khususnya dalam melaksanakan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia, dibentuk Badan Keamanan Laut.

Pada tataran kebijakan pembangunan di Indonesia saat ini, sudah selayaknya bidang kelautan menjadi sektor unggulan. Kelautan dan perikanan harus menjadi pertimbangan utama dalam penentuan kebijakan ekonomi nasional. Oleh karena itu, kemunculan undang-undang kelautan yang baru menjadi penting karena perlu disadari bahwa implementasi kebijakan kelautan saat ini, tidak berjalan sebagaimana sebuah negara maritim. Perlu adanya kesepakatan bersama oleh semua pihak penentu kebijakan di negara kepulauan ini, baik pada lingkup legislatif, eksekutif, (di dalamnya termasuk pihak militer), dan bahkan lingkup yudikatif sebagai penegak hukum. Oleh karena itu perlu adanya kebijakan kelautan bersifat nasional dan komprehensif yang menempatkan laut sebagai kesatuan wilayah, kesatuan ekonomi dan kesatuan politik dalam bernegara sebagaimana dalam undang-undang tersebut.

D. Kebijakan Perikanan di Indonesia

Kebijakan perikanan di Indonesia diawali dengan diberlakukannya ordonasi yang dikeluarkan oleh pemerintahan Hindia Belanda. Dasar pemberlakuan ordonasi tersebut sesuai dengan ketentuan dalam Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal II menyatakan, segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama

belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar 1945.¹¹¹ Dengan demikian pemberlakuan ordonasi tetap menjadi sah sebelum disahkannya undang-undang baru antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Bila dilihat dari rentang waktu, ternyata ordonasi-ordonasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda tersebut berlaku cukup lama yakni kurang lebih 40 tahun. Hal ini secara jelas karena, undang-undang perikanan produk asli pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia baru keluar 40 tahun kemudian yakni Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Ordonasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda, ternyata tidak mampu mengikuti perkembangan dunia kelautan dan perikanan di Indonesia. Semakin berkembangnya kepentingan negara dan kebutuhan serta kepentingan *stakeholders* dan masyarakat perikanan terutama masyarakat nelayan membutuhkan peraturan perundang-undangan baru yang lebih komprehensif untuk mampu mengakomodir semua kepentingan bangsa yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan di Indonesia kontemporer. Dalam perspektif historis perjalanan bangsa Indonesia sejak kemerdekaan hingga saat ini Indonesia melalui pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia baru mengeluarkan tiga (3) Undang-Undang perikanan yaitu Undang-Undang Nomor 9 tahun 1985 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.¹¹²

Kehadiran peraturan perundang-undangan di atas mencerminkan adanya *political will* dari pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan kepentingan nasional atas laut sebagai bangsa maritim yang berada di tengah-tengah kehidupan internasional. Sebagai bangsa maritim yang memiliki laut kaya akan sumber daya alam, bangsa Indonesia perlu memiliki ketentuan atas laut untuk mengamankan berbagai potensi sumber daya alam yang ada di laut tersebut, melalui ketentuan perundang-undangan. Dalam kancah internasional, Indonesia memiliki kepentingan nasional atas laut. Kepentingan nasional Indonesia atas laut tersebut meliputi (1) Terjaminnya stabilitas keamanan di perairan yurisdiksi

¹¹¹ Lihat Undang-Undang Dasar 1945, sebelum perubahan Aturan Peralihannya.

¹¹² Ibid, hal. 32

nasional; (2) Terjaminnya garis perhubungan laut antar pulau, antar wilayah, antar negara dan alur laut kepulauan Indonesia (ALKI); (3) Terjaminnya keamanan sumber hayati dan non hayati maupun sumber daya alam lainnya di laut untuk kesejahteraan bangsa; (4) Terpeliharanya dan terjaminnya lingkungan laut dari perbuatan atau tindakan yang mengakibatkan kerusakan ekosistem kelautan; (5) Stabilitas kawasan area kepentingan strategis yang berbatasan dengan negara-negara tetangga; (6) Terjaminnya keamanan kawasan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI); (7) meningkatnya kemampuan industri dan jasa maritim untuk mendukung upaya pertahanan negara di laut.¹¹³

Berkaitan dengan bahasan tentang pemberlakuan peraturan perundang-undangan perikanan produk pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Maka kesempatan ini akan menguraikan tiga (3) periode pemberlakuan undang- undang perikanan di Indonesia yaitu periode Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, periode Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan periode Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dalam pembahasan ini akan dilengkapi pula dengan beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh kementerian kelautan dan perikanan dalam bentuk peraturan dan keputusan.

1. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Keberadaan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagai pengganti terhadap Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan. Kebijakan ini dimaksudkan untuk melengkapi kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya. Undang-undang perikanan seharusnya mengakomodasikan perkembangan pengelolaan perikanan yang bersifat modern, sebagaimana prinsip pengelolaan sumber daya perikanan yang dapat dipertanggung jawabkan dalam perkembangan hukum internasional, sistem zonasi, sistem dan kontrol terhadap sumber daya perikanan. Perlu adanya landasan pengaturan yang cukup signifikan guna penguatan kelembagaan,

¹¹³ Lihat Doktrin TNI Angkatan Laut “Eka Susana Jaya” Keputusan Kepala Staf TNI AL, Nomor. Kep/07/II/2001, hal. 49

pemberdayaan dan sumber daya manusia yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan, seperti halnya lembaga pengawasan secara struktural ataupun pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang dapat pula melibatkan lembaga-lembaga adat atau lembaga tradisional di daerah.¹¹⁴

Ada dua faktor yang menjadi persoalan dalam pembangunan kelautan dan perikanan di Indonesia, terutama dalam proses pelaksanaannya yaitu faktor yang bersifat internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang sangat berpengaruh antara lain yaitu antara lain (1) Sebagian besar nelayan masih tradisional dengan karakteristik sosial budaya yang belum kondusif untuk kemajuan; (2) Struktur armada penangkapan ikan yang masih belum memadai, diperkirakan sekitar 17% dari keseluruhan armada perikanan nasional yang diklasifikasikan sebagai nelayan modern, selebihnya masih dikategorikan sebagai nelayan tradisional karena memiliki kemampuan daya tangkap yang masih minim; (3) Belum stabilnya tingkat kemanfaatan stok ikan antara satu kawasan dengan kawasan laut lainnya. Sementara itu ada kawasan tertentu yang stok atau persediaannya telah mengalami degradasi, seperti selat Malaka, Pantai Utara Pulau Jawa, Selat Bali dan Selat Sulawesi. Akan tetapi di kawasan perairan lain belum sama sekali tereksplorasi; (4) masih banyaknya praktik *illegal fishing*, *unregulated* dan *unreported fishing*; (5) Dukungan sarana dan prasarana bagi nelayan belum memadai dalam upaya penangkapan dan pembenihan dan penanganan kesehatan lingkungan sebagai penunjang usaha perikanan budidaya; (6) Timbulnya kerusakan lingkungan ekosistem, seperti kerusakan terumbu karang, hutan mangrove dan padang lamun, yang sesungguhnya adalah pelindung dan sumber makanan habitat ikan hingga mencapai ukuran memadai; (7) Masih rendahnya kemampuan finansial pengelolaan hasil perikanan terutama oleh usaha tradisional sesuai dengan selera konsumen dan standarisasi internasional dan belum memadainya sarana dan prasarana nelayan lokal, ekonomi dan sistem transportasi dan komunikasi untuk mendukung distribusi produk perikanan dari produsen ke konsumen sesuai waktu

¹¹⁴ Lihat Tanggapan Fraksi PDIP terhadap Penjelasan Atas Usul Inisiatif Anggota DPR RI terkait Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan yang disampaikan oleh Anggota PDIP, Fraksi PDIP DPR RI, Jakarta, 1984, hal. 68

terutama di luar pulau Jawa dan Bali.¹¹⁵

Sementara itu, faktor eksternalnya adalah persoalan keamanan, penegakan hukum, moneter, fiskal dan investasi. Terkait dengan usaha perikanan di Indonesia, yang menjadi hambatan adalah bunga bank yang masih tergolong tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara seperti Jepang yang tidak lebih dari 2 persen per tahunnya atau di Australia dan Thailand yang memberikan fasilitas bunga kredit hanya 4-5 persen per tahunnya. Sedangkan portofolio kredit usaha kelautan dan perikanan selama Orde Baru masih sangat kecil, yaitu 0.02 persen. Kegiatan investasi domestik sektor kelautan dan perikanan menunjukkan nilai investasi kurang lebih 1.37 persen sepanjang tahun 1967-1999. Sedangkan investasi asing hanya mencapai kurang lebih 0.31 persen pada kurun waktu yang bersamaan.¹¹⁶

Sambutan Rokhmin Dahuri, Menteri Kelautan dan Perikanan ketika Sidang Paripurna DPR RI, menyampaikan bahwa berbagai masalah masih menyelimuti pengembangan usaha di sektor kelautan dan perikanan, sehingga sektor kelautan dan perikanan belum sepenuhnya memberi kontribusi signifikan dalam pembangunan nasional Indonesia. Permasalahan dimaksud adalah masih banyaknya praktik kegiatan *illegal fishing, unregulated fishing dan unreported fishing*, hal ini disebabkan oleh penegakan hukum dan keamanan di laut masih sangat minim, ketimpangan tingkat kemanfaatan ikan antara satu kawasan dengan kawasan perairan laut lainnya. Di satu sisi, terdapat kawasan perairan laut yang sumber daya ikannya telah mengalami degradasi, sementara di kawasan perairan laut yang lain masih belum termanfaatkan secara optimal atau bahkan belum sama sekali tereksplorasi.¹¹⁷

Kehadiran Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, diharapkan dapat mengantisipasi sekaligus sebagai solusi terhadap perubahan sangat besar di bidang perikanan baik, berkaitan dengan ketersediaan sumber daya perikanan, kelestarian sumber daya ikan, maupun perkembangan metode pengelolaan perikanan yang semakin

¹¹⁵ Lihat DPR RI, Biro Persidangan, Op Cit, hal. 59

¹¹⁶ Ibid, hal. 63

¹¹⁷ Lihat Sambutan Menteri Kelautan dan Perikanan RI pada Sidang Paripurna DPR RI pada Pengesahan Undang-Undang tentang Perikanan, Jakarta 14 September 2004, hal. 2

efektif, efisien dan modern. Di sisi lain, terdapat beberapa isu dalam pembangunan perikanan yang perlu mendapat perhatian dari berbagai pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun pihak lain yang terkait dengan pembangunan perikanan. Isu-isu tersebut diantaranya ada gejala penangkapan ikan yang berlebih, pencurian ikan dan tindakan *illegal fishing* lainnya yang tidak hanya menimbulkan kerugian negara tapi juga mengancam kepentingan nelayan dan pembudidayaan ikan, iklim industri dan usaha perikanan nasional. Permasalahan tersebut harus diselesaikan dengan sungguh-sungguh, sehingga penegakan hukum di bidang perikanan menjadi sangat penting dan strategi dalam menunjang pembangunan perikanan secara terkendali dan berkelanjutan.¹¹⁸

Sesuai dengan penjelasan yang berkaitan dengan ruang lingkup UU No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan, menyatakan bahwa undang-undang ini berlaku untuk ; (a) Setiap orang, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing dan badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing, yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (b) Setiap kapal perikanan Indonesia dan kapal perikanan berbendera asing, yang melakukan kegiatan penangkapan ikan di laur wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (c) Setiap kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan ikan di luar wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia ; dan (c) Setiap kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan ikan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dalam bentuk kerja sama dengan pihak asing.¹¹⁹

Berdasarkan Pasal 5, yang dimaksud dengan wilayah pengelolaan perikanan, adalah wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia untuk penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan meliputi; perairan Indonesia, Zona Ekonomi Eksklusif dan sungai, waduk, danau, rawa dan genangan air lainnya yang dapat diusahakan serta lahan pembudidayaan ikan yang potensial di wilayah Republik Indonesia. Pengelolaan perikanan di luar pengelolaan perikanan Republik Indonesia, diselenggarakan

¹¹⁸ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber daya Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 2013, hal. 73-74

¹¹⁹ Ibid, hal. 130

berdasarkan peraturan perundang-undangan persyaratan dan/atau standar internasional yang diterima secara umum. Pada Pasal 6 menjelaskan bahwa (1) Pengelolaan perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dilakukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan serata terjaminnya kelestarian sumber daya ikan; (2) pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudidayaan ikan harus mempertimbangkan hukum adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.¹²⁰

Terkait dengan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), menurut pasal 26 bahwa ayat (1) Setiap orang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengangkutan, pengolahan dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP); ayat (2) Kewajiban memiliki SIUP tidak berlaku bagi nelayan kecil dan/atau pembudi daya ikan kecil. Pasal 27 ayat (1) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia yang dipergunakan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dan /atau laut lepas wajib memiliki SIPI. Ayat (2) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang dipergunakan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki SIPI.¹²¹

Pasal 29 ayat (1) menyatakan bahwa usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia hanya boleh dilakukan oleh warga negara Republik Indonesia atau badan hukum Indonesia. Ayat (2) pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana ayat (1) diberikan kepada orang atau badan hukum asing yang melakukan usaha penangkapan ikan di ZEEI sepanjang hal tersebut menyangkut kewajiban Negara Republik Indonesia berdasarkan persetujuan internasional atau ketentuan hukum internasional yang berlaku. Pasal 30 ayat (1) Pemberian surat izin usaha perikanan kepada orang dan/atau badan hukum asing yang beroperasi di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia harus didahului dengan perjanjian perikanan, pengaturan akses atau pengaturan lainnya antara pemerintah Republik Indonesia dengan pemerintah negara bendera kapal. Ayat (2)

¹²⁰ Ibid, hal. 123

¹²¹ Ibid, hal. 153

Perjanjian perikanan yang dibuat antara pemerintah Negara Republik Indonesia dengan pemerintah negara bendera kapal, harus mencantumkan kewajiban pemerintah negara bendera kapal untuk bertanggung jawab atas kepatuhan orang atau badan hukum negara bendera kapal untuk memenuhi perjanjian perikanan tersebut. Pasal 31 ayat (1) Setiap kapal perikanan yang dipergunakan untuk menangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib dilengkapi Surat izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI).¹²²

Pasal 65 ayat (1) menjelaskan bahwa pemerintah dapat memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah. Penyerahan sebagian urusan perikanan dari pemerintah kepada pemerintah daerah dan penarikannya kembali ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Ayat (2) Dan pemerintah dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan perbantuan di bidang perikanan. Agar pengelolaan dan usaha perikanan dapat berjalan sesuai peraturan dan ketentuan perundang-undangan, maka diperlukan pengawasan. Pasal 66 ayat (1) pengawasan perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan. Ayat (2) Pengawas bertugas mengawasi tertib pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Ayat (3) Pengawas perikanan terdiri atas pegawai negeri sipil perikanan. Pasal 69 ayat (1) Pengawas perikanan dalam melaksanakan tugas dapat dilengkapi senjata api dan/ atau alat pengamanan diri lainnya serta didukung dengan kapal pengawas perikanan. Ayat (2) Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan. Ayat (3) Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa dan menahan kapal diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia ke pelabuhan terdekat untuk pemrosesan lebih lanjut. Ayat (4) Kapal pengawas perikanan dapat dilengkapi dengan senjata api.¹²³

Berdasarkan Pasal 73 ayat (1) Penyidikan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Perwira TNI AL dan Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia. Ayat (2) Penyidik dapat melakukan koordinasi. Ayat (3) Untuk melakukan

¹²² Ibid, hal. 156

¹²³ Ibid, hal. 177-178

koordinasi dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan, Menteri dapat membentuk forum koordinasi. Penuntutan terhadap tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh penuntut umum yang ditetapkan oleh Jaksa Agung dan/atau pejabat yang ditunjuk. Pemeriksaan sidang pengadilan dalam perkara tindak pidana di bidang perikanan dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang.

Ketentuan pidana dan denda bagi kapal-kapal perikanan yang melakukan penangkapan ikan tanpa melalui prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama pelaku *illegal fishing* yang datang dari luar negara Indonesia.¹²⁴ Pasal 84 ayat (1) menjelaskan bahwa setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan kimia bahan biologis, bahan peledak alat dan/atau cara dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan /atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan /atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.200.000.000.00; (satu miliar dua ratus juta rupiah). Pasal 8 ayat (1) menyebutkan setiap orang dilarang melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/ atau cara dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan /atau lingkungannya di wilayah perikanan Republik Indonesia.

Implementasi Undang-Undang Nomor 31 tahun 1985 tentang Perikanan, dalam kenyataannya masih belum mampu mengantisipasi perkembangan teknologi serta perkembangan kebutuhan hukum dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya ikan dan belum mampu menjawab permasalahan tersebut. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap beberapa substansi, baik menyangkut aspek manajemen, birokrasi maupun aspek hukum.

¹²⁴ Ibid, hal. 191-192

Kelemahan pada aspek manajemen pengelolaan perikanan antara lain, belum terdapatnya mekanisme koordinasi antara instansi yang terkait dengan pengelolaan perikanan. Sedangkan pada aspek birokrasi, antara lain terjadinya benturan kepentingan dalam pengelolaan perikanan. Kelemahan pada aspek hukum antara lain masalah penegakan hukum, rumusan sanksi dan yurisdiksi atau kompetensi relatif pengadilan negeri terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di luar kewarganegaraan pengadilan negeri tersebut.¹²⁵

2. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Melihat beberapa kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, maka dirasa perlu untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang tersebut, meliputi ; *pertama*, mengenai pengawasan dan penegakan hukum menyangkut mekanisme koordinasi antar instansi penyidik dalam penanganan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan penerapan sanksi (pidana atau denda), hukum acara terutama mengenai penentuan batas waktu pemeriksaan perkara dan fasilitas penegakan hukum di bidang perikanan, termasuk penerapan tindakan hukum berupa penenggelaman kapal asing yang beroperasi di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. *Kedua*, Masalah pengelolaan perikanan antara lain ke pelabuhan perikanan, konservasi, perizinan dan kesyahbandaran. *Ketiga*, Diperlukan perluasan yurisdiksi pengadilan perikanan sehingga mencakup seluruh wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia.¹²⁶

Tuntutan perubahan terhadap undang-undang perikanan, datang dari kalangan masyarakat dan *stakeholders* di bidang kelautan dan perikanan semakin mencuat, antara lain Masyarakat Nusantara dan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (Kiara), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) dan Gabungan Pengusaha Perikanan Indonesia (Gappindo). Mereka dengan berbagai macam tuntutan agar segera dilakukan perubahan terhadap materi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004. Misalnya

¹²⁵ Lihat Penjelasan Umum UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, hal. 75

¹²⁶ Ibid, hal. 76

tuntutan Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), menganggap bahwa kepedulian pemerintah terhadap nelayan terutama nelayan tradisional masih sangat minim, sehingga masyarakat nelayan di Indonesia terutama nelayan kecil masih menderita kemiskinan. Sementara itu pemerintah tidak optimal dalam mengantisipasi kegiatan *illegal fishing* dari kapal-kapal nelayan asing sehingga mengakibatkan nelayan Indonesia semakin kesulitan terutama nelayan-nelayan tradisional. Sedangkan dari sisi kepastian hukum, ditengarai bahwa Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1985 dianggap belum dapat memberikan kepastian hukum dan keamanan di wilayah perairan Negara Republik Indonesia.

Peningkatan kegiatan *illegal fishing* di kawasan perairan laut Republik Indonesia, merupakan permasalahan besar yang perlu ditangani dengan serius. Daerah yang memiliki kawasan laut yang berbatasan dengan negara lain, sangat merasakan dampaknya, terutama masyarakat nelayan yang berada di kawasan pesisir. *Illegal fishing* terjadi, penyebabnya antara lain karena ketidakjelasan hukum dan lemahnya penegakan hukum oleh aparat penegak hukum, di samping sanksi hukum yang ringan terhadap pelanggar hukum di laut. Laporan TNI Angkatan Laut dalam enam bulan terakhir mulai tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 terdeteksi 1000 kapal ikan asing yang memasuki wilayah laut Indonesia dan 631 kapal ikan asing diantaranya diproses karena telah terbukti melakukan kegiatan *illegal fishing* di wilayah perairan Indonesia.¹²⁷

Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 ditandai dengan munculnya beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009, diantaranya adalah Pasal 1 ayat (11) tentang definisi nelayan kecil, yakni orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan paling besar 5 (lima) gross ton (GT). Pasal 9 berubah dengan: Setiap orang dilarang memiliki, menguasai, membawa dan /atau menggunakan alat penangkapan ikan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan

¹²⁷ Lihat Rekap Hasil Keamanan Laut Tahun 2002-2010, Staf Umum Operasi Markas Besar TNI AL Jakarta, 2013

Negara Republik Indonesia. Pada pasal 27 khususnya ayat (2) yakni Setiap orang yang memiliki dan/ atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan di ZEEI wajib memiliki SIPI. Sedangkan ayat (3) Setiap orang yang mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing di ZEEI wajib membawa SIPI asli.¹²⁸

Perubahan juga pada Pasal 28 pada ayat (2) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal pengangkut ikan berbendera asing yang digunakan untuk melakukan pengangkutan ikan di wilayah pengelolaan perikanan di Negara Republik Indonesia wajib memiliki SIKPI. Pada ayat (3) Setiap orang yang mengoperasikan kapal pengangkut ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia wajib membawa SIKPI asli. Kemudian ditambahkan pada pasal ini yaitu Pasal 28A bunyinya sebagai berikut setiap orang dilarang: (a) memalsukan SIUP, SIPI, dan SIKPI dan /atau (b) menggunakan SIUP, SIPI dan SIKPI palsu. Pasal 35 mengalami penambahan yakni Pasal 35A ayat (1) Kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia wajib menggunakan nakhoda dan anak buah kapal kewarganegaraan Indonesia. Ayat (2) Kapal perikanan berbendera asing yang melakukan penangkapan ikan di wilayah ZEEI wajib menggunakan anak buah kapal berkewarganegaraan Indonesia paling sedikit 70 % (tujuh puluh persen) dari jumlah anak buah kapal. Ayat (3) Pelanggaran terhadap ketentuan penggunaan anak buah kapal dikenakan sanksi administrasi berupa peringatan, pembekuan izin atau pencabutan izin.¹²⁹

Terjadi penambahan juga pada Pasal 41 pada ayat (3) Setiap kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan harus mendaratkan ikan tangkapannya di pelabuhan perikanan yang di tetapkan atau pelabuhan lain yang ditunjuk. Ayat (4) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan dan/ atau pengangkut ikan yang

¹²⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, hal.24

¹²⁹ Ibid, hal. 27-28

tidak melakukan bongkar muat ikan tangkapan di pelabuhan perikanan yang ditetapkan atau pelabuhan lain yang ditunjuk dikenai sanksi administrasi berupa peringatan, pembekuan izin atau pencabutan izin.¹³⁰ Sedangkan di Pasal 69 terjadi perubahan pada ayat (3) Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa dan menahan kapal yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia ke pelabuhan terdekat untuk pemrosesan lebih lanjut. Ayat (4) Dalam melaksanakan fungsi penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau pengelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.¹³¹

Pasal 71A adalah penambahan dari Pasal 71, bunyi Pasal 71A yaitu Pengadilan perikanan berwenang memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia, baik yang dilakukan oleh warga negara Indonesia maupun warga negara asing. Ketentuan Pasal 73 sehingga berbunyi sebagai berikut ayat (1) Penyidikan tindak pidana di bidang perikanan di wilayah pengelolaan perikanan di wilayah Negara Republik Indonesia dilakukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan /atau Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ayat (2) Selain Penyidik TNI AL, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di ZEEI. Ayat (3) Penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di pelabuhan perikanan diutamakan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan. Ayat (4) Penyidik dapat melakukan koordinasi dalam penanganan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan. Ayat (5) Untuk melakukan koordinasi dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan, Menteri membentuk forum koordinasi.¹³²

Pasal 93 mengalami perubahan yaitu, ayat (1) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera Indonesia melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan

¹³⁰ Ibid, hal. 31

¹³¹ Ibid, hal. 47-48

¹³² Ibid, hal. 50-51

Negara Republik Indonesia yang tidak memiliki SIPI dipidana penjara paling lama enam (6) tahun dan denda sebanyak 2.000.000.000. (Dua miliar rupiah). Ayat (2) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak memiliki SIPI, dipidana penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak Rp. 20.000.000.000 (dua puluh miliar rupiah). Ayat (4) Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di ZEEI yang tidak membawa SIPI asli dipidana penjara paling lama enam tahun dan denda paling banyak Rp. 20.000.000.000. (Dua puluh miliar rupiah). Dan tambahan Pasal 94A yaitu Setiap orang yang memalsukan dan/atau menggunakan SIUP, SIPI dan SIKPI palsu dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun denda paling banyak 3.000.000.000. (Tiga miliar rupiah).¹³³

3. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.50/MEN/2012 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*.

Salah satu kebijakanantisipasi berbagai kerugian dalam dunia kelautan dan perikanan adalah Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Kep.50/Men/2012 tentang *Illegal Unreported and Unregulated* Tahun 2012 – 2016. Namun kehadiran kebijakan Menteri ini ditengarai sangat terlambat karena keberadaan keputusan ini masih baru sementara kasus *unregulated* dan *unreported* telah berlangsung lama. Eksistensi keputusan Menteri ini dimaksudkan untuk mengantisipasi *illegal, unreported and unregulated fishing*. Perlu disadari bahwa dua kasus ini merupakan praktik-praktik yang dilakukan oleh *stakeholders* di bidang kelautan dan perikanan selama ini dan merugikan Negara tidak sedikit jumlahnya. Sehingga sangat penting dan mendesak diadakan agar keberlangsungan pembangunan perikanan di Indonesia berjalan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dasar pijakan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP/50/MEN/2012 adalah bahwa negara anggota *Food and Agrucultur*

¹³³ Ibid, hal. 63

(FAO) telah menyusun *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate illegal, Unreported and Unregulated Fishing* sedangkan di tingkat regional dapat disusun *Regional Plan of Action to Promote Responsible Fishing Practices Including Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southeast Asia Region*. Perencanaan Aksi Nasional tentang *Unreported* dan *Unregulated* dapat menjadi dasar pijakan aksi bagi setiap unit organisasi Kementerian Kelautan dan Perikanan guna mencegah terjadinya kegiatan *Illegal, Unreported* dan *Unregulated (IUU) fishing* pada pengelolaan perikanan di wilayah laut Negara Republik Indonesia.¹³⁴

Aksi nasional terkait *illegal, Unreported and Unregulated Fishing* dikoordinasikan oleh Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. Dalam kaitan dengan rencana aksi tersebut, dapat dilakukan kerja sama dengan kementerian/ instansi terkait. Dan Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan sebagai garda terdepan untuk dalam rangka penanggulangan aktivitas *illegal fishing* yang telah lama berlangsung di perairan laut wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Dalam pengelolaan sumber daya perikanan, maka sesuai ketentuan regional dan internasional khususnya *Code Conduct for Responsible Fisheries*. Dewasa ini, Indonesia telah mengembangkan model *Monitoring, Control and Surveillance* perikanan. Kegiatan ini dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan dan didukung oleh instansi terkait seperti TNI Angkatan Laut, Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair) Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) dan Perhubungan Laut.¹³⁵

Kegiatan *control and surveillance* perikanan tangkap khususnya sistem pengawasan, kegiatan pengawasan, penegakan hukum dan penanganan pelanggaran dilaksanakan dengan melibatkan sejumlah instansi yaitu Kementerian Kelautan dan Perikanan, TNI Angkatan Laut, Ditpolair, Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung sesuai tugas dan fungsi masing-masing sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang No 31 Tahun 2004 yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Dalam rangka peningkatan

¹³⁴ Ibid, hal. 101

¹³⁵ Ibid, hal.92

koordinasi antar instansi sektoral yang berkaitan dengan penanganan tindak pidana perikanan, Menteri Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Peraturan Menteri Nomor PER.13/ MEN/2005 yang pembentukan Forum Koordinasi Tindak Pidana Perikanan, dimulai dari pusat sampai daerah. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan ini kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Kelautan Nomor PER.18 /MEN/2011.

Ada beberapa praktik perikanan yang *illegal* saat ini marak terjadi di wilayah pengelolaan perikanan di Negara Republik Indonesia yaitu kegiatan perikanan melanggar hukum (*illegal fishing, unreported and unregulated (IUU Fishing)*). Praktik IUU Fishing dewasa ini sangatlah merugikan negara tidak sedikit jumlahnya, diperkirakan Rp. 50 triliun/tahun. Selama ini pemanfaatan potensi kelautan dan perikanan oleh negara, baru mencapai sekitar Rp 225 triliun/tahun atau 7,5% dari total potensi kelautan dan perikanan Indonesia sebesar Rp. 3.000 triliun/tahun.¹³⁶

4. *Illegal Fishing*

Pada hakikatnya ketentuan perundang-undangan di Indonesia telah mengatur secara tegas terkait dengan persyaratan dan langkah prosedur bagi kapal-kapal nelayan atau kapal penangkap ikan, baik itu nelayan atau kapal Indonesia maupun kapal-kapal asing. Salah satu bentuk pelanggaran tindak pidana perikanan yang paling umum terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia adalah *illegal fishing* atau kegiatan perikanan melanggar hukum. Kegiatan ini paling banyak dilakukan oleh kapal-kapal nelayan penangkap ikan yang berbendera asing, terutama beberapa negara tetangga seperti Filipina, Thailand dan Taiwan. Persoalannya adalah kapal-kapal tersebut melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat canggih yang dapat mengancam keberlangsungan dan keberlanjutan lingkungan perikanan di Indonesia. Sering mereka menggunakan alat penangkapan ikan yang dianggap sangat produktif seperti *purse seine* dan *trawl*. Pelaku *illegal fishing* di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia, bukan hanya dilakukan oleh kapal nelayan asing dengan menggunakan bendera asing saja, tapi

¹³⁶ Lihat Harian Sore, Suara Pembaruan, Rabu, 26 Nopember 2014

kapal nelayan Indonesia juga sering melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bendera Indonesia tapi tidak dilengkapi dengan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), kapal pengangkut ikan dan pengoperasiannya tidak sama sekali dilengkapi dengan ketentuan sesuai peraturan berlaku seperti Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan (SIKPI), penggunaan bahan atau alat penangkapan ikan yang berbahaya atau alat penangkapan yang dilarang karena tidak sesuai ketentuan dan manipulasi dokumen kapal, pemalsuan surat izin penangkapan ikan.¹³⁷

Kegiatan lain yang juga merupakan *illegal fishing* adalah ukuran jumlah alat tangkap dan /atau alat bantu penangkapan ikan tidak sesuai dengan yang tertera dalam izin kegiatan penangkapan, jalur daerah penangkapan tidak sesuai dengan izin yang digunakan tidak sesuai dengan tercantum dalam izin, kapal beroperasi tanpa Surat Persetujuan Berlayar, tidak memasang atau tidak mengaktifkan alat pemantauan kapal penangkapan ikan dan kapal pengangkut ikan yang ditentukan, kapal penangkap ikan dan pengangkut ikan berbendera Indonesia menangkap dan mengangkut di wilayah yurisdiksi negara lain tanpa izin dari negara yang bersangkutan dan tanpa persetujuan pemerintah Indonesia, kapal penangkap ikan pengangkut hasil tangkapan, kapal penangkap ikan dan kapal pengangkut ikan berbendera Indonesia melakukan pembongkaran di tengah laut, kapal penangkap ikan dan pengangkut ikan mengangkut hasil tangkapannya ke luar negeri tanpa melaporkan ke pelabuhan yang ditentukan.¹³⁸

5. *Unregulated and Unreported Fishing*

Dalam jangka panjang, praktik perikanan yang tidak diatur dan tidak dilaporkan juga akan mengancam. Hal ini karena praktik tersebut dapat merusak sumber daya perikanan. Sementara itu kondisi perikanan kita hingga saat ini masih sangat kental dengan *unregulated and unreported fishing*. Ciri *unregulated* dapat terlihat dari belum mapannya pengelolaan sumber daya perikanan (*fishing management*), yang hingga saat ini masih mewarisi rezim masa lalu yang sentralistik. Dengan rezim yang sentralistik jelas telah menyebabkan berbagai persoalan sumber daya baik *overfishing*,

¹³⁷ Ibid, hal. 102

¹³⁸ Ibid, hal.103

rusaknya terumbu karang, maupun rusaknya *mangrove*. Dengan *span of control* yang terlalu luas, disadari semakin sulitnya bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan regulasi yang pas dengan realitas di lapangan yang setiap wilayah memiliki karakteristik yang berbeda. Begitu pula biaya *enforcement* akan menjadi sangat mahal.¹³⁹

Sementara itu, ciri *unreported fishing* selama ini dapat dilihat dari indikator yang paling mudah, yaitu belum mapannya sistem pengelolaan ikan di Indonesia. Hanya di beberapa wilayah saja pelelangan ikan dapat berjalan dengan baik, padahal Tempat Pengelolaan Ikan (TPI) merupakan wadah yang sangat penting sebagai basis pelaporan produksi perikanan di Indonesia. Belum mapannya sistem pelaporan tersebut terkait dengan struktur sosial dicirikan adanya *patron klien*. Belum lagi adanya praktik *transshipment* di tengah laut yang mempersulit munculnya laporan produksi yang *reliable*. Kegiatan perikanan tidak dilaporkan (*unreported fishing*), sering terjadi dan biasanya dilakukan oleh pengusaha di bidang perikanan atau nelayan dengan maksud mendapatkan keuntungan tanpa membayar pungutan. Kegiatan *unreported fishing* dilakukan dengan tujuan menghindari pungutan negara terhadap hasil usaha tangkapannya. Karena dengan demikian kegiatan ini tidak melaporkan hasil usahanya.

6. Dampak *Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) Fishing*

International Plan of Action Organization (IPAO) adalah turunan dari *Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF)* merupakan konvensi internasional yang memuat prinsip dan standar dalam menjamin tercapainya kegiatan perikanan berkelanjutan. Sebagai turunan dan CCRF tersebut, kini ditetapkan IPAO tentang *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, merupakan salah satu hasil dari *FAO Ministerial Meeting on Fisheries* pada tahun 1999. Eksistensi IPAO- IUU *Fishing* sebagai bentuk kesadaran internasional akan pentingnya mencegah praktik perikanan yang ilegal, tidak dilaporkan ataupun tidak diatur pengolahannya. Hal ini mengingat praktik perikanan yang demikian dalam jangka panjang akan secara sistematis merusak sumber daya ikan global. Bagi Indonesia, adanya IPAO-IUU *Fishing* tersebut akan menjadi peluang

¹³⁹ Lihat Arif Satria. *Ekologi Politik Nelayan*, PT. LKiS, Yogyakarta, 2009, hal. 193

sekaligus ancaman.¹⁴⁰

Illegal, Unregulated and Unreported (IUU) Fishing merupakan praktik perikanan yang *illegal* (seperti pencurian ikan, dan kegiatan melawan hukum lainnya), *unreported* (mencakup *unreported*, *misreported*, atau *under-reported*), dan *unregulated* (yakni tidak diatur pengelolanya). Praktik tersebut saat ini telah disadari akan merusak sumber daya ikan global sehingga mesti dicegah melalui kesepakatan internasional. Mengingat saat ini, di dunia internasional telah terdapat berbagai bentuk organisasi, baik regional maupun internasional (*Regional Fisheries Management Organization* -RFMO) yang menunjukkan perhatiannya pada perlunya pengelolaan sumber daya perikanan secara berkelanjutan. Aturan- aturan tersebut jelas mengikat para anggota di dalamnya yang melakukan penangkapan ikan di wilayah perairan tersebut. Indonesia tidak menjadi ICCAT, maka bila Indonesia melakukan penangkapan ikan di wilayahnya akan diberi sanksi pemboikotan produk perikananannya.

Di wilayah Pasifik terdapat *The Convention for The Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT) yang disahkan pada tahun 1994, terkait dengan jumlah peserta maka CCSBT hanya beranggotakan tiga negara yakni Australia, Jepang dan Selandia Baru. Dari jumlah anggota CCSBT tersebut, masing-masing diberi jatah masing-masing anggota tersebut, sebagaimana pada tabel berdi bawah ini:

Tabel 2.4 Kuota Tangkapan Tuna untuk Anggota *The Convention for The Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT)

No	Nama Negara	Jumlah Tangkapan
1	Jepang	6065 ton
2	Australia	5265 ton
3	Selandia Baru	420 ton

Sumber: Arif Satria. Ekologi Politik Nelayan, hal 187

Sedangkan tahun 1990 hingga 1996, dimana *Total Allowable Catch* (TAC) jumlah 11750 ton. TAC tersebut berbeda dari tahun 1985 yang mencapai 23150 ton. Sementara itu pada pertemuan CCSBT ke -14 berhasil menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (*total*

¹⁴⁰ Ibid, hal. 183

allowable catch /TAC) selama tahun 2007- 2009 sebesar 11.810 ton. Sedangkan alokasi untuk Jepang berlaku hingga tahun 2011 dan untuk negara anggota lainnya berlaku hingga tahun 2009. Sementara bagi negara non anggota-*non members* hanya untuk tahun 2007. Dalam CCSBT ini, awalnya Indonesia tidak menjadi anggota, tetapi Indonesia beberapa kali diundang dalam forum tersebut sebagai peninjau bersama Korea Selatan dan Taiwan. Hal ini mengingat ketiga negara tersebut dianggap banyak melakukan kegiatan penangkapan ikan tuna di wilayah tersebut. Tentu ketiga negara tersebut dituntut untuk menjadi anggota sehingga turut bertanggung jawab dalam pengelolaan CCSBT.¹⁴¹

Hingga saat ini Indonesia masih terus menjadi korban praktik perikanan ilegal sebagai hasil kolaborasi antara pengusaha asing dan pengusaha nasional. Menurut Departemen Kelautan dan Perikanan (2002) terdapat beberapa modus operandi bagaimana perikanan ilegal berlangsung sebagai berikut:

- a. Pihak asing seolah-olah memiliki utang kepada mitra bisnisnya di Indonesia. Melalui putusan pengadilan dengan delik perdata, pihak asing tersebut diharuskan membayar utangnya dengan menggunakan kapal ikan *eks charter* yang izinnya telah habis. Kapal ikan tersebut, seolah-olah menjadi milik pengusaha dan berbendera Indonesia. Berdasarkan data yang tersedia, kapal ikan asing yang berubah bendera dengan cara seperti ini berjumlah 400 (empat ratus) unit.
- b. Kapal ikan *eks-charter* atau kapal yang baru masuk dari luar negeri, kemudian dikamuflase, seolah-olah kapal produk dalam negeri melalui pembuatan dokumen kapal (Gross Akte, Surat Ukur, Sertifikat Pembangunan dan lain-lain) di dalam negeri.
- c. Pengusaha Indonesia memasukkan kapal dari luar negeri melalui prosedur impor sesuai ketentuan, namun transaksi impor tersebut tidak benar-benar terjadi karena tidak dilakukan pembayaran.
- d. Pengusaha Indonesia melakukan impor kapal melalui prosedur sesuai ketentuan, namun dengan harga yang dibuat semurah-murahnya.¹⁴²

¹⁴¹ Ibid, hal. 187-188

¹⁴² Ibid, hal. 190

Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya modus operandi adalah karena banyaknya instansi yang mengeluarkan izin. Akibatnya muncul birokrasi yang panjang dan peluang manipulasi serta saling lempar tanggung jawab antar instansi. Oleh karena itu, adanya IPAO-IUU *Fishing*, bisa menguntungkan Indonesia, karena semakin memiliki dukungan dan kekuatan internasional untuk membasmi perikanan ilegal yang selama ini merugikan negara. Akan tetapi di sisi lain ketidakmampuan kita untuk mengatasi praktik perikanan ilegal tersebut bisa saja mengancam telah disadari oleh masyarakat umum bahwa praktik perikanan ilegal tersebut terjadi akibat kolaborasi yang kuat antara “oknum” Angkatan Laut, pengusaha asing dan pengusaha nasional.¹⁴³ Untuk mengantisipasi IUU *Fishing*, juga perlu peningkatan pengawasan dan penegakan hukum. Upaya peningkatan kapasitas tersebut dapat mencakup (a) aspek teknologi, yang lebih menitik beratkan pada pemanfaatan teknologi modern untuk pengawasan, dan (b) aspek kelembagaan yang menitikberatkan pada pemberdayaan PPNS untuk melakukan kegiatan penyidikan, pemberdayaan masyarakat untuk mengembangkan sistem pengawasan masyarakat (Siswasmas), serta koordinasi dengan keamanan, misalnya TNI Angkatan Laut, Ditpolair dan PSDKP.¹⁴⁴

E. Kebijakan Instansi Sektor di Bidang Maritim

Instansi pemangku kepentingan terkait dengan keamanan dan penegakan hukum di laut saat ini meliputi berbagai instansi pemerintah, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-Undang. Peran tugas dan fungsi instansi beragam adanya, namun pada intinya, para pemangku kepentingan melaksanakan keamanan dan penegakan hukum terhadap para pelaku tindak pelanggaran maupun tindak pidana di laut. Di samping itu instansi penegak hukum dan keamanan dapat memberi kenyamanan dan keselamatan pelayaran bagi para pengguna laut di perairan yurisdiksi nasional Indonesia. Instansi penegak hukum dan keamanan di laut yang telah dilengkapi sarana dan prasarana alat utama sistem persenjataan (lutsista) beserta fasilitas pendukungnya

¹⁴³ Ibid, hal. 192

¹⁴⁴ Ibid, hal. 195

yaitu (1) Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), (2) Polisi Republik Indonesia dalam hal ini Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair), (3) Departemen Kelautan dan Perikanan dalam hal ini Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP), (4) Kementerian Keuangan dalam hal ini Ditjen Bea Cukai (BC), (5) Departemen Perhubungan dalam hal ini Ditjen Hubungan Laut (KPLP), (6) Departemen Dalam Negeri dalam hal ini Ditjen PUM. Pemerintah Daerah dan (7) Badan Koordinasi Keamanan Laut atau Bakorkamla yang terakhir menggantikan Bakorkamla (8) Badan Keamanan Laut atau Bakamla. Akan tetapi terdapat perbedaan yang cukup jelas antara pelaksanaan kegiatan penegakan hukum di laut dengan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut secara terpadu. Pelaksanaan kegiatan penegakan hukum di laut dilaksanakan oleh instansi sektoral, yaitu Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, Kepolisian Negara RI, Departemen Perhubungan, Departemen Pertanian (sekarang Departemen Kelautan dan Perikanan), Departemen Keuangan, dan Departemen Kehakiman, sesuai dengan wewenang masing-masing instansi sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan nasional maupun hukum internasional. Sedangkan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut merupakan tugas pokok TNI AL atau dengan kata lain instansi yang berwewenang mengadakan operasi keamanan laut adalah Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf "c" Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dimana Tentara Nasional Indonesia bertugas melaksanakan kebijakan Pertahanan Negara untuk melaksanakan Operasi Militer Selain Perang, diantaranya Operasi Militer Keamanan Laut (bagi TNI AL).¹⁴⁵

Sementara aturan hukum badan penegak hukum di Laut melebur beberapa kewenangan dari beberapa instansi penegak hukum di laut dan selanjutnya di dalam aturan hukum itu adanya pembagian/pembatasan kewenangan secara jelas dengan mekanisme kerja yang pasti serta dilengkapi dengan *on line integrated system* artinya salah satu instansi

¹⁴⁵ Lihat., Lufsiana. Ide-Ide Untuk Kuatnya Bakorkamla., disampaikan di depan para pejabat Bakorkamla, 14 Februari 2007 di kantor Bakorkamla Jakarta, posted @ Wednesday, May 23, 2007 10:11 AM by cakrawala (diakses 18 Oktober 2011)

melakukan penangkapan pelanggaran di laut terdeteksi oleh instansi lainnya. Contoh: TNI AL sebagai penegak hukum di laut hanya dibatasi/diberi kewenangan untuk penangkapan terhadap Tindak Pidana/Pelanggaran yang berkaitan dengan pelanggaran kedaulatan negara (sesuai dengan tugas pokok TNI AL). Kepolisian sebagai penegak hukum di laut dibatasi/ diberi kewenangan penangkapan terhadap Tindak Pidana/Pelanggaran di laut pada wilayah laut kewenangan Provinsi/ Kabupaten/ Kota. PPNS Departemen Kelautan dan Perikanan melebur dengan badan penegak hukum di laut untuk melakukan penyidikan/ pemberkasan (BAP) seluruh hasil tangkapan TNI AL/Kepolisian, selanjutnya menyerahkannya kepada Kejaksaan.

Bahasan dalam disertasi ini hanya difokuskan pada empat (4) institusi yakni TNI AL, Ditpolair, Ditjen PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Di bahwa ini akan dikemukakan bahasan peran, tugas dan fungsi lembaga tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangannya masing-masing:

F. Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut

Sebagai intitusi militer, TNI AL menyelenggarakan peran, tugas dan fungsi sebagaimana peraturan perundang-undangan, yakni sebagai aparat penegak kedaulatan dan hukum di laut. Dalam penyelenggaraan operasi keamanan di laut TNI AL lebih fokus kepada operasi militer selain perang (OMSP) yang meliputi:

(1) mengatasi gerakan separatisme bersenjata, (2) mengatasi pemberontakan bersenjata, (3) mengatasi aksi terorisme, (4) mengatasi pemberontakan bersenjata, (5) mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis, (6) melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri, (7) mengamankan presiden dan wakil presiden dan keluarganya, (8) memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan SISHARTA, (9) membantu tugas pemerintah di daerah, (10) membantu tugas Kepolisian Republik Indonesia dalam rangka KAMTIBMAS yang diatur dalam undang-undang, (11) membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia, (12) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian dan

member bantuan kemanusiaan (13) membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue SAR*), (14) membantu pemerintah dalam mengamankan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan dan penyelundupan.¹⁴⁶

TNI AL melaksanakan tugas keamanan laut berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 9 menyatakan TNI AL bertugas: (a) melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan; (b) menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi; (c) melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah; (d) melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; (e) melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.

Dalam penjelasan Pasal 9 secara detail pada huruf (b) dikatakan bahwa yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan adalah segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*constabulary function*) yang berlaku secara universal dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatasi ancaman tindakan kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah laut yurisdiksi nasional. Menegakkan hukum yang dilaksanakan oleh TNI AL di laut, terbatas dalam lingkup pengejaran, penangkapan, penyelidikan, dan penyidikan perkara yang selanjutnya diserahkan kepada Kejaksaan, TNI AL tidak menyelenggarakan pengadilan.

Huruf (c) yang dimaksud dengan diplomasi Angkatan Laut (*naval diplomacy*) adalah fungsi diplomasi sesuai dengan kebijakan politik luar negeri yang melekat pada peran Angkatan Laut secara universal sesuai dengan kebiasaan internasional, serta sudah menjadi sifat dasar dari setiap kapal perang suatu negara yang berada di negara lain memiliki kekebalan diplomatik dan kedaulatan penuh. Dan pada huruf (b) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan menegakkan hukum dan menjaga keamanan udara adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk menjamin terciptanya

¹⁴⁶ Lihat Peran, Fungsi dan Tugas TNI AL, TNI. MIL ID. Available from: <http://www.tni.mil.id/pages-2.-peran-fungs- dan-tugas.html>. Diakses 27 /7 /2014

kondisi wilayah udara yang aman serta bebas dari ancaman kekerasan, ancaman navigasi, serta pelanggaran hukum di wilayah udara yurisdiksi nasional.

Sedangkan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang dipedomani oleh TNI AL adalah Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia. Peraturan ini lebih mengatur tentang eksistensi struktur dan spesifikasi tugas, fungsi dan tanggung jawab TNI AL sebagai lembaga pertahanan dan penegak hukum di wilayah perairan laut Indonesia. Dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi yang dimiliki, Kepala Staf TNI Angkatan Laut dibantu oleh staf ahli antara lain Staf Perencanaan dan Anggaran TNI Angkatan Laut (Sreanaal), Staf Pengamanan TNI Angkatan Laut (Spamal) dan Staf Operasi TNI Angkatan Laut (Sopsal), secara rinci dapat dinyatakan sesuai Pasal-Pasal dalam Kepres No. 10 Tahun 2009. Misalnya berkaitan dengan perencanaan dan anggaran dijelaskan pada Pasal 102, ayat (1) Staf Perencanaan dan Anggaran TNI Angkatan Laut disingkat Sreanaal bertugas membantu Kasal dalam menyelenggarakan fungsi staf di bidang perencanaan dan anggaran TNI Angkatan Laut yang meliputi perumusan kebijakan perencanaan strategis, penyelenggaraan pembinaan organisasi dan sistem manajemen, penelitian dan pengembangan, pembinaan sistem informasi, penyusunan program dan anggaran serta pengendalian program TNI Angkatan Laut. (2) Sreanaal dipimpin oleh Asisten Perencanaan dan Anggaran Kasal disingkat Asrena Kasal yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dikoordinasikan oleh Wakasal.¹⁴⁷

Sedangkan berkaitan dengan kebijakan pengamanan dan operasi TNI Angkatan laut, disebutkan pada Pasal 103 dan 104. Pasal 103, ayat (1) menyebutkan Staf Pengamanan TNI Angkatan Laut disingkat Spamal bertugas membantu Kasal dalam menyelenggarakan fungsi staf umum TNI Angkatan Laut di bidang intelijen maritim, pembinaan pengamanan meliputi pengamanan badan/satuan, personel, materiil, pemberitaan dan kegiatan TNI Angkatan Laut, serta sejarah TNI Angkatan Laut dalam rangka pembinaan TNI Angkatan Laut. (2) Spamal dipimpin oleh Asisten

¹⁴⁷ Lihat Pasal 102 PERPRES No. 10 Tahun 2009

Pengamanan Kasal disingkat Aspam Kasal yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dikoordinasikan oleh Wakasal. Masalah operasi disebutkan pada Pasal 104 ayat (1) Staf Operasi TNI Angkatan Laut disingkat Sopsal bertugas membantu Kasal dalam menyelenggarakan fungsi staf umum TNI Angkatan Laut di bidang pembinaan, pengendalian kekuatan dan kemampuan operasi yang meliputi operasi, latihan, *hidrografi* dan *oceanografi*, komunikasi dan peperangan elektronika, penerbangan TNI Angkatan Laut, pembinaan hukum dan pembinaan potensi maritim. (2) Sopsal dipimpin oleh Asisten Operasi Kasal disingkat Asops Kasal yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dikoordinasikan oleh Wakasal. (2) Asops Kasal dibantu oleh Wakil Asops Kasal disingkat Waasops.¹⁴⁸

Dalam peraturan tersebut diatur secara detail pula tentang berbagai tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh Korps Marinir. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 133 menyebutkan bahwa Korps Marinir disingkat Kormar bertugas membina kekuatan, kesiapan operasional satuan marinir sebagai pasukan pendarat amfibi TNI Angkatan Laut (Pasrat) dalam rangka proyeksi kekuatan ke darat lewat laut, operasi pertahanan pantai di pulau-pulau strategis serta operasi tempur lainnya sesuai dengan kebijakan Panglima TNI.¹⁴⁹ Korps Marinir dipimpin oleh Komandan Korps Marinir disingkat Dankormar yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dikoordinasikan oleh Wakasal. (3) Dankormar dibantu oleh 1 (satu) orang Kepala Staf Kormar disingkat Kas Kormar serta Komandan Pasukan Marinir disingkat Danpasmar.

Sedangkan terkait dengan Kebijakan TNI Angkatan Laut sebagai instansi penegak hukum di laut, institusi ini memiliki sejumlah badan pelaksana pusat. Berkaitan dengan penegakan hukum dimaksud, ada satu badan yang membidangi hal tersebut adalah dinas pembinaan hukum TNI Angkatan Laut, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 111 ayat (1) Dinas

¹⁴⁸ Lihat Pasal 103 dan 104

¹⁴⁹ Lihat Pasal 133, Bagian ke 4 tentang Organisasi Markas Besar TNI AL pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Susunan Organisasi Tentara nasional Indonesia.

Pembinaan Hukum TNI Angkatan Laut disingkat Diskumal bertugas menyelenggarakan pembinaan hukum di lingkungan TNI Angkatan Laut yang meliputi pembinaan hukum laut dan humaniter, bantuan hukum, pembinaan kesadaran dan penegakan hukum serta perundang-undangan dalam rangka mendukung tugas TNI Angkatan Laut. Kegiatan tersebut dapat didukung pula oleh komando pengembangan dan pendidikan, sebagaimana pada Pasal 134 ayat (1) Komando Pengembangan dan Pendidikan TNI Angkatan Laut disingkat Kobangdikal bertugas melaksanakan pendidikan formal TNI Angkatan Laut, yang meliputi pendidikan pertama, pembentukan, pengembangan, spesialisasi, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, peralihan dan pendidikan nonformal yang dibutuhkan, serta menyelenggarakan pengkajian dan pengembangan doktrin operasi laut tingkat taktik, pengkajian dan pengembangan operasi amfibi aspek darat dan operasi darat, serta pengkajian dan pengembangan dukungan umum operasi laut di lingkungan TNI Angkatan Laut.

Dalam hal pelaksanaan kebijakan, TNI Angkatan Laut, posisi komando utama pembinaan sangat penting adanya. Komando utama pembinaan terdapat di dalamnya antara lain Komando Armada dan Komando Lintas Laut Militer. Hal tersebut diuraikan pada Pasal 131 Koarmada disamping sebagai Kotama Ops sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, juga sebagai Kotama Bin yang bertugas membina kemampuan dan kekuatan komponen Sistem Senjata Armada Terpadu (SSAT), membina kemampuan peperangan laut, membina kesiapan operasional untuk melaksanakan OMP dan OMSP dalam rangka pengendalian laut serta proyeksi kekuatan ke darat lewat laut dalam rangka penegakan kedaulatan dan hukum di laut sesuai kebijakan Panglima TNI serta membina potensi maritim menjadi kekuatan pertahanan dan keamanan negara di laut. Sedangkan Pasal 132 Komando Lintas Laut Militer disamping sebagai Kotama Ops sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53, juga sebagai Kotama Bin bertugas sebagai pembina tunggal angkutan laut TNI, membina kemampuan sistem angkutan laut militer, membina potensi angkutan laut nasional guna kepentingan pertahanan dan keamanan negara di laut, dan membina kesiapan operasional untuk melaksanakan angkutan laut TNI yang meliputi personel, alat-peralatan dan pembekalan baik yang bersifat taktis, strategis maupun administratif sesuai dengan kebijakan

Panglima TNI yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal.¹⁵⁰

Salah satu dinas yang menangani dan merawat fasilitas Pangkalan adalah Dinas Fasilitas Pangkalan TNI Angkatan Laut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 120 yaitu (1) Dinas Fasilitas Pangkalan TNI Angkatan Laut disingkat Disfaslanal bertugas menyelenggarakan pembinaan fasilitas pangkalan yang meliputi fasilitas labuh, fasilitas pemeliharaan, fasilitas pembekalan, fasilitas perawatan personel, fasilitas pembinaan pangkalan serta sarana dan prasarana lainnya di lingkungan TNI Angkatan Laut. (2) Disfaslanal dipimpin oleh Kepala Dinas Fasilitas Pangkalan TNI Angkatan Laut disingkat Kadisfaslanal yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kasal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari dikoordinasikan oleh Wakasal.

G. Direktorat Polisi Perairan

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair) melaksanakan tugas penegakan hukum di wilayah perairan untuk menjamin terselenggaranya keamanan dan ketertiban masyarakat serta mencegah dan menindak kriminalitas atau ancaman serta gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat di perairan Nusantara. Lingkup tugas patroli Ditpolair meliputi pengamanan dan pembinaan masyarakat di pulau-pulau, melakukan penjagaan, pengawalan, patroli dan mengejar, menangkap serta mengadakan penyidikan terhadap segala kegiatan yang melanggar hukum di wilayah perairan Indonesia yang telah ditentukan sesuai rezim hukum laut nasional maupun internasional.¹⁵¹ Operasi keamanan laut dilakukan secara mandiri maupun operasi terkoordinasi Bakorkamla. Sarana dan prasarana alusista kapal patroli polisi telah terdistribusi ke Polda seluruh Indonesia yang memiliki wilayah perairan, dengan berbagai tipe dan jenisnya.¹⁵²

¹⁵⁰ Lihat Pasal 31 dan Pasal 32 Perpres No. 10 Tahun 2009

¹⁵¹ Lihat Ekobudi: Pro Justitia.(2009) 59 Tahun Pol Airud Mengabdikan Demi Mengamankan Wilayah Perairan Republik Indonesia. Weblog (Online) 3 Desember Available From: <http://Dipolairdajambi.Blogspot.Com/2009-12-03-Archive.Html>. Diakses 8/6/2014

¹⁵² Ibid, hal. 59

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Bab III, Pasal 13 terkait tugas dan wewenang, menyatakan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah (a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (b) menegakkan hukum; dan (c) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Ditpolair merupakan unsur pelaksana tugas pokok Polda berdasarkan Pasal 10 huruf j Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah. Pada Pasal 202 ayat (2) menyatakan bahwa Ditpolair bertugas menyelenggarakan fungsi kepolisian perairan yang mencakup patroli, TPTKP di perairan, SAR di wilayah perairan, dan bimas pantai atau perairan serta pembinaan fungsi kepolisian perairan dalam lingkungan Polda.¹⁵³

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1), Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hubungan dan Kerja Sama Kepolisian Negara Republik Indonesia, dinyatakan bahwa kerja sama dengan pihak-pihak di dalam negeri dilaksanakan dengan lembaga negara, lembaga pemerintah dan lembaga non pemerintah/swadaya masyarakat. Ayat (2) kerja sama dengan lembaga, meliputi lembaga baik di tingkat pusat maupun daerah. Pada Pasal 6 menjelaskan bahwa kerja sama sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 dan Pasal 5 dilaksanakan antara lain dengan bidang ; tugas operasional; kerja sama teknik; pendidikan; dan latihan. Sedangkan Pasal 9 menyebutkan bahwa kerja sama dilaksanakan melalui tahap pembuatan naskah kerja sama; penandatanganan; pengesahan; pertukaran dokumen kerja sama; penyimpanan dokumen kerja sama dan sosialisasi.¹⁵⁴

Sebagai unsur pelaksana tugas pokok Polda yang berada di bawah Kapolda, Ditpolair dipimpin oleh Dirpolair yang bertanggung jawab kepada dan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari di bawah kendali Wakapolda. Hal tersebut diatur dalam Pasal 203 Peraturan Kapolri No. 22 Tahun 2010. Dalam ketentuan tersebut diuraikan secara tegas pembagian tugas dalam tubuh Ditpolair sesuai dengan kondisi dan kebutuhan

¹⁵³ Ibid, hal. 91

¹⁵⁴ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pelaksanaan Hubungan dan Kerja Sama Kepolisian Negara Republik Indonesia, hal. 95-96

pelaksanaan tugas fungsi sebagai instansi yang memiliki kapasitas kewenangan keamanan di perairan laut. Secara jelas dapat dilihat pada Pasal 204,¹⁵⁵ dinyatakan bahwa Ditpolair terdiri dari Subbagian Perencanaan dan Administrasi (Subbagrenmin), Subbagian Operasional (Bagbinopsnal), Subdirektorat Penegakan Hukum (Subditgakkum), Subdirektorat Fasilitas Pemeliharaan dan Perbaikan (Subditfasharkan) dan Kapal.

Subbagian perencanaan dan administrasi, merupakan salah satu subbagian dari Ditpolair memiliki tugas strategis dan dapat menentukan optimalisasi kinerja dari Ditpolair itu sendiri. Proses perencanaan dan anggaran di tubuh Ditpolair dapat ditentukan subbagian ini. Sebagaimana Pasal 205 menyebutkan bahwa Subbagian Perencanaan dan Administrasi bertugas menyusun perencanaan program kerja, dan anggaran, manajemen sarana dan prasarana, personil dan kinerja serta mengelola keuangan dan pelayanan ketatausahaan dan urusan dalam lingkungan Ditpolair. Dalam pelaksanaan tugas sub bagian ini menyelenggarakan fungsi antara lain yaitu menyusun perencanaan jangka sedang dan jangka pendek, antara lain rencana strategis, rancangan rencana kerja, rencana kerja, kebutuhan sarana prasarana dan personil dan anggaran, pengelolaan sarana prasarana dan menyusun laporan.¹⁵⁶

Salah satu bagian penting dari Ditpolair adalah bagian pembinaan operasional. Terkait dengan tugas dan fungsi bagian ini disebutkan dalam Pasal 206, Bagian Pembinaan Operasional bertugas melaksanakan pembinaan manajemen operasional dan pelatihan penyelenggaraan Anev, pengumpulan dan pengolahan data serta penyajian informasi dan dokumentasi program kegiatan Ditpolair. Dalam melaksanakan tugas bagian pembinaan operasional menyelenggarakan fungsi pengadministrasian, pengelolaan informasi, dokumentasi dan analisis evaluasi (Anev) kegiatan operasional serta penyajian informasi program kegiatan Ditpolair, pelatihan tugas polisi perairan guna mendukung kelancaran tugas Ditpolair. Dalam pelaksanaan tugas bagian pembinaan operasional di bantu oleh subbagian administrasi operasional yang bertugas menyelenggarakan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian

¹⁵⁵ Lihat Pasal 103 Peraturan Kapolri Nomor. 22 Tahun 2010

¹⁵⁶ Ibid, hal. 90

operasional serta pelatihan fungsi, subbagian analisis dan evaluasi yang bertugas melakukan penganalisisan dan pengevaluasian, pengumpulan dan pengolahan data serta sajian informasi dan dokumentasi program kegiatan Ditpolair.¹⁵⁷

Pasal 207 ayat (1) menyatakan bahwa Subdirektorat Penegakan Hukum (Subditgakum) yang merupakan sub-bagian dari Ditpolair bertugas menyelenggarakan pembinaan teknis kepolisian perairan di bidang penyidikan kecelakaan dan penindakan pelanggaran di perairan termasuk patrol pengawalan. Ayat (2) menyebutkan, dalam melaksanakan tugas Subdirektorat Penegakan Hukum menyelenggarakan fungsi penyelidikan dan penyidikan tindak pidana dan/atau pelanggaran hukum di daerah hukum Polda dan perawatan tahanan dan barang bukti serta pelaksanaan patroli dan pengawalan. Sedangkan ayat (3) menyatakan, dalam melaksanakan tugas Subditgakum dibantu oleh (a) Seksi penyelidikan yang bertugas melaksanakan penyelidikan tindak pidana dan/atau pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah perairan Polda, dan (b) Seksi Tindak yang bertugas melaksanakan penegakan hukum terhadap tindak pidana dan/atau pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah perairan Polda. Pasal 208 ayat (1) menyatakan Satuan Patroli Daerah (Satrolda) bertugas menyelenggarakan kerja sama penanganan SAR perairan dan melaksanakan kerja sama dengan instansi atau lembaga terkait dalam rangka Bimas perairan dan pantai. Ayat (2) dalam melaksanakan tugas patroli satuan patroli daerah dibantu oleh Seksi Patroli dan Pengawalan (Sipatwalair), yang bertugas melaksanakan tugas patroli dan pengawalan di wilayah perairan Polda dan Seksi SAR dan Pembinaan Masyarakat (Si SAR Binmasair), yang bertugas merencanakan, melaksanakan, mengawasi kegiatan SAR perairan dan melaksanakan kerja sama dengan instansi dan lembaga terkait dalam Bimas perairan di pantai. Dalam Pasal 210 ayat (1) menyatakan Kapal Ditpolair bertugas melaksanakan patroli laut dan perairan dalam rangka pengamanan dan penegakan hukum, bantuan teknis di bidang transportasi dalam mendukung operasional Kepolisian, serta bantuan SAR di laut dan perairan.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Lihat Pasal, 206 Peraturan Kapolri Nomor 22 Tahun 2010.

¹⁵⁸ Ibid, hal. 92

Berkaitan dengan kerja sama dalam rangka penegakan hukum dan keamanan di luar maupun dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara Kepolisian Negara dengan badan, lembaga, serta instansi diatur pula di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal tersebut diatur dalam Bab VII tentang Bantuan, Hubungan dan Kerja sama, pada Pasal 42 dinyatakan, (1) hubungan dan kerja sama Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan badan, lembaga serta instansi di dalam dan di luar negeri didasarkan atas sendi-sendi hubungan fungsional, saling menghormati, saling membantu, mengutamakan kepentingan umum serta memperhatikan hierarki. (2) Hubungan dan kerja sama di dalam negeri dilakukan terutama dengan unsur- unsur pemerintah daerah, penegak hukum, badan, lembaga, instansi lain, serta masyarakat dengan mengembangkan asas partisipasi dan subsidiaritas.¹⁵⁹

Dijelaskan pula bahwa dalam rangka hubungan kerja sama Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan pihak lain dimaksudkan untuk kelancaran tugas kepolisian secara fungsional dengan tidak mencampuri urusan instansi masing- masing. Sedangkan khusus kerja sama dengan pemerintah daerah adalah memberikan pertimbangan aspek keamanan umum kepada pemerintah daerah dan instansi terkait serta kegiatan masyarakat, dalam rangka menegakkan kewibawaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.¹⁶⁰

Sedangkan salah satu tugas penting selalu dilakukan oleh institusi keamanan adalah kegiatan patroli. Bagi Ditpolair, kegiatan patroli menjadi penting dalam rangka sistem pengamanan berbagai kegiatan yang mengancam keutuhan keamanan masyarakat. Sebagai pengayom masyarakat terutama masyarakat pantai dan pulau-pulau kecil terluar, Ditpolair mempunyai kapal yang menyelenggarakan fungsi pelaksanaan patroli laut dan perairan di daerah hukum Polda, memberi bantuan taktis di bidang transportasi laut dalam rangka mendukung tugas kepolisian,

¹⁵⁹ Lihat Bab VII Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

¹⁶⁰ Lihat C.S.T. Kansil dan Cristine S.T. Kansil. Kitab Undang-Undang Kepolisian Negara, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hal. 35-36

pengamanan dan penegakan hukum di perairan daerah hukum Polda sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan SAR di laut dan perairan.¹⁶¹

H. Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan

Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP) melakukan patroli pengawasan perikanan secara mandiri terhadap kapal penangkap ikan di perairan Indonesia dan menjaga potensi sumber daya kelautan dan perikanan serta ekosistem lingkungan laut. Untuk mengoptimalkan peran, tugas dan fungsi tugas Ditjen PSDKP antara lain: (1) Telah dilengkapi sarana prasarana alutsista (kapal patrol, dermaga, alat deteksi dan komunikasi) serta mengembang *sistem monitoring, controlling and surveillance* (MCS) dan *vessel monitoring system* (VMS) pada kapal ikan berbendera Indonesia yang telah memiliki izin kegiatan penangkapan ikan di laut; (2) Telah membuat peta Wilayah Pengawasan Perikanan (WPP) di seluruh perairan yurisdiksi nasional; (3) Melaksanakan patroli pengawasan dan keamanan laut secara rutin dan terjadwal sesuai bidang perikanan (*fishing*) serta kemampuan/kondisi alutsista berdasarkan dukungan DIPA tahun berjalan; (d) melaksanakan patroli terkoodinasi keamanan laut Bakorkamla maupun dengan instansi keamanan laut lainnya.¹⁶²

Dalam menjalankan tugasnya, Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Pengaturan secara organisasional kedudukan, tugas dan fungsinya Ditjen PSDKP berpedoman pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 15 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan. Di samping itu PSDKP juga mempedomani beberapa Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, seperti PEMEN No.07/MEN/2010 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan, PERMEN No. 10/MEN/2013 tentang Penyelenggaraan Sistem Pemantauan Kapal

¹⁶¹ Ibid, hal. 93

¹⁶² Lihat Munaf dan Susanto, op.cit, hal. 59

Perikanan dan PERMEN No. 12/MEN/2013 tentang Pengawasan Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Berpedoman pada Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 15 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan, dalam Pasal 669, Ditjen PSDKP terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal, Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan, Direktorat Kapal Pengawas, Direktorat Pemantauan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan dan Pengembangan Infrastruktur Pengawasan, Direktorat Penanganan Pelanggaran dan Kelompok Jabatan Fungsional. Dalam melaksanakan tugasnya Sekretariat Direktorat Jenderal, sesuai Pasal 673 melaksanakan penyiapan koordinasi dan penyusunan rencana, program, dan anggaran kerja sama, evaluasi program, penyediaan data dan informasi serta penyusunan laporan di bidang pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan. Sekretariat Direktorat Jenderal mempunyai fungsi menyiapkan bahan koordinasi dan penyusunan rencana, program dan anggaran, menyiapkan bahan koordinasi kerja sama program.¹⁶³

Kajian disertasi ini lebih fokus tentang kebijakan pada dua (2) Direktorat yakni Direktorat Pengawasan Sumber Daya Perikanan dan Direktorat Pengawasan Kelautan. Sesuai Pasal 689, Direktorat Pengawasan Sumber Daya Perikanan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengawasan sumber daya perikanan. Fungsi yang diemban oleh Direktorat Pengawasan Sumber Daya Perikanan sesuai Pasal 690 antara lain yaitu; penyiapan perumusan kebijakan di bidang pengawasan sumber daya perikanan; penyiapan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan sumber daya perikanan; penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang pengawasan sumber daya perikanan; pelaksanaan bimbingan teknis di bidang pengawasan sumber daya perikanan; pelaksanaan monitoring dan evaluasi di bidang pengawasan sumber daya perikanan. Pembagian tugas berdasarkan wilayah geografis Indonesia, Direktorat Pengawasan Sumber Daya

¹⁶³ Ibid, hal. 166

Perikanan, sesuai Pasal 691 dibagi menjadi ; Subdirektorat Penangkapan Ikan Wilayah Barat dan Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur.¹⁶⁴

Dalam pembagian tugas antara Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Barat dan Wilayah Timur dapat dipetakan sesuai dengan Pasal 192 yaitu Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Barat mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan, norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis, dan evaluasi di bidang pengawasan penangkapan ikan di WPP 571, WPP 572, WPP 573 dan Negeri Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Riau Bagian Barat, Sumatera Barat, Bengkulu, Jambi, Sumatera Selatan Bagian Selatan, Lampung Bagian Selatan, Jawa Barat Bagian Selatan, Jawa Tengah Bagian Selatan, Jawa Timur Bagian Selatan, Banten, DI Yogyakarta, Bali, NTB, NTT. Sedangkan WPP 711, WPP712, Riau Bagian Timur, Bangka Belitung, Lampung Bagian Utara, Sumatera Selatan Bagian Utara, Jawa Timur Bagian Utara, DKI Jakarta, Kalimantan Barat, Jawa Barat Bagian Utara, Jawa Timur Bagian Utara, Kepulauan Riau, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan Bagian Barat.¹⁶⁵

Berdasarkan Pasal 696 PERMEN No. 15 Tahun 2010 Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengawasan penangkapan ikan di WPP 713, WPP 714, WPP 718, Kalimantan Timur Bagian Selatan, Kalimantan Selatan Bagian Timur, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua Bagian Selatan, WPP 715, WPP 716, WPP 717, Kalimantan Timur bagian Utara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua Barat, Papua Bagian Utara. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana pada Pasal 696, Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur menyelenggarakan fungsi antara lain sebagai berikut menyiapkan bahan perumusan kebijakan di bidang pengawasan penangkapan ikan di WPP 713, WPP 714, WPP 718,

¹⁶⁴ Lihat Pasal 690 dan 691 PERMEN No. 15 Tahun 2010

¹⁶⁵ Lihat Pasal 692 PERMEN No. 15 Tahun 2010

Kalimantan Timur Bagian Selatan, Kalimantan Selatan Bagian Timur, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku, Papua Bagian Selatan, WPP 715, WPP 916, WPP 717, Kalimantan Timur Bagian Utara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua Barat, Papua Bagian Utara.¹⁶⁶

Untuk lebih mempermudah implementasi kebijakan, secara spesifik Subdirektorat Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur terdiri dari dua (2) seksi. Hal ini sesuai dengan Pasal 698 yaitu Seksi Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur I; dan Seksi Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur II. Dengan demikian maka sesuai Pasal 699 PERMEN No. 15 Tahun 2010 membagi kedua seksi tersebut dengan tugas, Seksi Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur I melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria serta bimbingan teknis, evaluasi dan laporan di bidang pengawasan penangkapan ikan di wilayah WPP 713, WPP 714, WPP 718, yaitu Kalimantan Timur Bagian Selatan, Kalimantan Selatan Bagian Timur, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku dan Papua Bagian Selatan. Sedangkan Seksi Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Timur II mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria serta bimbingan teknis, evaluasi dan laporan di bidang pengawasan penangkapan ikan di wilayah WPP 715, WPP 716 dan WPP 717 yakni Kalimantan Timur Bagian Utara, Gorontalo, Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua Barat dan Papua Bagian Utara.¹⁶⁷

Sesuai dengan Pasal 709, PERMEN No. 15 Tahun 2010, Direktorat Pengawasan Sumberdaya Kelautan mempunyai tugas melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur dan kriteria serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang pengawasan sumber daya kelautan. Dalam pelaksanaan tugas tersebut, Direktorat Pengawasan Sumber Daya Kelautan menyelenggarakan fungsi sesuai Pasal 710, yaitu menyiapkan perumusan kebijakan di bidang pengawasan sumber daya kelautan; menyiapkan pelaksanaan

¹⁶⁶ Ibid, hal. 174

¹⁶⁷ Lihat Pasal 698 dan 699 PERMEN KKP No. 12 Tahun 2010

kebijakan di bidang pengawasan sumber daya kelautan; menyiapkan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan sumber daya kelautan; pelaksanaan pembinaan teknis di bidang pengawasan sumber daya kelautan; dan pelaksanaan evaluasi di bidang pengawasan sumber daya kelautan.¹⁶⁸

Berkaitan dengan kepemilikan armada kapal pengawasan, sangat tidak layak bila dibandingkan dengan luas wilayah tugas Pengawasan dan penempatan kapal Pengawas Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) yang meliputi seluruh wilayah laut Indonesia. Bila dibandingkan dengan luas laut wilayah Indonesia yang mencapai 5,8 juta Km² atau kurang lebih 75 % dari luas wilayah Indonesia secara keseluruhan kurang lebih 7,7 Km². Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan bagaimana sulitnya PSDKP bekerja untuk mencapai target sesuai dengan tuntutan kebijakan sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kelautan dan perikanan. Tipe dan jumlah armada kapal pengawas dan speedboat pengawas yang dimiliki oleh PSDKP secara nasional dapat dilihat pada tabel-tabel berikut ini.

Tabel 2.5 Armada Kapal Pengawas Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan di Indonesia

No	Jenis / Type	Ukuran	Jumlah
1	Hiu Macan Tutul / B	42 M	2
2	Hiu Macan / B	36 M	6
3	Hiu / C	28 M	11
4	Padaido/Takalamongan / C	23 M	2
5	Today / D	18 M	2
6	Barracuda	17 M	2
7	Catamaran Bakorkamla / D	12 M	1
8	Akar Bahar / D	14 M	1
	Total		27

Sumber : Laporan Tahunan Ditjen PSDKP, Tahun 2014.

¹⁶⁸ Lihat Pasal 709 dan 710

Tabel 2.6 Kapal Pengawas Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan di Indonesia

No	Spesifikasi Speedboat	Kapasitas	Kecepatan	Jumlah
1	12 M Almunium KP Napoleon 001,0032	12 Orang	30 Knote	54 Buah
2	8 M Almunium KP Dolphin 015 s/d 020	8 Orang	28 Knote	
3	8 M FRP KP Dolphin 007 s/d 014	8 Orang	31 Knote	

Sumber : Laporan Tahunan Ditjen PSDKP, Tahun 2014.

1. Piagam Kesepakatan Bersama Antara Kementerian Kelautan dan Perikanan Dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan TNI Indonesia Angkatan f. Laut No. 121/DJPSDKP/VIII/2012, No. B/32/VIII/2012 dan No. PKB/14/VIII/2012

Kesepakatan bersama antar instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan yang dituangkan dalam bentuk Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) tersebut penting dilakukan demi menyelamatkan sektor kelautan dan perikanan. Sektor kelautan dan perikanan mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan perekonomian nasional guna menunjang upaya peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Agar dapat mencapai hasil yang berdaya guna dan berhasil guna sumberdaya kelautan tersebut harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan kelestarian lingkungan. Pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan perlu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus disertai dengan upaya penegakan hukum agar semua aturan yang berlaku dapat dipatuhi. Undang- Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009, merupakan landasan hukum pelaksanaan penegakan hukum di bidang perikanan yang harus diterapkan secara intensif.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Lihat Piagam Kesepakatan Bersama antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, No. 121/DJPSDKP/VIII/2012 dengan No. B/32/VIII/2012 dan No. PKB/14/VIII/2012, tentang Standar Operasional dan Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan Pada Tingkat Penyidikan. Jakarta, 2013. hal. 1.

Berkaitan dengan penegakan hukum adalah hal yang sangat penting karena penegakan hukum salah satu faktor yang sangat menentukan tegaknya supermasi hukum. Dalam proses penegakan hukum, penyidik memegang peran yang sangat penting karena penyidik merupakan aparatur hukum yang mampu menggerakkan mekanisme sistem peradilan pidana, yang dimulai dari ditemukannya suatu peristiwa yang patut diduga sebagai tindak pidana di bidang kelautan dan perikanan. Hal tersebut kemudian dilanjutkan dengan proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik akan menjadi bahan penyusunan dakwaan oleh penuntut umum dalam proses persidangan pidana. Dengan demikian, berhasil atau tidaknya fungsi proses pemeriksaan sidang pengadilan untuk menjatuhkan pidana kepada pelaku kejahatan sangat tergantung dari hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik.

Implementasi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang perubahan atau Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan penyidikan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Perwira TNI Angkatan Laut dan pejabat Polisi Negara Republik Indonesia. Kewenangan penyidikan yang diberikan oleh undang-undang tersebut membutuhkan sebuah pedoman yang mengatur tentang rambu dan batas kewenangan penyidikan kepada penyidik instansi sektoral tersebut. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi pertentangan atau konflik diantara penyidik. Pedoman tersebut disusun agar dapat digunakan oleh ketiga unsur penyidik tersebut, sehingga seluruh unsur penyidik dapat melaksanakan tugas penyidikan tindak pidana di bidang kelautan dan perikanan lebih optimal, sebagaimana amanah dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 yang diubah ke dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.¹⁷⁰

Maksud dan tujuan dilakukan penyusunan standar operasional dan prosedur penanganan tindak pidana di bidang perikanan pada tingkat penyidikan adalah sebagai pedoman bagi penyidik dalam menangani

¹⁷⁰ Ibid, hal 2.

tindak pidana di bidang perikanan secara optimal. Dengan penanganan tindak pidana perikanan yang profesional dan optimal dapat mewujudkan keseragaman pola pikir dan pola tindakan agar menjamin kepastian hukum bagi penyidik dalam menangani tindak pidana di bidang kelautan dan perikanan secara cepat, tepat dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan tersebut. Standar operasional prosedur dimaksud dapat meliputi langkah-langkah penanganan tindak pidana di bidang perikanan pada tingkat penyidikan yang dilaksanakan oleh PPNS Perikanan, Perwira TNI AL dan Penyidik Polri. Oleh karena itu landasan hukum yang digunakan untuk menjadi payung hukum bersama adalah Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 45 Tahun 2009 dan Undang-Undang nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.¹⁷¹

Berdasarkan dasar kewenangan penyidikan yang diatur dalam standar operasional dan prosedur penanganan tindak pidana perikanan pada tingkat penyidikan. Kewenangan masing-masing penyidik PPNS Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL dan Penyidik Polri, telah diatur secara tegas dan jelas. Penyidik PNS Perikanan memiliki dasar kewenangan dengan menggunakan Pasal 6 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Dan Pasal 73 ayat (1), (2) dan ayat (3) Undang-Undang nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pasal 73 ayat (1) menyebutkan bahwa penyidikan tindak pidana di bidang perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan/atau Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ayat (2) menyebutkan, Selain Penyidik TNI AL, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di ZEEI. Sedangkan ayat (3) menyebutkan bahwa penyidikan

¹⁷¹ Piagam Kesepakatan Bersama, Op Cit

terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di pelabuhan perikanan diutamakan dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan.¹⁷²

Dasar kewenangan penyidikan yang dipedomani oleh Penyidik Perwira TNI AL sesuai dengan standar operasional prosedur penanganan tindak pidana perikanan pada tingkat penyidikan adalah Pasal 9 huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dan Pasal 73 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Ketentuan Pasal 9 huruf b Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, menyebutkan bahwa TNI Angkatan Laut bertugas menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi.¹⁷³ Sedangkan dasar kewenangan Penyidik Polri berdasarkan pada Pasal 6 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 73 ayat (1) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.¹⁷⁴

Dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang : (a) melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan; (b) melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan; (c) membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan; (d) menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri; (e) melakukan penyitaan dan pemeriksaan surat; (f) memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi; (g) mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara; (h) mengadakan penghentian penyidikan; (i)

¹⁷² Ibid, hal. 50

¹⁷³ Pasal 9 UU No. 32 tahun 2004 tentang TNI Op Cit

¹⁷⁴ Ibid, hal. 3

menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum; (j) mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana; (k) memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk di serahkan kepada penuntut umum. Ayat (2) menyebutkan, tindakan penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut : (a) tidak bertentangan dengan satu aturan hukum; (b) selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan; (c) harus patut, masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya; (d) pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan (e) menghormati hak asasi manusia.¹⁷⁵

Berdasarkan prosedur penanganan tindak pidana di bidang perikanan laut, maka langkah yang dilakukan adalah penanganan tindak pidana perikanan oleh kapal pengawas perikanan/ kapal Kepolisian Republik Indonesia dan Kapal TNI

Angkatan Laut. Dalam penanganan tersebut akan dilakukan tindakan terhadap kapal, sasaran yang dilakukan, pendeteksian terhadap kapal, pengenalan dan penilaian sasaran guna menentukan jenis kapal, tanda pengenal kapal dan data lain yang berhubungan dengan penanganan tindak pidana perikanan. Terkait dengan penyerahan perkara dari kapal penangkap kepada penyidik di pangkalan pelabuhan maka dinas yang membidangi perikanan memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan kapal. Sedangkan proses penyelidikan di pangkalan atau pelabuhan, maka dinas perikanan melakukan proses penyidikan sesuai dengan surat perintah penyidikan, surat pemberitahuan dimulainya penyidikan, penggeledahan, penyitaan, pelelangan di tingkat penyidikan, pemeriksaan saksi, keterangan ahli, pemeriksaan tersangka, berita acara pendapat/resume, penghentian penyidikan dan penyerahan berkas perkara pada penuntut umum tahap satu.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Lihat Ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, hal. 10

¹⁷⁶ Ibid, hal. 4 - 20.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah diberi kewenangan yang strategis dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Berdasarkan Pasal 8 ayat (4) dinyatakan bahwa pengelolaan laut atas daerah yakni 12 mil untuk provinsi dan 1/2 untuk kabupaten/kota.¹⁷⁷ Undang-Undang No.32 tahun 2004 menganut prinsip bahwa susunan otonomi daerah menganut paham dua lapis, artinya bahwa provinsi dan kabupaten/kota memiliki peluang untuk melakukan pembentukan daerah otonom baru dan kawasan khusus, konstruksi pemerintahan daerah terdiri dari kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara demokratis dalam satu paket. Daerah memiliki hak untuk membuat peraturan daerah (Perda), keuangan daerah, sampai pada pemerintahan desa dan pengawasan daerah.

Sesuai dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, termasuk melindungi sumber daya ikan di wilayahnya. Dalam undang-undang ini menjelaskan bahwa pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan mengatur batas kewenangan daerah sesuai proporsi yang dimiliki oleh provinsi dan kabupaten/kota. Berkaitan dengan kewenangan atas pengelolaan laut dimaksud secara detail disebutkan pada Pasal 18 ayat (1) eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, pengaturan administratif, pengaturan tata ruang, penegakan hukun terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau pemerintah pusat dan provinsi, ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.¹⁷⁸

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi Sebagai Daerah Otonom pada Pasal 2 ayat (5) mengatur tentang pemetaan eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pemberian izin usaha, pengawasan dan

¹⁷⁷ Lihat Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

¹⁷⁸ Ibid,

pemanfaatan sumber daya laut.¹⁷⁹ Sementara itu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sumberdaya Wilayah Laut, Pasal 2 ayat (1) kewenangan untuk mengelola sumber daya laut paling jauh 12 mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan ke arah perairan wilayah untuk provinsi dan 2/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Hal ini dimaksudkan bahwa pemerintah provinsi sebagai daerah otonom juga memiliki kewenangan untuk menguasai laut 12 mil yang ditarik dari garis pantai hingga laut lepas. Sedangkan koridor adalah wilayah di luar 12 mil laut yang dimiliki provinsi.¹⁸⁰ Sementara kewenangan untuk mengeluarkan izin bagi kapal nelayan adalah untuk Kabupaten/ Kota, bagi kapal nelayan dibawah 10 GT, untuk Pemerintah Provinsi berkewenangan mengeluarkan izin khusus kapal nelayan berukuran 10 s/d 30 GT, sedangkan untuk ukuran di atas 30 GT, izin harus dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.¹⁸¹ Berkaitan dengan pembangunan kelautan dan perikanan, Gubernur atau Bupati/Walikota, memiliki kewenangan dan otoritas untuk mengangkat dan memberhentikan kepala dinas kelautan dan perikanan di provinsi dan di kabupaten/kota. Kewenangan seperti ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan tugas masing-masing, antara kabupaten/ kota dan provinsi tidak berlaku hubungan hierarkis atau subordinatif tetapi yang terjadi di kalangan kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten/Kota dengan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi adalah hubungan koordinatif. Kondisi ini jelas mempersulit berbagai kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan kelautan dan perikanan maupun terkait dengan bagaimana pengamanan terhadap potensi sumber daya kelautan dan perikanan di wilayah pengelolaan kelautan dan perikanan Negara Republik Indonesia.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Setelah ditetapkan pada tanggal 30 September 2014, maka Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak berlaku

¹⁷⁹ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 25 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom

¹⁸⁰ Lihat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sumberdaya di Wilayah Laut

¹⁸¹ Ibid

lagi. Sesuai ketentuan yang diatur pada Pasal 1 ayat (1) Daerah provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya. Pada ayat (2) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut, meliputi: (a) eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi. (b) pengaturan administratif, (c) pengaturan tata ruang, (d) ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan (e) ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara. Pada ayat (3) Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut, paling jauh 12 (dua belas) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Ayat (4) Apabila wilayah laut antardua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut di bagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua daerah provinsi tersebut.

Dinyatakan pula pada Pasal 360 ayat (1) Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan / atau kabupaten /kota. Kawasan khusus dimaksud, meliputi (a) kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas; (b) kawasan hutan lindung; (c) kawasan hutan konservasi; (d) kawasan taman laut; (e) kawasan baru; (f) kawasan ekonomi khusus; (g) kawasan berikat; (h) kawasan angkatan perang ; (i) kawasan industri; (j) kawasan purbakala; (k) kawasan cagar alam; (l) kawasan cagar budaya; (m) kawasan otorita, dan (n) kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian dinyatakan juga pada Pasal 361 ayat (1) kawasan perbatasan negara adalah Kecamatan-Kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Pada ayat (2) Kewenangan Pemerintah Pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang mengenai wilayah negara.

Bab 4.

Perbatasan dan Ancaman *Illegal Fishing* Nelayan Asing

A. Letak Geografis Wilayah Pulau Morotai

Selama abad ke-15 dan 16, Pulau Morotai berada di bawah pengaruh Kesultanan Ternate yang berkuasa. Merupakan inti sebuah kawasan besar bernama Moro yang termasuk wilayah perairan dan kepulauan serta pesisir Halmahera yang dekat dengan Morotai ke selatan. Morotai adalah pulau kecil di ujung Maluku Utara juga menyimpan aset dan sejarah Perang Dunia II yang penuh misteri. Letaknya yang strategis membuat sekutu menjadikan wilayah Pulau Morotai sebagai pangkalan militer terbesar di wilayah Pasifik. Di Pulau Morotai dibangun lapangan terbang oleh Jepang selama perang dunia ke II (PD II), kemudian diambil alih oleh tentara Amerika Serikat pada bulan September 1944 dan digunakan sebagai landasan serangan Sekutu ke Filipina pada awal 1945 serta ke Borneo Timur pada Mei dan Juni tahun yang sama. Selanjutnya wilayah Pulau Morotai dijadikan basis untuk melakukan serangan ke Jawa pada bulan Oktober 1945 setelah penyerahan diri Jepang pada bulan Agustus 1945. Ribuan pesawat tempur, kapal perang, dan kendaraan tempur lainnya ditempatkan untuk menghalau tentara kekaisaran Jepang ketika itu dibiarkan menjadi peninggalan perang dunia kedua, tapi saat ini peralatan tersebut sudah hampir habis dijarah oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab dan tersisa hanya terbenam di dasar wilayah perairan laut sekitar Pulau Morotai.¹⁸²

Pada tahun 1944 Pulau Morotai menjadi saksi ratusan pesawat terbang Sekutu yang menggelegar angkasa dan ratusan kapal perang

¹⁸² Lihat <http://www.halmaherautara.com/art/17profi-pulau-morotai-#.U7QbUCd469g>, (diakses 15 Juli 2014)

melakukan pendaratan laut pertama di Tanjung Dehegila Morotai Selatan. Sejak saat itu, pasukan dari kapal perang menyiapkan landasan pacu darurat berupa 12 landasan yang dipasang air strip (pelat besi berlubang ukuran 1,5 x 0,5 m) dalam waktu yang sangat singkat. Untuk selanjutnya pasukan Sekutu membangun lapangan terbang permanen. Bahan dasar pembuatan landasan pacu terbuat dari batu karang yang dikeraskan dengan minyak hitam, dengan panjang 2.700 m, lebar 40 m, jumlah terdiri dari 7 landasan pacu. Lapangan terbang ini terletak di Desa Pitu, sehingga terkenal dengan nama Pitu Strip. Di Pulau Morotai inilah pasukan Sekutu menjadikan markas dan konsolidasi ratusan ribu pasukan baik darat, laut dan udara. Pulau ini dipilih Panglima Divisi VII AS Jenderal Douglas MacArthur untuk membuktikan ucapannya ketika akan melarikan diri ke Australia, "*I shall return*".¹⁸³

Sedikitnya Sekutu menempatkan 3.000 pesawat tempur, pesawat angkut, dan pegebom. Pasukan yang ditempatkan di Pulau Morotai terdiri dari 63 batalyon tempur. Meskipun Pulau Morotai memiliki lapangan terbang bekas peninggalan Perang Dunia II yang memiliki 7 jalur landasan pacu dengan panjang masing-masing 3 km, namun jalur transportasi udara khususnya angkutan penumpang umum sampai saat ini belum dapat beroperasi secara rutin. Ini disebabkan belum adanya penerbangan umum yang secara permanen melayani jalur penerbangan ke dan dari Pulau Morotai. Lapangan terbang yang ada saat ini dikelola sebagai pangkalan udara oleh TNI AU dan beberapa kali didarati pesawat terbang umum dari dan ke Ternate yang lebih banyak digunakan untuk sarana angkutan perniagaan.

Pulau Morotai merupakan salah satu pulau kecil di Provinsi Maluku Utara yang memiliki potensi sumber daya alam yang cukup melimpah, baik di sektor pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan, pertambangan maupun potensi pariwisata sejarah terutama tempat-tempat sejarah peninggalan Perang Dunia Kedua. Potensi ini dapat dijadikan sektor andalan yang memiliki nilai ekonomis dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Pulau Morotai. Dari aspek geografis Pulau Morotai memiliki posisi strategis karena berada di bibir jalur perdagangan

¹⁸³ Lihat Profil Pulau Morotai, <http://www.halmaherautara.co>, op.cit.

Asia Pasifik. Posisi geografis wilayah Kabupaten Pulau Morotai berada pada koordinat 2000 sampai 2040 LU dan 128015 sampai 128040 BT. Adapun batas-batas administrasi yang dimiliki oleh kabupaten ini adalah, sebagai berikut, sebelah utara dengan samudera pasifik, sebelah barat dengan Laut Sulawesi, sebelah timur dengan Laut Halmahera dan sebelah selatan dengan selat Morotai.

Pada 29 Oktober 2008 Pulau Morotai diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri Mardiyanto menjadi kabupaten baru sebagai hasil pemekaran dari Kabupaten Halmahera Utara dengan luas wilayah kurang lebih 695 mil persegi/1.800 km². Kabupaten Pulau Morotai memiliki 33 pulau kecil dan besar, 7 diantaranya berpenghuni dan 26 lainnya tidak berpenghuni. Jumlah penduduk sebanyak 53.968 jiwa, yang tersebar pada 5 kecamatan. Adapun jumlah desa di pesisir dan pulau-pulau sebanyak 64 desa dengan distribusi penduduk berjumlah 43.174 jiwa atau 80% penduduk. Sedangkan 20 % penduduk atau 10.794 jiwa lainnya terkonsentrasi di perkotaan dan desa pedalaman. Secara geografis, 5 kecamatan di Pulau Morotai berada di pesisir, karena kecamatan tersebut berada pada pesisir dan mengelilingi Pulau Morotai.

Ketika diresmikan sebagai kabupaten baru dengan Undang-Undang No. 53 Tahun 2008, Pulau Morotai resmi lepas dari kabupaten induknya Kabupaten Halmahera Utara yang dipisahkan oleh laut yang cukup jauh. Letak geografisnya yang sangat strategis di bibir pasifik, wilayah perairan laut Pulau Morotai menjadi sasaran kejahatan antar negara terutama di bidang kelautan dan perikanan. Sistem pengamanan dan penegakan hukum di bidang kelautan juga menjadi penting dalam rangka mengantisipasi aktivitas ilegal yang dilakukan oleh negara asing. Karena letaknya strategis, maka tidak dapat dipungkiri, bahwa aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dapat mengganggu aktivitas warga masyarakat di wilayah pesisir terutama masyarakat nelayan. Apalagi akhir-akhir ini terjadi pengusiran nelayan lokal yang dilakukan oleh nelayan asing di wilayah perairan laut kurang dari 12 mil.¹⁸⁴

Posisi geografis Pulau Morotai, dalam aksesibilitas dengan beberapa negara tetangga seperti Republik Palau, Filipina, Selandia Baru dan

¹⁸⁴ Laporan Gubernur Maluku Utara, op.cit.

Australia sangat singkat bila menggunakan kapal terbang. Untuk lebih mengamati lebih jelas kondisi aksesibilitas Pulau Morotai dengan negara-negara tersebut, di bawah ini ditampilkan peta aksesibilitas Pulau Morotai sebagai berikut :



Gambar 3.1 Peta Aksesibilitas Pulau Morotai

Sumber : Kantor Bappeda Kabupaten Pulau Morotai.

Sesuai dengan peta aksesibilitas di atas letak geografis Pulau Morotai memiliki jangkauan ke beberapa negara tetangga sangat dekat dengan jarak tempuh yang cukup singkat. Bila menggunakan jalur udara, maka jarak tempuh tiga negara tetangga yaitu Filipina, Republik Palau dan Australia dan Selandia Baru sangat singkat di bandingkan dengan jarak tempuh ke Jakarta sebagai ibu kota negara. Perjalanan menggunakan kapal terbang dengan tujuan Manila, ibu kota negara Filipina hanya membutuhkan waktu 3 jam. Jarak tempuh yang sama dengan menggunakan kapal terbang menuju Australia (Darwin) yakni 3 jam. Sedangkan perjalanan menggunakan kapal terbang dengan tujuan Republik Palau, lebih singkat yaitu 1,5 jam. Sementara perjalanan menggunakan kapal terbang dengan tujuan Jakarta mengalami jarak tempuh sampai 3,5

jam.¹⁸⁵ Menurut Alfred T. Mahan letak geografis, bentuk fisik wilayah, luas wilayah dan jumlah penduduk dapat menunjang kejayaan maritim suatu bangsa.

B. Kompleksitas Wilayah Perbatasan Laut Indonesia

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki perbatasan laut berdinamika kompleks, terkait lintas batas antar negara. Beberapa kasus terakhir terkait lintas batas dengan negara tetangga seperti Malaysia telah menjadi bahan renungan dan pertimbangan bagi para penentu kebijakan, baik pusat maupun daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan, mengamanatkan perlunya perbatasan ditangani secara intensif dan terpadu melalui Badan Nasional Pengelolaan Perbatasan (BNPP). Perhatian khusus difokuskan pada 2 (dua) hal yang saling berinteraksi, yakni dilaksanakan melalui instrumen pembangunan nasional dan daerah. Keterpaduan kebijakan, program dan kegiatan antara pemangku kepentingan (*stakeholders*) merupakan prasyarat utama dan mutlak untuk merealisasi visi terwujudnya kawasan perbatasan sebagai beranda depan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang aman, tertib, sejahtera dan berkelanjutan.¹⁸⁶

Untuk menjamin terarah dan terpadunya pengelolaan perbatasan, Badan Nasional Pengelola Perbatasan telah menyiapkan 3 (tiga) dokumen pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan, yaitu: (1) Peraturan Badan Nasional Pengelola perbatasan Nomor 1 Tahun 2011 tentang Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011 – 2025. (2) Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pengelolaan batas Wilayah Negara dan kawasan Perbatasan Tahun 2011 – 2014 dan (3) Peraturan Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 3 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011. Ketiga dokumen pengelolaan tersebut merupakan

¹⁸⁵ http://unu.edu/publication/briefs/policy-briefs/2010/UNU_ResearchBrief_10-02.pdf, diakses, 28 Juli 2012

¹⁸⁶ Lihat Rencana Induk, Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011 – 2014, Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP), Republik Indonesia, Jakarta. 2011. hal. 1

pegangan sekaligus acuan dalam pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan secara terpadu antar pemangku kepentingan (*stakeholders*), khususnya kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian dan pemerintah daerah yang memiliki batas wilayah negara, melalui peran konsultatif, fasilitatif dan koordinatif dari Badan Pengelola Perbatasan.¹⁸⁷

Secara teoritis, pengelolaan perbatasan terdiri dari 4 (empat) tahapan yaitu alokasi, delimitasi, demarkasi dan administrasi (manajemen pembangunan). Kalau tahap alokasi, delimitasi dan demarkasi lebih banyak terkait pada aspek pengelolaan batas wilayah negara (*boundary line*), maka tahap administrasi lebih terkait pada aktivitas pembangunan di kawasan perbatasan (*boundary area*). Hal ini penting karena kawasan perbatasan, terutama perbatasan laut banyak diwarnai berbagai aktivitas pelanggaran hukum lintas batas seperti *illegal fishing*, *illegal logging*, *human trafficking*, perompakan (*sea piracy*) *illegal mining* dan sebagainya. Kasus-kasus tersebut sangat merugikan negara karena melanggar hak dan merusak lingkungan serta menyebabkan kerugian ekonomi negara.¹⁸⁸

Kawasan perbatasan laut, termasuk pulau-pulau kecil terluar berada di 7 (tujuh) kawasan yaitu:

1. Kawasan Perbatasan Republik Indonesia dengan Thailand/India/Malaysia termasuk 2 pulau kecil di Provinsi Aceh dan Sumatera Utara.
2. Kawasan Perbatasan Laut Republik Indonesia dengan Vietnam dan Singapura termasuk 20 pulau kecil terluar di Provinsi Riau dan kepulauan Riau.
3. Kawasan Laut perbatasan Republik Indonesia dengan Negara Malaysia dan Filipina termasuk 18 pulau kecil terluar di Provinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara
4. Kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dengan Negara Palau termasuk 8 pulau kecil terluar di Provinsi Maluku Utara, Papua Barat dan Papua
5. Kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dengan Negara Timor Leste/Australia termasuk 20 pulau kecil terluar di Provinsi Maluku

¹⁸⁷ Ibid, hal. 2

¹⁸⁸ Lihat Wahyono S.K.. loc.cit.hal. 103-105

dan Papua

6. Kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dengan Negara Timur Leste termasuk 5 pulau kecil terluar di Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan
7. Kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dengan laut lepas termasuk 19 pulau kecil terluar di Provinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Bengkulu Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengan, Jawa Timur dan Nusa Tenggara Barat¹⁸⁹.

Terkait dengan hal di atas maka, arah kebijakan dan strategi pembangunan kawasan perbatasan laut dan pulau-pulau kecil terluar adalah penting, sehingga dengan demikian dapat mempercepat upaya pengamanan dan pengembangan sarana prasarana keamanan laut. Sasaran dari arah kebijakan pemantapan pengamanan perbatasan antara negara dan pengembangan sarana prasarana adalah memperkuat pertahanan negara dan mengatasi tindakan-tindakan ilegal lintas batas yang banyak terjadi di kawasan perbatasan laut. Langkah-langkah yang dapat ditempuh antara lain dengan (a) membangun pos-pos keamanan lintas batas (CIQS) di pulau-pulau perbatasan, (b) penegakan hukum di perairan perbatasan, (c) melakukan koordinasi pemantapan keamanan antara Republik Indonesia dengan negara tetangga, (d) pemberdayaan masyarakat di perbatasan, (e) sosialisasi tentang kesadaran hukum dan (f) pemberlakuan kegiatan patroli keamanan laut di kawasan perbatasan dan pulau-pulau kecil terpencil secara kontinu.¹⁹⁰

Untuk mendukung upaya pengamanan di laut diperlukan perhatian serius dari berbagai pihak. Keterbatasan pos pengamanan perbatasan laut dan fasilitasnya, menjadi kendala bagi aktivitas pengamanan wilayah perbatasan laut. Oleh karena itu perlu ditingkatkan penyediaan fasilitas pengamanan laut, seperti pos penjagaan TNI AL/ Marinir, Polisi Perairan dan Satuan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan serta instansi terkait lain di wilayah-wilayah strategis, kapal patroli, peralatan navigasi, alat dan sistem komunikasi, *early warning system*, pesawat intai dan lain sebagainya. Peningkatan pengamanan perbatasan laut tidak

¹⁸⁹ Ibid hal. 18

¹⁹⁰ Ibid hal. 186

sebanding dengan jumlah personil dari instansi pertahanan dan keamanan laut seperti TNI AL, Ditpolair dan PSDKP yang ditempatkan di wilayah-wilayah yang dianggap strategis. Oleh karena itu, upaya peningkatan gelar personil keamanan laut perlu dilakukan untuk merealisasi dukungan kebijakan anggaran instansi pertahanan dan keamanan laut menjadi penting dalam rangka meningkatkan kemampuan alat utama sistem persenjataan (alutsista) guna mendukung pengamanan perbatasan laut.

Peningkatan sarana prasarana pendukung pelayanan pos lintas batas laut mendesak untuk dilakukan. Hal ini dapat terwujud dengan membangun dan meningkatkan fasilitas *exit/entry point* di pelabuhan untuk mengawasi dan mendokumentasikan segala aktivitas sosial dan ekonomi lewat jalur laut. Pelayanan pos lintas batas laut juga harus dilengkapi dengan sarana prasarana yang memadai untuk fungsi kepabeanan, imigrasi, karantina dan keamanan. Perbatasan laut dengan segala kompleksitasnya yang dihadapi, rasanya sulit untuk menghadapi dan menangani aktivitas-aktivitas lintas batas (*transnasional crimes*) negara secara unilateral. Karena dimensi aktor dan target dari kejahatan ini bersifat lintas negara. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi aktivitas-aktivitas kejahatan seperti ini, perlu dilakukan kerja sama yang melibatkan aparat keamanan, baik militer, polisi maupun aparat sipil yang berwenang antara negara yang berbatasan. Kegiatan kerja sama yang bisa dilakukan antara lain adalah patroli bersama pengamanan perbatasan laut, tukar menukar informasi intelijen, latihan perang bersama dan kegiatan lain yang dapat mendukung keamanan di perbatasan laut.¹⁹¹

Hingga saat ini perbatasan Indonesia dengan beberapa negara tetangga masih menjadi persoalan yang perlu menjadi perhatian khusus oleh pemerintah. Kawasan perbatasan Indonesia-Malaysia, Perbatasan Indonesia-Filipina, perbatasan Indonesia Australia, perbatasan Indonesia-Papua Nugini, Perbatasan Indonesia-Vietnam, Perbatasan Indonesia-India dan perbatasan Indonesia – Republik Palau masih perlu menjadi perhatian khusus bagi pemerintah. Di bawah ini, diuraikan tabel tentang masalah-masalah sengketa perbatasan antara Indonesia dan negara tersebut :

¹⁹¹ Ibid, hal. 187

Tabel 3.3 Masalah-Masalah Sengketa Perbatasan

No	Perbatasan Antara	Masalah
1	Indonesia –Malaysia	Penentuan batas maritim Indonesia-Malaysia di beberapa bagian wilayah perairan Selat Malaka, masih belum disepakati kedua negara. Lantas perubahan status kedaulatan pulau Sipadan dan Ligitan Pasca Keputusan Malaysia-Indonesia 2002, melegitimasi perubahan batas maritim kedua negara. Langkah Malaysia memberikan izin eksplorasi minyak di blok ND6 dan ND7 pada landas kontinen blok Ambalat kepada perusahaan minyak Shell Belanda.
2	Indonesia – Filipina	Belum adanya kesepakatan tentang batas maritim antara Indonesia dengan Filipina di perairan utara dan selatan pulau Miagas, menjadi salah satu isu yang harus dicermati.
3	Indonesia – Australia	Perjanjian perbatasan RI-Australia yang meliputi perjanjian batas landas kontinen dan batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) mengacu pada perjanjian RI- Australia yang ditanda tangani pada tanggal 17 Maret 1997. Penentuan batas yang baru RI-Australia, di sekitar wilayah celah Timor perlu dibicarakan secara teritorial bersama Timor Leste.
4	Indonesia - Papua Nugini	Indonesia dan Papua Nugini telah menyepakati batas-batas wilayah darat dan maritim. Namun ada beberapa kendala budaya dan ikatan kekeluargaan antara penduduk yang terdapat di kedua sisi perbatasan, menyebabkan menjadi klaim terhadap hak-hak tradisional dapat berkembang menjadi masalah kompleks di kemudian hari.
5	Indonesia – Vietnam	Wilayah perbatasan antara pulau Sikatung di kepulauan Natua dan pulau Condore di Vietnam yang berjarak tidak lebih dari 245 mil, memiliki kontur landas kontinen tanpa batas benua, masih menimbulkan perbedaan pemahaman antara kedua negara. Pada saat ini kedua belah pihak sedang melanjutkan perundingan guna menentukan batas landas kontinen di kawasan tersebut.
6	Indonesia – India	Perbatasan kedua negara terletak pada pulau Rondo di Aceh dan pulau Nicobar di India. Batas maritim dengan landas kontinen yang terletak pada titik-titik koordinat tertentu di kawasan perairan Samudera Hindia dan laut Andaman sudah disepakati oleh

No	Perbatasan Antara	Masalah
		kedua negara. Namun permasalahan antara kedua negara masih timbul karena sering terjadi pelanggaran wilayah oleh kedua belah pihak, terutama yang dilakukan oleh para nelayan.
7	Indonesia - Republik Palau	Sejauh ini kedua negara belum sepakat mengenai batas perairan ZEE Palau dengan ZEE Indonesia yang terletak di utara Papua, sehingga sering timbul perbedaan pendapat tentang pelanggaran wilayah yang dilakukan oleh para nelayan kedua belah pihak.

Sumber : Rizal Darma Putra, Manajemen Pengelolaan Perbatasan Laut dan Keamanan Perbatasan, Direktur Eksekutif, Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategi Indonesia, (LESPERSSI). 06 Desember, 2010

C. Perbatasan Laut Indonesia Republik Palau dan Aktivitas *Illegal Fishing* Nelayan Asing

Pembicaraan mengenai perbatasan laut antara Indonesia dan Republik Palau pertama kali dilangsungkan di Republik Palau pada tanggal 13 Juni 2008 dan pertemuan tersebut belum menghasilkan pembicaraan mendalam tentang penentuan penarikan garis batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Hal ini karena delegasi Republik Palau belum siap dengan materi bahasan. Pertemuan teknis pertama dilangsungkan di KBRI Manila, Filipina pada tanggal 22-23 April 2010. Masing-masing delegasi Republik Indonesia dan Republik Palau saling tukar penentuan *base point* dan *base line* dan kedua delegasi telah menyepakati pedoman dalam penentuan batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen. Selanjutnya diagendakan pertemuan lanjutan di Filipina pada April 2010 dan di Republik Palau pada akhir bulan Nopember 2011.¹⁹²

Kedua negara belum sependapat mengenai batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) kedua negara, terutama pulau-pulau di Asia dan pulau-pulau di Mapia (Wilayah Republik Indonesia) yang terdapat di utara Papua. Pemerintah Indonesia memandang hubungan bilateral yang telah terjalin baik selama ini sebagai suatu hal yang sangat berharga dan perlu dipertahankan. Sikap ini perlu dikaji karena suatu saat bisa saja dapat berubah dan menjadi bumerang di kemudian hari. Tidak mungkin ada yang

¹⁹² Ibid hal. 69.

bisa diramalkan bahwa hubungan baik seperti saat ini akan terus berlangsung dan menjadi jaminan, tidak akan timbul permasalahan yang menyangkut perbatasan kedua negara di kemudian hari. Inilah salah satu sifat pemerintah Indonesia yang acuh tak acuh terhadap permasalahan perbatasan terutama perbatasan laut antara Indonesia dengan Republik Palau.

Kabupaten Pulau Morotai adalah salah satu kabupaten di Indonesia yang berada pada posisi perbatasan laut dengan Negara Republik Palau. Hingga saat ini Indonesia belum menyetujui batas-batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dengan Republik Palau di Samudera Pasifik. Meskipun demikian Indonesia telah menyatakan klaimnya melewati garis tengah antara Indonesia dengan Republik Palau, sehingga Indonesia menguasai 37.500 mil laut wilayah maritim di sisi Republik Palau, dilihat dari simulasi garis meridian murni dengan mempertimbangkan titik pangkal relevan antara kedua negara.

Cakupan perairan perbatasan dan wilayah administrasi kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dan Republik Palau meliputi perairan Landas Kontinen dan Zona Ekonomi Eksklusif di Samudera Pasifik yang berbatasan dengan perairan negara Republik Palau. Kecamatan pesisir strategis di sekitar kawasan ini yang menjadi lokasi Pulau- Pulau Kecil Terluar dan Pusat Kegiatan Strategis Nasional terbesar di 5 Kabupaten dan 3 Provinsi. Pulau-Pulau Terluar di kawasan ini adalah 8 pulau kecil terluar yaitu Pulau Jiew, Budd, Fani, Miossu, Fanildo, Bras, Bapondi dan Liki dan Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) berada di Kota Daruba ibu kota Kabupaten Pulau Morotai, sebagaimana tercantum dalam tabel di bawah ini :

Tabel 3.4 Kawasan Perbatasan Laut Indonesia dan Republik Palau dan Cakupan Wilayah Administrasi Kecamatan Strategis

Kawasan Perbatasan Laut	Perairan Laut Perbatasan	Kecamatan Strategis (Lokasi PPKT dan PKSN)		
		Kecamatan	Kabupaten	Provinsi
Kawasan perbatasan Laut Republik Indonesia dan Republik Palau	Samudera Pasifik	Patani Utara	Halmahera Tengah	Maluku Utara

Kawasan Perbatasan Laut	Perairan Laut Perbatasan	Kecamatan Strategis (Lokasi PPKT dan PKSN)		
		Kecamatan	Kabupaten	Provinsi
		Morotai Utara, Morotai Selatan, Morotai Timur, Morotai Selatan Barat, Morotai jaya	Pulau Morotai	
		Supiori Barat	Supiori	Papua
		Kepulauan Ayau	Raja Ampat	Papua
		Sausapor	Tambrau	Barat

Sumber: Rencana Induk, Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan 2011-2014¹⁹³

Tabel tersebut memuat beberapa kecamatan yang berada di kawasan Pasifik yang memiliki posisi yang sangat strategis. Bila kawasan tersebut mendapat perhatian serius dari pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam hal ini provinsi dan kabupaten/kota. Kecamatan tersebut memiliki potensi kelautan dan perikanan tidak sedikit jumlahnya. Oleh karena itu, kawasan yang ada sudah harus dikenai program *security* dan *prosperity*, sebab kawasan-kawasan tersebut perlu dilakukan penjagaan super ketat oleh pihak TNI, terutama TNI AL. Bila program keamanan dan program kesejahteraan dapat terjamin, otomatis perlahan-lahan kesejahteraan masyarakat yang ada dan sekitarnya berkembang dengan baik. Pandangan teorinya Alfred Thayer Mahan mengatakan, tercapai atau tidaknya pemberdayaan tersebut, dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan pemerintah terhadap masyarakat maritim, baik unsur industri pelayaran, industri dan jasa maritim dan lainnya. Saling ketergantungan antara semua kepentingan nasional di bidang maritim, khususnya kekuatan Angkatan Laut tidak dapat menjadi kekuatan yang ampuh serta sukses dalam menjalankan misinya.

Pemerintah pusat dan daerah harus mempertimbangkan kondisi sarana dan prasarana khususnya institusi sektoral yang bertugas patroli pengawasan dan keamanan laut seperti TNI AL, Direktorat Polisi Perairan dan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. Berkaitan dengan hal tersebut Wakil Bupati Kabupaten Pulau Morotai, Weni Paraisu, menyatakan,

¹⁹³ Lihat Rencana Induk, op.cit, hal. 88.

Sebagai orang pernah memimpin di daerah Kabupaten Pulau Morotai, kami telah memikirkan bagaimana caranya memperhatikan daerah-daerah, atau pulau-pulau terluar di wilayah kami. Salah satu hal yang menjadi penting adalah pengembangan sarana dan prasarana sesuai kebutuhan yang ada di kawasan tersebut. Terutama lembaga pertahanan dan keamanan laut serta instansi sektoral lain yang memiliki tugas dan tanggung jawab di bidang kelautan dan perikanan. Sebab di kawasan pulau-pulau kecil tersebut memiliki potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang cukup menjanjikan untuk daerah ini pada khususnya, maupun negara pada umumnya. Persoalan keamanan masih menjadi problem buat kami, terutama keamanan di bidang kelautan dan perikanan ini.¹⁹⁴

Dalam konteks peran pemerintah daerah berkaitan dengan penyediaan sarana dan prasarana telah memberi motivasi kepada Pangkalan TNI AL dengan menyediakan unit transportasi darat yaitu bantuan satu unit mobil dalam rangka memperlancar dan mendukung tugas-tugas TNI AL dalam rangka keamanan di wilayah Pulau Morotai. Di bidang pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil pemerintah telah mencangkan program prosperity bagi masyarakat yang ada di sana. Pihak pemerintah daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai saat itu telah memiliki suatu badan yang namanya Badan Perbatasan. Pada prinsipnya badan tersebut memiliki fungsi yang berkaitan dengan bagaimana melihat posisi Pulau Morotai sebagai satu kabupaten sebagai salah satu pulau terluar dengan memiliki batas-batas wilayah laut. Dengan demikian badan ini sesungguhnya memiliki peran yang sangat penting dalam urusan koordinasi dengan instansi yang memiliki satuan tugas di laut. Akan tetapi hingga saat ini kami masih selalu memiliki kendala yang berkaitan dengan sarana dan prasarana, terutama anggaran pemberdayaan. Namun kedepan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai akan menjadikan prioritas tersendiri terhadap badan perbatasan ini untuk lebih mengembangkan aspek *prosperity* dan selalu berkoordinasi dengan pihak TNI AL, Ditpolair dan Setker PSDKP untuk mensekusi persoalan *security* terutama di wilayah perairan

¹⁹⁴ Hasil investigasi, 10 Juni 2014

perbatasan saat ini.¹⁹⁵

Sebagai pulau terluar, perairan laut Pulau Morotai masih rawan dengan persoalan pertahanan, keamanan dan penegakan hukum di laut. Hal ini disebabkan oleh sarana dan prasarana yang ada di kawasan perbatasan laut Republik Indonesia dan Republik Palau di Samudera Pasifik masih belum mendapat perhatian serius pemerintah dan pemerintah daerah sehingga menyulitkan pengawasan dan pengamanan terhadap berbagai kegiatan ilegal antara negara termasuk *illegal fishing* nelayan asing maupun masalah penjualan senjata yang sering terjadi di sana. Minimnya pengawasan di kawasan perbatasan oleh instansi sektoral terkait, seperti TNI AL, Ditpolair, PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, KPLP dan Bea Cukai mengakibatkan kawasan perbatasan ini rawan terhadap berbagai aktivitas penyelundupan dan *illegal fishing* nelayan asing. Semestinya keberadaan Pulau-Pulau Kecil Terluar (PPKT) memiliki peran penting dalam menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berkaitan dengan hal di atas, eksistensi pulau-pulau terluar menjadi sangat penting mendapatkan perhatian khusus demi keamanan sumber daya alam sekaligus keamanan warga masyarakat yang mendiami pulau-pulau tersebut. Adapun koordinat dan kondisi sarana saur dari pulau-pulau kecil terluar yang berada di perbatasan laut antara Indonesia dan Republik Palau adalah sebagaimana tercantum dalam tabel di bawah ini.¹⁹⁶

Tabel 3.5 Koordinat Pulau-Pulau Kecil Terluar di Kawasan Perbatasan Laut Indonesia-Republik Palau

Nama Pulau	Luas (km²)	Sarana	Titik Dasar	Titik Referensi	Posisi
Jiew	0,7	-	TD.063	TR.063	00°-43'39" U 129° 08' 30" T
Budd	0,6	-	TD. 065	TR. 065	00°32'08"U 130°43'52"T
Fani	9	Suar	TD.066A	TR.006	01° 04' 28"U 131° 16'49" T
Miossu	0.84	Suar	TD.070	TR. 070	00° 20' 16" S

¹⁹⁵ Hasil investigasi, op.cit

¹⁹⁶ Ibid hal. 89

Nama Pulau	Luas (km ²)	Sarana	Titik Dasar	Titik Referensi	Posisi
					132° 09' 34" T
Fanildo	0.1	-	TD. 072	TR. 072	00° 56' 22" U 134° 17' 44" T
Bras	3.375	-	TD.072A	TR. 072	00° 55' 57" U 134° 20' 30" T
Bepondi	2.5	-	TD. 074	TR. 074	00° 23' 38" S 135° 16' 27" T

Sumber: Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan 2011-2014

Menyimak tabel tersebut, peluang besar untuk kegiatan *illegal fishing* nelayan asing, *illegal logging*, *illegal trading* penyelundupan senjata maupun aktivitas ilegal lainnya juga sangat potensial terjadi di sana, sehingga perhatian terhadap wilayah perairan dan pulau-pulau terluar perlu dilakukan secara optimal dan sungguh-sungguh. Contoh yang terjadi selama ini misalnya di Pulau Fani, merupakan salah satu pulau yang berbatasan langsung dengan Republik Palau. Di sana marak terjadi *illegal fishing*, karena kurangnya pengawasan di wilayah tersebut sehingga nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok dengan leluasa melakukan penangkapan ikan di perairan Pulau Fani. Diperkirakan dalam satu bulan TNI AL bisa menangkap 40 kapal asing yang terdeteksi, baik berukuran besar maupun kecil. Kapal-kapal nelayan asing yang merupakan kapal sitaan tersebut kini berada di Pangkalan TNI AL Sorong. Pulau-Pulau kecil terluar yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Republik Palau, seperti Pulau Morotai merupakan wilayah laut terluar yang saat ini sangat rawan terhadap berbagai ancaman, mulai dari ideologi, politik, sosial ekonomi, eksploitasi kekayaan alam dan perusakan lingkungan.¹⁹⁷

Sementara itu kegiatan usaha nelayan dan petani ikan beserta industri pengolahannya masih dalam usaha skala kecil dengan teknologi penangkapan dan pengolahan yang sangat sederhana, sehingga produktivitas juga sangat rendah, dengan sendirinya pendapatan mereka juga ikut rendah pula. Sedangkan sektor pengembangan pertanian masih didominasi oleh pertanian yang bersifat subsistem dan belum berkembang

¹⁹⁷ Lihat Antaranews. Com. (diakses 20 September 2014).

secara paralel antar wilayah, karena masih minimnya akses pada pusat-pusat pembibitan dan penelitian, informasi pertanian tanaman pangan dan pendidikan, peternakan, perkebunan dan kehutanan serta fungsi kelembagaan yang belum berkembang secara proporsional dan profesional. Sektor industri, penduduk setempat menjadikan industri rumah tangga dalam skala kecil sebagai alternatif lain di sektor pertanian. Industri pengolahan ikan asin, pengolahan rumput laut dan pembuatan tepung sagu. Namun demikian sarana dan prasarana wilayah yang ada di wilayah perbatasan tersebut terutama perhubungan, belum memadai untuk lebih meningkatkan mobilitas manusia dan barang dalam pulau maupun antar pulau guna mendukung efektifitas ekonomi wilayah. Hal ini disebabkan juga oleh kondisi geografis kepulauan yang sangat banyak dan tersebar lokasinya karena perkampungan penduduk sebagian besar terletak di pulau kecil, tepi pantai atau tepian teluk dan lainnya.¹⁹⁸

Sedangkan kondisi sosial budaya masyarakat kecamatan di perbatasan laut di Pulau Morotai pada umumnya memiliki tingkat kesejahteraan yang masih di bawah standar. Ketersediaan fasilitas kesehatan, pendidikan dan sarana penerangan (PLN) yang sangat minim. Sementara sarana dan prasarana tersebut merupakan kebutuhan dasar yang dapat menopang kehidupan menjadi layak.

Kesehatan dan pendidikan adalah dua kebutuhan pelayanan dasar pemerintah kepada rakyat yang dapat menentukan dan menciptakan generasi bangsa. Kesenjangan inilah yang kemudian dapat saja memunculkan watak dan preferensi masyarakat warga negara yang tidak mau setia bahkan lebih memilih untuk malas menjadi warga negara Indonesia ataupun bisa saja memilih disintegrasi. Masyarakat di Kecamatan perbatasan laut antara Republik Indonesia dengan Republik Palau pada umumnya bermata pencaharian di sektor pertanian dan perikanan atau nelayan. Dilihat dari aspek demografi, penduduk yang bermukim di pulau-pulau terluar di perbatasan antara Republik Indonesia dan Republik Palau cukup signifikan.

Isu strategis di kawasan perbatasan laut antara negara Indonesia dan Republik Palau di Samudera Pasifik yaitu dari sisi pemeliharaan keamanan

¹⁹⁸ Ibid hal. 91

dan penegakan hukum. Aktivitas ilegal yang muncul di kawasan perbatasan laut tersebut, disebabkan banyaknya kandungan kekayaan sumberdaya hayati. Banyaknya sumber daya ikan dengan berbagai jenis dengan spesies yang sangat beragam, sehingga mengundang banyak terjadi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Para pencuri ikan (*illegal fishing*) baik nelayan lokal maupun nelayan asing dapat memanfaatkan personal ataupun kelompok elit birokrat, polisi dan militer baik pusat maupun daerah yang tidak bertanggung jawab serta kalangan pengusaha bermental pemburu rente atau broker untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya. Dengan memanfaatkan keterbatasan sarana dan prasarana serta lemahnya penegakan hukum di laut. Mereka dengan leluasa meraup keuntungan yang tidak sedikit jumlahnya dari sumber daya hayati laut yang sesungguhnya merupakan sumber devisa negara. Padahal semestinya sumber devisa negara tersebut dapat dikelola dan dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan warga negara. Utamanya masyarakat yang mendiami kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil terluar seperti Pulau Morotai, Patani Utara Halmahera Tengah, Sausapor Tambaraw, Kepulauan Ayau Raja Ampat dan Supori Utara Supiori yang berjumlah kurang lebih 59.457 jiwa, sebagaimana pada tabel 8 di atas.

D. Potensi Sumber Daya Kelautan dan Perikanan di Wilayah Perbatasan

Letak geografisnya yang strategis, karena berada di perbatasan jalur internasional, maka wilayah perairan laut Pulau Morotai menjadi surga bagi pencuri ikan (*illegal fishing* nelayan asing), terutama negara-negara tetangga seperti Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Jika ada kegiatan patroli keamanan dari instansi sektoral laut Indonesia, maka kapal-kapal asing itu dengan mudah melarikan diri ke jalur perbatasan internasional tersebut atau negosiasi dengan aparat instansi tertentu. Apalagi keberadaan alutsista kapal patroli pengawasan Indonesia masih minim dan lemah. Kekurangan dan kelemahan inilah, dimanfaatkan pihak nelayan asing untuk lebih meningkatkan kegiatan- kegiatan ilegal yang lain, selain *illegal fishing*, seperti antara lain *illegal logging*, *illegal mining* dan penjualan senjata. Walaupun Pulau Morotai yang memiliki kekayaan laut yang cukup besar, namun sejak dulu tidak memiliki dukungan

pembangunan infrastruktur yang memadai sehingga dengan letak geografisnya yang strategis tersebut, mengakibatkan kekayaan alam itu mengalami kehilangan dalam jumlah yang cukup besar. Fakta menunjukkan, kawasan perairan laut Pulau Morotai merupakan kawasan ideal bagi para penjarah ikan dari Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Kasus pencurian seperti inilah menunjukkan adanya kebenaran “data secara nasional bahwa kontribusi *illegal fishing* di perairan laut pulau Morotai kurang lebih tiga puluh persen (30 %), dan bila dinominalkan, maka diperkirakan nilai kerugian tersebut mencapai kurang lebih 9 triliun rupiah per tahun.”¹⁹⁹

Dilihat dari sudut pandang ekonomi sumber daya alam dan lingkungan hidup, di perbatasan Republik Indonesia dan Republik Palau khususnya di sekitar Pulau Morotai, memiliki hamparan pulau-pulau kecil yang cukup indah. Sehingga sangat berpotensi untuk dikembangkan sebagai kawasan pariwisata dan kawasan pengembangan kelautan dan perikanan terutama budidaya di bidang perikanan. Visi yang disampaikan Sukemi Sahab pejabat bupati adalah “kawasan ekonomi khusus Pulau Morotai berbasis geostrategi, dengan memanfaatkan potensi kelautan dan perikanan, pariwisata, alur laut kepulauan Indonesia (ALKI) dan industri maritim, yakni memanfaatkan potensi sumberdaya alam dan potensi geostrategis negara di sekitar pasifik, karena letak geografis Pulau Morotai yang berada di bibir pasifik.”²⁰⁰

Berdasarkan hasil penelitian Balai Penelitian Perikanan Laut (1983), potensi sumber daya ikan (*standing stock*) yang terdapat di perairan pulau Morotai cukup besar. Sumber daya ikan (*standing stock*) dimaksud terdiri atas 160 jenis ikan yang bernilai ekonomis penting dan 31 jenis komersial, yang jumlahnya diperkirakan mencapai 148.473,8 ton/tahun. Sedangkan jumlah potensi lestari yang dapat dimanfaatkan (*maximum sustainable yield/MSY*) sebesar 81.660,6 ton/tahun dengan rincian untuk ikan pelagis sebesar 48.996,4 ton/tahun, sementara itu dalam hasil penelitian tersebut menjelaskan pula bahwa potensi ikan yang berada pada posisi ikan

¹⁹⁹ Lihat Pernyataan Mantan Pejabat Bupati, Sukemi Sahab, Koran Jakarta, edisi 07 Maret 2010. Kabupaten sedang diusulkan menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Diakses, 15 Agustus 2012.

²⁰⁰ Koran Jakarta, op.cit.

demersal yang berkecimpun di perairan laut Pulau Morotai mencapai 32.664,2 ton/tahun.²⁰¹

Menurut penjelasan hasil penelitian Balai tersebut di atas, jumlah produksi ikan hasil perikanan di wilayah Pulau Morotai hingga 2002 tercatat mencapai 5.023,9 ton dan meningkat pada 2003 sebesar 5.207,5 ton, dengan jumlah armada penangkapan ikan terbesar. Luasnya kawasan pesisir dan laut dengan kualitas perairan tenang, memungkinkan untuk pengembangan budidaya laut, terutama ikan kerapu, lobster, rumput laut dan mutiara. Untuk potensi perikanan budidaya di wilayah ini terdiri atas jenis ikan seperti kerapu, kakap, baronang, moluska (kerang-kerangan), dan beberapa jenis rumput laut. Sedangkan menurut, pakar kelautan IPB Sugeng Hari Wisudo yang pernah melakukan penelitian di Pulau Morotai menyatakan, strategi pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), bisa dilakukan melalui dua sektor unggulan, yakni kelautan dan perikanan dan pariwisata sebagai penggerak sistem keterkaitan hulu-hilir. Lanjut Sugeng, di samping itu juga bisa dikembangkan industri kelautan dan pelabuhan dengan memanfaatkan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI). Sedangkan pengembangan perikanan tuna dengan potensi lestari yang ada, bisa dilakukan dengan orientasi ekspor ke Jepang, dengan menggunakan fasilitas bandar udara yang ada, karena di Pulau Morotai terdapat bandara bertaraf internasional dengan tujuh "run way" merupakan peninggalan Perang Dunia (PD) II.²⁰²

Karakteristik pesisir dan wilayah perairan laut Pulau Morotai secara teknis sangat layak dan memungkinkan untuk pengembangan kegiatan budidaya laut, antara lain rumput laut, *finfish* (ikan kerapu, kakap kakap, bawal bintang dan lain- lain). *Crustacea* (lobster), kekerangan (tiram mutiara, karang hijau). Wilayah yang potensial untuk kegiatan ini adalah daerah sekitar teluk di pulau-pulau kecil sekitar Pulau Morotai. Secara spesial kawasan potensial untuk pengembangan kegiatan usaha budidaya laut terbagi 9 zona namun dengan pertimbangan beberapa aspek pendukung. Kawasan yang paling potensial untuk pengembangan budidaya laut ada sebanyak 6 zona/kawasan yang berbeda, kawasan

²⁰¹ Lihat Jepang Potensial Berinvestasi Sektor Perikanan di Morotai, Jakarta, Antara News, 10 Februari 2010. (diakses, 15 Agustus 2012).

²⁰² Antara News, op.ci.t

selatan dan barat daya Pulau Morotai antara lain seperti : (a) Zona budidaya I meliputi pulau Zum-Zum, pulau Lung-Lung, Pulau Rube-Rube, Pulau Ruki-Ruki dan Pulau Bobogono. (b) Zona budidaya II meliputi Pulau Kokoya, Pulau Kolorai, Pulau Dodola Kecil dan Pulau Dodola Besar. (c) Zona budidaya III meliputi Pulau Pelo, Pulau Galogalo Besar, Pulau Galogalo Kecil, Pulau Loleba Besar dan Pulau Loleba Kecil. (d) Zona budidaya IV meliputi Pulau Ngelengele Besar, Pulau Ngelengele Kecil dan Pulau Tuna (Pulau Burung). (e) Zona budidaya V meliputi Dowongikokotu di selatan hingga Pulau Kecuwawa di utara. (f) Zona budidaya VI meliputi pesisir Wayabula, dari tanjung Wayabula hingga Pulau Kacuwawa. Total potensi pengembangan budidaya laut 6 zona tersebut mencapai 6639,7 Ha.²⁰³

Kawasan budidaya kerapu dan tiram mutiara berada di Pulau Ngelengele Besar dan kecil dilakukan oleh salah satu investor yaitu PT. Morotai Marine Culture (MMC). Investor ini merupakan pioneer pengembangan budidaya ikan kerapu dan tiram mutiara di Pulau Morotai. PT. Morotai Marine Culture merupakan investor yang masuk ke Pulau Morotai dan telah melakukan pengembangan budidaya laut untuk komoditas ikan kerapu dan tiram mutiara. Budidaya ikan kerapu dilakukan secara terintegrasi mulai dari pembenihan dan pembesaran serta telah dilakukan ekspor langsung ke Hongkong dengan menggunakan kapal milik perusahaan tersebut. Perusahaan ini mampu memproduksi benih ikan kerapu mencapai 20.000 hingga 30.000 ekor per bulan.

Dalam jangka waktu tidak terlalu lama PT. Maorotai Marine Culture telah melakukan beberapa kali ekspor ke Hongkong dengan nilai yang cukup fantastis. Saat ini perusahaan tersebut telah mengembangkannya dengan mulai membudidayakan jenis kerapu hybrida yaitu kerapu cantrang atau hasil perkawinan silang antara kerapu macan dan kerapu kentang. Teknologi ini merupakan proses perekayasaan yang dilakukan Balai Budidaya Air Payau (BBAP) Situbondo.²⁰⁴

Melihat potensi di sektor kelautan dan perikanan Pulau Morotai, kalimat yang pantas untuk menggambarkan kondisi ini adalah Pulau Morotai saat ini sebagai “*The Sleeping Giant*” (Raksasa Tidur). Julukan

²⁰³ Mater Plan Kawasan Transmigrasi Mandiri Terpadu Pulau Morotai, Tahun 2006.

²⁰⁴ Lihat <http://www.perikanan-budidaya-kkp.go.id>. diakses, 22 Oktober 2014.

tersebut memang pantas disandang sebagai kiasan besarnya potensi sub sektor perikanan budidaya khususnya budidaya di bidang kelautan (*mariculture*) yang belum dimanfaatkan secara optimal. Dari total potensi untuk pengembangan *mariculture* sebesar 6.639 Ha, tidak lebih dari 2 % nya saja yang baru dimanfaatkan dan itupun terkonsentrasi pada beberapa kawasan saja. Hal inilah yang menjadi peluang sekaligus tantangan ke depan bagaimana elemen bangsa ini berperan dalam memberikan kontribusi positif guna menggali dan memanfaatkan “Mutiara” (kiasan nama Pulau Morotai) yang terpendam di bibir pasifik ini.²⁰⁵

Keterbatasan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia menjadi penghalang terhadap pengembangan potensi sumber daya kelautan dan perikanan di Pulau Morotai. Keseriusan pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengeksploitasi sumber daya kelautan dan perikanan yang terkandung di laut Pulau Morotai sangat penting guna mewujudkan pengembangan ekonomi berbasis kawasan. Hal ini dimaksudkan agar mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan mempunyai pengaruh langsung sebagai penghela bagi kawasan di sekitar Pulau Morotai.

Sebenarnya letak geografis Pulau Morotai memiliki potensi sumber daya sektor kelautan dan perikanan yang sangat besar, namun kemampuan sumber daya manusia, sarana dan prasarana alat tangkap masih memiliki keterbatasan. Hal ini diakui oleh Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, dikatakan sebagai berikut : “kemampuan daya tangkap nelayan yang ada di Pulau Morotai masih minim, disebabkan karena sarana penangkapannya masih memiliki keterbatasan dan pada umumnya masih bersifat tradisional. Kondisi seperti ini menuntut pemerintah baik pusat maupun daerah untuk menyusun *grand strategy* dan *action plan* dalam upaya melakukan pemanfaatan potensi yang ada secara optimal, efektif dan berkelanjutan.”²⁰⁶

Atas dasar pertimbangan hal di atas, maka konsep Megaminapolitan, ketika itu dinilai efektif sebagai konsep pengembangan ekonomi kelautan dan perikanan yang berbasis pada pendekatan kawasan dan pemberdayaan masyarakat. Konsep ini merupakan bentuk pendekatan yang berupa

²⁰⁵ Ibid

²⁰⁶ Hasil investigasi, 6 Mei 2014

pemusatan kegiatan perikanan pada suatu kawasan tertentu, dengan memberdayakan subsistem-subsistem agrobisnis kelautan dan perikanan dari hulu sampai hilir serta jasa penunjang yang saling mendukung. Konsep inilah yang akan menjamin efisiensi dan efektifitas kegiatan usaha serta akan mampu meningkatkan daya saing produk kelautan dan perikanan. Melalui kebijakan ini diharapkan nilai strategis Pulau Morotai yang telah digambarkan di atas akan mampu dimanfaatkan secara optimal. Sehingga, mampu menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi nasional dan internasional dengan tidak meninggalkan aspek pemerataan dan pemberdayaan (*prosperity*) dan keamanan (*security*) wilayah sebagai salah satu kawasan perbatasan laut di Indonesia.²⁰⁷

Berkaitan dengan pemberdayaan (*prosperity*) ekonomi masyarakat nelayan yang berdomisili di daerah pesisir Pulau Morotai. Pemerintah daerah melalui, Dinas Kementerian dan Kelautan dan Perikanan membentuk kelompok nelayan pada daerah pesisir, terutama di desa-desa nelayan yang berada di kawasan perbatasan. Aspek pemberdayaan (*prosperity*) dan aspek keamanan (*security*) adalah dua permasalahan klasik yang selalu menjadi agenda utama pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Agenda pemberdayaan masyarakat di kawasan perbatasan laut maupun darat diiringi dengan agenda keamanan yang tidak kalah pentingnya. Salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat nelayan yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan adalah pembentukan kelompok-kelompok nelayan di dasa-dasa pesisir. Pembentukan kelompok nelayan tersebut dengan dimaksudkan agar keberadaan nelayan lokal semakin banyak berkeliaran di wilayah perairan Pulau Morotai, secara tidak langsung akan mengantisipasi atau meminimalisir kegiatan *illegal fishing* terutama kapal nelayan asing.

Kondisi kelompok nelayan tangkap di atas, masih sangat terbatas bila dibandingkan dengan jumlah penduduk nelayan dan luas wilayah laut Pulau Morotai yang ada. Pemerintah kabupaten dalam hal ini dinas kelautan dan perikanan harus lebih mengoptimalkan kegiatan pendataan

²⁰⁷ Lihat Nilai Strategis Kabupaten Pulau Morotai, Part 4, Kebijakan Pemerintah Republik Indonesia via Kementerian Kelautan dan Perikanan menetapkan Kabupaten Pulau Morotai sebagai Kawasan Megaminapolitan h [ttp://www.perikanan-budidaya.kkp.go.id](http://www.perikanan-budidaya.kkp.go.id) (diakses, 12 Juli 214).

dan bantuan di daerah pedesaan terutama kelompok nelayan yang berdasar pada desa-desa pesisir dan pulau-pulau kecil yang merupakan pusat nelayan tangkap untuk dikembangkan dengan cara memperbanyak realisasi bantuan kepada kelompok nelayan tersebut sebagai salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat maritim. Pemberdayaan semestinya dilakukan oleh pemerintah harus sesuai konteks sebagai negara maritim. Dengan demikian prioritas bantuan dapat mendukung konsep kebijakan, sehingga antara implementasi kebijakan dapat terlaksana karena terjadi kesepadanan antara konsep kebijakan dan konteks di lapangan.

Nelayan tradisonal di Pulau Morotai masih banyak yang belum menggunakan sarana dan prasarana yang memadai. Padahal sebagai daerah kepulauan yang memiliki penduduk yang mayoritas pertanian dan nelayan sudah saatnya menyediakan alokasi anggaran yang cukup memadai sesuai kebutuhan nelayan. Akan tetapi kondisi nelayan seperti itu sulit diharapkan nelayan bisa sejahtera. Harapan untuk mencegah aktivitas *illegal fishing* nelayan asing tidak hanya mengandalkan kemampuan instansi sektoral di bidang kelautan untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Kemampuan nelayan lokal dengan sarana dan prasarana yang mampu mengarungi laut hingga ZEEI juga sangat penting sebagai salah satu bentuk antisipasi aktivitas nelayan asing di laut Indonesia.

Menghidupkan nelayan tangkap lokal dengan jumlah rata-rata armada nelayan 30 GT keatas merupakan salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat dan sekaligus sebagai model antisipasi kegiatan *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai. Berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat maritim dan ketahanan nasional suatu negara, oleh Alfred Mahan berpendapat, “dalam hal pemberdayaan wilayah pertahanan nasional di bidang maritim, maka masyarakat maritim terlibat langsung bagi kepentingan pertahanan nasional.”²⁰⁸

E. Kejahatan Kelautan dan Perikanan di Wilayah Perbatasan

Wilayah perairan laut Pulau Morotai menjadi pintu masuk dan keluarnya nelayan asing dalam melakukan kegiatan ilegal terutama *illegal fishing* nelayan asing. Kegiatan *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand,

²⁰⁸ Alfred Mahan, loc.cit.

Taiwan dan Tiongkok sangat sulit diantisipasi oleh aparat keamanan laut. Instansi sektoral penegak hukum dan keamanan laut belum mampu mengambil tindakan tegas terhadap nelayan-nelayan asing yang menangkap ikan di wilayah NKRI. Hal ini memberi kesan seakan-akan sebahagian aparat instansi sektoral penegak hukum dan keamanan laut tertentu membolehkan *illegal fishing* nelayan asing sedangkan yang aparat instansi sektoral laut yang lainnya tegas melarang. Hal ini disebabkan karena kegiatan *illegal fishing* di perairan laut Kabupaten Pulau Morotai ini sampai pada 12 mil, itu kerap kali terjadi dan telah menjadi tontonan biasa bagi masyarakat pesisir dan nelayan lokal. Jadi persoalan *illegal fishing* di Pulau Morotai ini terjadi bukan hanya sejak Kabupaten Pulau Morotai dimekarkan, namun suda terjadi pada puluhan tahun yang lalu atau bahkan semenjak dahulu kala. Wilayah perairan laut Pulau Morotai sudah saatnya harus mendapat perhatian khusus dari pihak pemerintah pusat terkait dengan kasus *illegal fishing*. Karena bila dilihat dari sisi kerugian negara justru di kawasan perairan laut Pulau Morotai lebih tinggi tingkat pencurian ikannya. Pada titik ini, negara mengalami kehilangan devisa cukup besar, karena fakta menunjukkan, di perairan laut Pulau Morotai memberi kontribusi kerugian akibat kegiatan *illegal fishing* mencapai 30% per tahun atau kurang lebih mencapai 9 triliun rupiah per tahun.

Kegiatan *illegal fishing* yang dilakukan oleh kapal-kapal nelayan asing di wilayah perairan Pulau Morotai telah berlangsung lama, tetapi pemerintah daerah belum memiliki kiat maksimal untuk mengantisipasinya. Terutama bagaimana cara mendayagunakan warga masyarakat nelayan tradisional di wilayahnya masing-masing sebagai mitra atau relasi. Pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai wajib memiliki program baik jangka pendek, menengah dan panjang untuk selalu intensif melakukan sosialisasi kepada warga masyarakat nelayan. Prioritas utama adalah masyarakat pesisir dan warga nelayan tradisional terkait dengan efek negatif atau kerugian dari kegiatan *illegal fishing*, terutama kapal nelayan asing yang memasuki batas wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Minimnya sosialisasi menyangkut kegiatan *illegal fishing* dari pemerintah kabupaten, sehingga masyarakat nelayan tradisional juga minim akan pengetahuan tentang dampak dari aktivitas pencurian ikan tersebut.

Bahkan kegiatan *illegal fishing* nelayan asing di laut perbatasan Pulau Morotai sering menjadi tontonan biasa bagi warga dan nelayan tradisional yang berdomisili di pesisir pantai. Hal ini sebagaimana diakui oleh warga kelompok nelayan lokal Desa Sopy Kecamatan Morotai Utara, mengatakan sebagai berikut:

Kami tahu bahwa mereka adalah nelayan negara lain, yaitu Filipina tapi bentuk pelanggarannya kami kurang memahami. Yang kami tau bahwa mereka menangkap ikan di wilayah Pulau Morotai tapi, kami tidak tahu persis wilayah laut Pulau Morotai itu sampai berapa jauh. Karena kami berpikir mereka kan menangkap ikan di laut walaupun tidak terlalu jauh dari Pulau Morotai. Jadi kami kadang menyaksikan mereka menangkap ikan dengan cara menggunakan alat tangkap yang cukup canggih dengan alat tangkap yang disebut pukot harimau itu, dengan alat canggih pasti semua ikan mulai dari kecil sampai yang besar semuanya diangkat dan di ambil.²⁰⁹

Hal yang sama juga dikemukakan oleh ketua kelompok nelayan dan mantan ketua kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) nelayan yang berada di desa Leo-Leo Rao Kecamatan Morotai Selatan Barat. Dikatakan sebagai berikut : Karena desa kami berhadapan langsung dengan laut bebas, sehingga sering terjadi pencurian ikan oleh kapal-kapal Filipina sampai di dekat desa kami, karena desa kami sudah jauh dari jangkauan pengawasan aparat keamanan laut, seperti TNI AL dan Polisi Perairan (polair). Kapal nelayan Filipina dengan leluasa mengambil ikan dengan menggunakan alat canggih, sehingga semua ikan bisa ditangkap. Ikan besar kecil semua dapat diambil dengan menggunakan alat tangkapan seperti pukot harimau. Bagi kami warga desa yang hanya nelayan tradisional, tinggal menonton mereka menangkap ikan dengan leluasa mereka menangkap ikan tanpa beban, bahkan kadang-kadang kami diusir oleh nelayan Filipina tersebut, kami mau berusaha melaporkan kepada aparat keamanan tapi kami memiliki kesulitan karena fasilitas komunikasi terbatas dan kadang mengalami gangguan. Apalagi dari pemerintah kabupaten hanya menjanjikan alat komunikasi baru tapi tidak pernah diberikan.²¹⁰

²⁰⁹ Hasil invetigasi, 9 Juli 2014

²¹⁰ Hasil invetigasi, 6 Juli 2014

Letak geografis perairan laut Kabupaten Pulau Morotai yang berbatasan langsung dengan pasifik yang bertetangga langsung dengan beberapa negara seperti Republik Palau, Filipina dan beberapa negara lainnya. Berpeluang besar terjadinya berbagai kasus di laut, selain *illegal fishing* juga ada kegiatan-kegiatan ilegal lain yang menghiasi luasnya laut Pulau Morotai yang begitu bebas. Samudera Pasifik adalah salah satu samudera di dunia yang sangat besar, dan di situ merupakan pintu masuk dan keluar wilayah negara Indonesia. Minimnya patroli keamanan di kawasan perbatasan laut antara Indonesia dan Republik Palau, dikritisi oleh salah satu kepala desa di kecamatan Morotai Utara, yaitu Kepala Desa Kenari, Amin Buwolo, perairan di wilayahnya rawan di datangi nelayan asing yang menangkap ikan. Lanjut Amin, nelayan asal Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok, terutama nelayan Filipina yang setiap saat leluasa di perairan sebelah timur Pulau Morotai. "Tak ada kapal TNI Angkatan Laut atau instansi sektoral satgas laut lain yang menjaga perairan laut Indonesia di pantai timur Pulau Morotai. Menurut Amin, nelayan tradisional atau nelayan lokal setempat yang berusaha mengusir nelayan asing tersebut namun sempat mendapat todongan dengan menggunakan senjata api oleh awak kapal nelayan asing terutama dari negara Filipina.²¹¹

Brigadir Ahmad Harun, anggota Polsek Morotai Utara, menjelaskan, berdasarkan pemantauan polisi, "nelayan Filipina sering merapat ke Kecamatan Morotai Jaya di utara Pulau Morotai yang terisolasi." Saat cuaca buruk, kapal nelayan Filipina merapat untuk melakukan barter bahan makanan dengan penduduk setempat," menurut Ahmad, di perairan timur Pulau Morotai terdapat pulau kecil dan karang yang dapat digunakan untuk berlindung oleh kapal *illegal fishing* asal Filipina dari hantaman ombak. Pulau Tabailenge di depan Desa Bere- Bere, berminggu-minggu dijadikan tempat berlindung beberapa kapal ikan *illegal fishing* yang berpangkalan di Bitung Sulawesi Utara. Kapal nelayan tersebut memiliki Anak Buah Kapal (ABK) yang berasal dari Jawa, Sulawesi, dan bahkan sebagian besar adalah warga negara Filipina.²¹²

²¹¹ Lihat <http://alutsista.blogspot.com/2009/08/perbatasan-RI-palau-minim-pengamanan.html>. (diakses 14 Juli 2013)

²¹² Ibid

Realitas menunjukkan adanya ketidakseriusan kalangan instansi sektoral di bidang kelautan dalam melakukan pengawasan dan pengamanan bahkan pemerintah daerah terkesan membiarkan hal seperti itu terjadi. Oleh karena itu, dibutuhkan kesamaan pandangan dan sinergitas antar lintas instansi sektoral di bidang kelautan dan pemerintah daerah untuk secara sungguh-sungguh melakukan koordinasi dalam menangani berbagai peristiwa ilegal seperti itu. Terkait dengan hal ini oleh mantan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, menjelaskan bahwa : Kami berharap bukan hanya Departemen Kelautan dan Perikanan saja tapi kita semua termasuk aparat keamanan laut terutama TNI AL, Polisi Perairan (Ditpolair) maupun Satker SPSDKP itu sendiri, karena ini menyangkut persoalan NKRI yang bukan hanya persoalan Kabupaten Pulau Morotai. Saya sendiri pernah melihat dan mendengarkan langsung dari nelayan-nelayan kecil tradisonal, disana banyak terjadi *illegal fishing*. Kabupaten Pulau Morotai semestinya memiliki pangkalan pengawasan dan armada pengawasan yang memadai. Karena terlalu mudah nelayan-nelayan asing berkeliaran di perairan laut Pulau Morotai. Saya merasa khawatir juga jangan sampai bukan hanya *illegal fishing* tapi, siapa tau ada sesuatu yang mereka bawa dari sana misalnya penjualan senjata, persoalan terorisme, perompakan dan kasus kejahatan laut lainnya, karena luasnya wilayah laut Pulau Morotai yang menyulitkan kami di dinas kabupaten, karena dengan segala keterbatasan dalam melakukan patroli dan pengawasan.²¹³

Fakta menunjukkan bahwa, aktivitas *illegal fishing* di perairan laut Pulau Morotai, nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok, telah menjadi hal biasa yang sering ditemukan warga nelayan tradisonal atau nelayan lokal. Persoalannya adalah belum maksimalnya lembaga penegak hukum keamanan di laut dan pemerintah daerah terutama pihak Dinas Kelautan dan Perikanan menjadikan masyarakat pesisir terutama masyarakat nelayan lokal sebagai bagian terdepan untuk menjadi sumber informasi kepada aparat keamanan dan penegak hukum di laut, antara lain seperti TNI AL, Ditpolair dan PSDKP. Sementara langkah-langkah koordinasi antar lintas instansi sektoral masih sangat minim dan sulit,

²¹³ Hasil investigasi,op.cit .

malah sering memunculkan konflik antara aparat instansi sektoral tersebut. Sampai saat ini, masing-masing instansi sektoral masih belum terlalu menunjukkan sikap keseriusannya dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan dan penegakan hukum di laut sebagai sebuah kebijakan dalam bentuk terpadu antar sektor.

Keterpaduan dan saling mendukung antar instansi sektoral di laut, menjadi penting untuk mencapai tujuan dari kebijakan masing-masing sektor. Berkaitan dengan hal ini, M.P. Todaro menyatakan, suatu kebijakan yang sifatnya komplementer terpadu dan saling mendukung harus mencakup tiga unsur fundamental yaitu : ²¹⁴

Pertama, adanya suatu rangkaian kebijakan yang dirancang khusus guna mengoreksi berbagai macam distorsi atau gangguan atau harga-harga relatif dari masing-masing faktor produksi demi lebih terjaminnya pembentukan harga-harga pasar yang selanjutnya akan mampu memberikan sinyal-sinyal dan insentif yang tepat (sesuai dengan kepentingan sosial dan ekonomi), bukan hanya kepada konsumen, akan tetapi juga kepada produsen dan pemasok sumber daya.

Kedua, adanya suatu atau serangkaian kebijakan yang dirancang secara khusus untuk melaksanakan perubahan struktural terhadap distribusi pendapatan, distribusi aset, kekuasaan dan kesempatan memperoleh pendidikan serta penghasilan (pekerjaan) yang lebih merata. Kebijakan semacam ini tidak hanya kepada aspek ekonomi, tetapi menjangkau semua aspek kehidupan yakni sosial, kelembagaan, budaya, lingkungan dan politik di negara yang sedang berkembang. Tanpa adanya perubahan struktural yang radikal dan redistribusi aset dan pendapatan yang demikian, maka kesempatan untuk memperbaiki taraf hidup bagi masyarakat miskin pedesaan maupun perkotaan sangat terbatas, dan

Ketiga, adanya suatu atau rangkaian kebijakan yang dirancang secara khusus untuk memodifikasi ukuran distribusi pendapatan kelompok masyarakat berpenghasilan tinggi melalui pajak progresif yang selanjutnya dananya digunakan bagi segmen masyarakat berpenghasilan rendah baik secara langsung melalui penyediaan berbagai macam bantuan kesejahteraan dan tunjangan langsung (*social security*), maupun melalui

²¹⁴ Lihat M.P Todaro, *Economic Development*, Addison Wesley Logman, Tird Edition, Harper Collins Publisher.1997, dalam Tidoyo Kusumastanto, hal. 11-12

upaya penyediaan barang konsumsi dan peningkatan jasa pelayanan yang dibiayai pemerintah.

Dengan demikian menurut Tridoyo Kusumastnato, “agar bidang kelautan menjadi sebuah sektor unggulan dalam perekonomian nasional, maka diperlukan sebuah kebijakan bersifat terintegrasi antara institusi pemerintah dan sektor pembangunan. Untuk mengarah kepada hal semacam itu, diperlukan sebuah kebijakan pembangunan kelautan (*ocean development policy*), sebagai bagian dari *ocean policy* yang nantinya menjadi “payung” dalam mengambil sebuah kebijakan yang bersifat publik. Penciptaan payung ini dibangun oleh sebuah pendekatan kelembagaan (*institutional arrangement*) yang lingkupnya mencakup dua dominan dalam satu sistem pemerintahan yakni eksekutif dan legislatif. Dalam konteks ini, maka kebijakan kelautan dan perikanan pada akhirnya menjadi kebijakan ekonomi politik yang nantinya menjadi tanggung jawab bersama pada semua level institusi eksekutif yang mempunyai keterkaitan kelembagaan maupun sektor pembangunan.”²¹⁵

Akibat dari kebijakan kelautan dan perikanan selama ini melibatkan sekian banyak institusi dan tumpang tindih, maka implementasi di daerah menimbulkan banyak persoalan. Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing semakin meningkat dari tahun ke tahun, terutama di kawasan perbatasan laut sebagaimana di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Data menunjukkan bahwa, aktivitas *illegal fishing* perairan laut Pulau Morotai melibatkan sejumlah negara tetangga. Nelayan Filipina merupakan salah satu dari empat negara yang paling banyak melakukan kegiatan *illegal fishing* di perairan laut Pulau Morotai, walaupun diantaranya ada juga nelayan Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Berdasarkan data yang dihimpun pada instansi Ditpolair Maluku Utara, Satker PSDKP Ternate dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, terdeteksi dan tertangkap 67 kasus *illegal fishing* selama 6 tahun terakhir. Kasus tersebut lebih lebih didominasi oleh nelayan Filipina dibanding, Thailand, Taiwan dan Tiongkok melalui pintu masuk wilayah perairan laut Pulau Morotai.

Berdasarkan data pada tabel tersebut, menunjukkan bahwa kegiatan *illegal fishing* selama ini terjadi melalui wilayah perairan laut Pulau

²¹⁵ Ibid, 12

Morotai lebih banyak dilakukan oleh kapal nelayan asing yang berasal dari negara Filipina bila dibandingkan dengan kapal nelayan dari Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Hal ini sebagaimana direkomendasikan oleh DPR RI Komisi I dalam Reses Masa Persidangan I Tahun Sidang 2005-2006, ketika melakukan kunjungan kerja ke Provinsi Maluku Utara pada tanggal 12 - 15 Oktober 2005, pada salah satu poinnya mengatakan bahwa wilayah perairan Maluku Utara terutama Pulau Morotai merupakan daerah perbatasan/ teritori terluar, sehingga banyak terdapat pelanggaran hukum laut yang dilakukan oleh kapal-kapal asing yang sebagian besar berbendera negara Filipina.²¹⁶

Realitas menunjukkan bahwa terjadi peningkatan yang cukup signifikan antara tahun 2009 sampai 2014, bahkan di penghujung tahun 2014 ketika perintah Susi Pudjiastuti selaku Menteri Kelautan dan Perikanan era kabinet kerja yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo, bahwa “pelaku *illegal fishing* ditangkap dan ditenggelamkan kapalnya.” Perintah tersebut telah ditindaklanjuti terkait penangkapan beberapa kapal *illegal fishing* nelayan asing di beberapa daerah. Namun, ternyata perintah dan tindakan tersebut belum menimbulkan efek jera bagi para pelaku *illegal fishing* nelayan asing. Bahkan terjadi beberapa kali penangkapan terhadap pelaku *illegal fishing* nelayan Filipina dan Tiongkok oleh Ditpolair, TNI AL, Bea Cukai Satker PSDKP Ternate di wilayah perairan laut Pulau Morotai pada akhir tahun 2014. Bahkan beberapa kali terjadi pengusiran terhadap nelayan lokal yang dilakukan oleh nelayan Filipina dan Tiongkok di tempat yang sama.

Pada prinsipnya perintah Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut sudah tercantum dalam Pasal 69 UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dalam ayat (4) menyebutkan, bawa dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan, penyidik dan / atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti

²¹⁶ Lihat Laporan Kunjungan Kerja Komisi I DPR RI Dalam Proses Masa Persidangan I Tahun Siding 2005-2006 ke Provinsi Maluku Utara, 12 -15 Oktober 2005. Sesuai Surat Keputusan Pimpinan DPR RI No PIMP/IV/2005-2006 tentang Kunjungan Kerja DPR RI Kelompok Kerja Masa Reses.

permulaan yang cukup.²¹⁷ Dalam penjelasan Pasal 69 ayat (4) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “bukti permulaan yang cukup” adalah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana di bidang perikanan oleh kapal perikanan berbendera asing, misalnya kapal perikanan berbendera asing tidak memiliki SIPI dan SIKPI, serta nyata-nyata menangkap dan/atau mengangkut ikan ketika memasuki wilayah pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia. Ketentuan menunjukkan bahwa tindakan khusus tersebut tidak dapat dilakukan dengan sewenang-wenang, tapi hanya dapat dilakukan apabila penyidik dan/atau pengawas perikanan yakin bahwa kapal perikanan berbendera asing tersebut betul-betul melakukan tindak pidana di bidang perikanan.²¹⁸

Sesuai Undang-Undang di atas, kurang lebih enam (6) tahun ketentuan terkait pembakaran dan penenggelaman kapal *illegal fishing* berbendera asing di sahkan, namun selama ini tidak diimplementasikan oleh instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan. Hal ini disebabkan karena terlalu banyaknya instansi yang menjalankan ketentuan ini, bahkan pada instansi sektoral tertentu memiliki penafsiran tersendiri dalam menjalankan ketentuan tersebut. Bahkan ego sektoral dari instansi pengawasan dan penegak hukum di bidang kelautan dan perikanan tertentu dapat saja menjadi penghambat dari implementasi ketentuan pada Pasal 69 ayat (4) tersebut. Atau bahkan bisa saja menjadi sarana untuk meraup keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya, dengan memanfaatkan ketentuan yang telah menjadi kewajiban bagi instansi sektoral yang ada untuk dilaksanakan tanpa pandang bulu.

Sudah saatnya ketentuan Pasal 69 ayat (4) UU No. 45 Tahun 2009 ini dilaksanakan di wilayah perairan laut Pulau Morotai, karena di sana aktivitas *illegal fishing* nelayan asing tidak sedikit jumlahnya. Kegiatan nelayan asing terutama nelayan Filipina, bukan hanya di wilayah laut tapi mereka sudah berkeliaran di perkampungan dan pedesaan, bahkan melakukan perkawinan dengan penduduk di sana. Sementara, dengan itu aktivitas *illegal fishing* nelayan asing menjadi hal biasa di wilayah laut Pulau Morotai. Sehingga pada titik ini, telah terjadi ancaman sosial ekonomi yang serius terhadap bangsa dan negara, namun dibiarkan oleh

²¹⁷ Lihat Pasal 69 ayat (4,) UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

²¹⁸ Lihat Penjelasan ayat (4) Pasal 69 UU No. 45 Tahun 2009,op.cit.

pemerintah dan pemerintah daerah. Bila dilihat dari sisi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing, justru di wilayah perairan laut Pulau Morotai lebih tinggi, bila dibandingkan dengan perairan wilayah lain, seperti Kabupaten Natuna. Karena akibat dari pencurian ikan, maka di wilayah perairan laut Pulau Morotai diperkirakan kehilangan devisa negara kurang lebih 9 triliun/tahun. Sedangkan bila dibandingkan dengan wilayah perairan laut lain seperti di kepulauan Kabupaten Natuna diperkirakan kurang lebih 5 triliun/tahun. Fakta menunjukkan bahwa kontribusi *illegal fishing* terutama nelayan asing dari wilayah perairan laut Pulau Morotai terhadap negara mencapai 30% /tahun.²¹⁹

Hal ini memberi kesan bahwa langkah pencegahan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan instansi penegak hukum dan keamanan tidak menunjukkan kemajuan yang signifikan. Apalagi aktivitas *illegal fishing* yang dilakukan oleh nelayan Filipina tergolong sangat rapih dengan modus operandi yang sangat sistematis. Misalnya kasus pada tanggal 12 Maret 2012 lalu, Ditpolair Polda Maluku Utara dalam rangka melaksanakan tugas pengawasan di perairan laut kepulauan Mayau menangkap sebuah kapal bernama K.M. Sama Indah berbendera Indonesia dengan mengantongi SIUP dan SIPI palsu. Ternyata kapal yang beridentitas negara Filipina tersebut, masuk melalui pintu wilayah perairan laut Pulau Morotai. Semua dokumen yang digunakan oleh kapal *illegal fishing* tersebut adalah dokumen yang dipalsukan melalui oknum pejabat negara tertentu yang tidak bertanggung jawab. Kepalsuan dokumen ini menjadi tanda tanya, siapa oknum sesungguhnya yang membuat dokumen palsu itu, karena kapal tersebut bukan kapal nelayan lokal tapi nelayan asing.²²⁰

Menurut Ketua Forum Pers Pemerhati Pelanggaran Perikanan Nasional (FP4N), Ivan Rishky Kaya, saat ini kita mendengar seperti pajak, hukum, pemilu maka di bidang perikanan diduga ada oknum-oknum tertentu di Kementerian Kelautan dan Perikanan RI yang bisa dikategorikan sebagai sindikat mafia perikanan karena membekingi pelaku *illegal license*. Ada tindakan para oknum di Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia yang sengaja menjual belikan perizinan

²¹⁹ Lihat Koran Jakarta, op.cit.

²²⁰ Hasil invetigasi, 4 September 2014.

impor kapal asing kepada perusahaan yang tidak berbasis industri serta Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) tanpa melalui prosedur yang sebenarnya sehingga menyebabkan industri ikan di Indonesia mati dengan sendirinya. Padahal dalam Peraturan Menteri telah diatur mekanisme dan prosedur pengeluaran izin. Misalnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 5 Tahun 2008 *juncto* Nomor 12 Tahun 2009 tentang Usaha Perikanan Tangkap. Di dalam Peraturan Menteri tersebut telah menjelaskan bagaimana proses penerbitan SIUP-I) Surat Izin Usaha Perikanan Penanaman Modal (SIUP-PM), SIPI dan SIKPI.²²¹ Namun ada beberapa proses yang tidak sesuai realita tetapi dengan sengaja oknum aparat Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia membiarkan hal itu terjadi.²²²

Perilaku aparat negara tidak bertanggung jawab seperti itu, secara tidak langsung menjadi sumber peningkatan praktik *illegal fishing* di Indonesia pada umumnya dan di daerah pada khususnya. Di wilayah perairan laut Pulau Morotai saja, 6 tahun terakhir telah terjadi 67 kasus *illegal fishing* nelayan asing. Jumlah kasus tersebut hanya merupakan sebahagian kecil yang sempat terdeteksi dan terjaring oleh aparat penegak hukum dan keamanan di laut. Walaupun kasus tersebut tidak termasuk hasil penangkapan maupun proses hukum yang dilakukan oleh TNI AL, baik dari Pangkalan TNI AL Pulau Morotai maupun Pangkalan TNI AL di Ternate. Ketiadaan data yang pada Pangkalan TNI AL Pulau Morotai dan Pangkalan TNI AL Ternate memiliki alasan tersendiri, sebagaimana dikatakan sebagai berikut :

Aktivitas *Illegal fishing* nelayan asing selalu terjadi di perairan laut Pulau Morotai, karena walaupun ada kegiatan operasi yang dilakukan kapal-kapal pengawasan TNI AL dari Komando Armada Wilayah Timur, Surabaya, dan Lantamal Bitung dan Ambon secara periodik, dan bila terjadi penangkapan terhadap kapal-kapal nelayan asing maka langsung di bawa ke Bitung. Sehingga kami tidak memiliki data tersebut. Akan tetapi

²²¹ Lihat <http://m.maritimemagz.com/2014/08/salah-satu-modus-operandi-illegal-fishing>. (diakses, 19 Desember 2014)

²²² Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 5 Tahun 2008 *juncto* Nomor 12 Tahun 2009 tentang Usaha Perikanan Tangkap.

kapal asing yang melakukan *illegal fishing* di laut Pulau Morotai dapat memanfaatkan celah waktu pengawasan sehingga mereka agak sulit terdeteksi. Apalagi sarana prasarana kami kapal belum ada. Kami di Pangkalan TNI AL Pulau Morotai, sejak didirikan pada tahun 2012 hingga 2014, belum memiliki kapal patroli keamanan laut atau pengawasan, direncanakan pada tahun 2015 baru dianggarkan untuk kapal operasional patroli keamanan dan pengawasan di laut.²²³

Keterangan Komandan Pangkalan Angkatan Laut Pulau Morotai tersebut, menunjukkan adanya ketidakseriusan pihak TNI AL dalam menempatkan Pangkalan TNI Angkatan Laut di Pulau Morotai. Untuk apa membangun pangkalan pengawasan dengan anggaran yang cukup besar tapi tidak memiliki sarana dan prasarana yang berkaitan dengan tugas dan fungsi utama di laut. Sangat layak bila Pangkalan TNI AL Pulau Morotai diplesetkan atau diberi predikat sebagai “singa ompong”. Hal ini mengindikasikan adanya proses pembiaran terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai secara terencana. Coba dibayangkan, Pangkalan TNI Angkatan Laut Pulau Morotai dibangun sejak tahun 2012, tapi mengapa hingga tahun 2014, pangkalan tersebut belum memiliki kapal pengawasan, padahal aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dua (2) tahun terakhir itu, justru semakin marak terjadi di kawasan perairan laut Pulau Morotai.

Sementara itu, berkaitan dengan sarana dan prasarana pelabuhan serta daya jelajah yang dimiliki oleh Pangkalan TNI AL Pulau Morotai dan Pangkalan TNI AL Ternate, masih jauh dari harapan sebagai instansi penegak hukum dan keamanan di laut. Sebagai lembaga yang memiliki tugas menegakkan hukum dan menjaga keamanan, TNI AL mampu mengantisipasi segala bentuk kegiatan yang berhubungan dengan penegakan hukum di laut sesuai dengan kewenangan TNI AL (*constabulary function*) yang berlaku secara universal dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk mengatasi ancaman tindakan kekerasan, ancaman navigasi serta pelanggaran hukum di wilayah yurisdiksi nasional. Penegakan hukum yang dilaksanakan oleh TNI AL di laut adalah dalam lingkup pengejaran, penangkapan, penyelidikan dan penyidikan perkara

²²³ Hasil investigasi, 6 Mei 2014

yang selanjutnya diserahkan kepada Kejaksaan.²²⁴ Selanjutnya dikatakan sebagai berikut : Kami temukan bahwa kebijakan telah berubah sejak tahun 2008 semua kapal tangkapan baik nelayan Indonesia maupun kapal-kapal nelayan asing yang melakukan *illegal fishing*, selalu dibawa ke Lantamal Bitung dan Lantamal Ambon. Di sana dilakukan pendataan sekaligus proses penyidikan terhadap kasus-kasus tersebut. Alasan bahwa, tidak dibawa ke Ternate karena, antara lain : (1) Kami belum memiliki pelabuhan sendiri atau fasilitas labuh, sehingga kami mengalami kesulitan untuk membawanya ke pelabuhan umum, (2) karena Pangkalan TNI AL Ternate belum memiliki kapal patroli keamanan dan pengawasan yang mampu mencapai jarak 12 mil ketika dalam keadaan cuaca tidak bersahabat. Sehingga kapal kami yang hanya berukuran 7 Meter dan 12 Meter mengalami kesulitan melakukan pengawasan dan penangkapan pada jarak yang jauh. (3) biasanya penangkapan terhadap kapal asing yang melakukan *illegal fishing* adalah kapal pengawasan TNI AL berkapasitas besar. Kapal tersebut dari Armada Wilayah Timur Surabaya, atau Lantamal Bitung dan Ambon yang melakukan patroli keamanan laut dan pengawasan secara periodik di kawasan laut 12 mil dan ZEEI. (4) sejak tahun 2009 kapal asing yang di tangkap tidak di bawa ke Ternate karena di Ternate tidak ada pelabuhan khusus yang dapat menampung kapal-kapal tersebut. Apabila diparkir di pelabuhan umum maka dikenai biaya sandar pelabuhan, bahkan ditengarai kapal asing tangkapan yang parkir di pelabuhan umum dalam waktu lama dapat mengganggu perekonomian masyarakat, dan (5) karena Bitung memiliki pelabuhan Pangkalan TNI AL yang cukup lengkap, sehingga kapal-kapal hasil tangkapan tersebut dengan leluasa di parkir di sana, tanpa biaya sandar pelabuhan dan dapat diparkir cukup lama sesuai dengan lamanya proses hukum terhadap kasus tersebut.²²⁵

Padahal Pangkalan TNI Angkatan Laut merupakan komponen Sistem Senjata Armada Terpadu (SSAT) yang berfungsi untuk memproyeksikan kekuatan TNI AL ke daerah operasi serta memberikan dukungan administrasi dan logistik secara berlanjut agar terjamin keamanan dan kelangsungan operasi unsur- unsur operasional TNI AL.

²²⁴ Penjelasan UU No.34 Tahun 2004, tentang TNI, op.cit.

²²⁵ Hasil investigasi, 29 Maret 2014

Selain itu Pangkalan TNI AL berperan pula sebagai fasilitator proses yustisial pelanggaran hukum di laut. Pada tataran ini, pemerintah belum menjadikan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai untuk berfungsi sebagaimana layaknya sebuah pangkalan TNI AL yang ideal. Artinya negara belum sepenuhnya memecahkan masalah yang melingkari kinerja penegak hukum dan keamanan di laut, terutama berkaitan dengan postur TNI AL yang ideal.

Kebijakan pertahanan dan keamanan negara di bidang maritim masih diperhadapkan dengan sejumlah persoalan, tetapi rasanya sulit untuk dibenahi. Hal senada disampaikan pula oleh komisi I DPR RI ketika melakukan kunjungan kerja ke Provinsi Maluku Utara pada bulan Oktober 2005. Dijelaskan dalam laporan tersebut bahwa Kondisi alutsista TNI, baik darat, laut maupun udara, dilihat dari kualitas masih jauh dari yang diharapkan. Pengamanan wilayah laut Maluku Utara terutama di wilayah perairan laut Pulau Morotai belum didukung oleh kapal patroli/KRI yang siap tempur. Sehingga hampir 1.5 tahun tidak melaksanakan patroli-patroli keamanan laut secara terbatas. Belum tersedianya fasilitas labuh dermaga bagi unsur KRI, KAL dan kapal hasil tangkapan, sehingga KRI/KAL yang beroperasi di daerah Maluku Utara terpaksa menggunakan dermaga pelabuhan umum untuk melaksanakan perbaikan maupun bekal ulang.²²⁶

Menurut D. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, menyatakan, keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, sangat dipengaruhi oleh karakteristik masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*) dan variable lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Berkaitan dengan implementasi kebijakan di lingkungan penegak hukum dan keamanan laut, maka dengan ketidakmampuan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai dan Pangkalan TNI AL Ternate dalam mengantisipasi penampungan para pelaku *illegal fishing* nelayan asing yang ditangkap dan diamankan dan dilakukan proses hukum di wilayahnya masing-masing, menurut Mazmanian dan Sabatier hal itu diakibatkan oleh faktor *nonstatutory variables affecting implementation*. Bahwa dukungan kemajuan teknologi dan keterampilan dari aparat implementor kebijakan sangat diperlukan

²²⁶ Lihat Laporan Kunjungan DPR RI, op.cit.

dalam keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Tanpa penguatan kedua faktor tersebut yang berada pada variable lingkungan, maka implementasi kebijakan yang dilakukan oleh implementor kebijakan akan mengalami kegagalan.²²⁷

Padahal negara Republik Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia dengan jumlah pulau besar kecil kurang lebih 17.508 buah (pendataan terakhir lewat satelit menunjukkan 18.108 pulau), dan diperkirakan 6.000 pulau tidak berpenghuni. Tidak dapat dijangkau dengan kemampuan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh lembaga penegak hukum dan keamanan di laut. Dengan jumlah pulau yang tidak sedikit jumlahnya, dengan wilayah laut kurang lebih 3.205;695 M2, menuntut adanya sistem pengamanan dan pengawasan yang didukung oleh sarana prasarana yang canggih. Sehingga dengan demikian mampu menjaga keutuhan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia, sebagai negara yang berdaulat.²²⁸

Sebagai negara maritim yang ikut menandatangani konvensi Jenewa dan konvensi-konvensi internasional lainnya mengenai kelautan. Indonesia dituntut untuk memiliki kelengkapan negara maritim yang hingga saat ini belum terealisasi. Karena umumnya konvensi-konvensi internasional tersebut berkenaan dengan keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut, dan itu tidak boleh tidak namun Indonesia mesti memenuhi tuntutan akan keberadaan kelengkapan sarana dan prasarana pendukung negara di laut tersebut. Sebagai konsekuensi keterbatasan sarana dan prasarana pendukung, maka perairan laut Indonesia, dengan leluasa diarungi oleh kapal-kapal asing dengan kegiatan *illegal fishing* untuk menguras kekayaan sumber daya alam dan merusak lingkungan di bidang kelautan dan perikanan. Data telah membuktikan bahwa negara mengalami kerugian tidak sedikit jumlahnya ketika kapal-kapal asing yang melakukan pencurian ikan dengan mudah masuk ke wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia, termasuk wilayah perairan laut Pulau Morotai yang sungguh berimplikasi pada aspek ekonomi negara.

Di samping implikasi ekonomi, aktivitas *illegal fishing* nelayan asing juga berdampak pada aspek sosial dan lingkungan hidup. Harus

²²⁷ D. Mazmanian dan P.A. Sabatier, op.cit.

²²⁸ Lihat, <http://batavia.co.id/node/127315>. diakses 12 Agustus 2014

diakui bahwa implikasi aspek sosial dan lingkungan cukup besar, akan tetapi semuanya itu berefek negatif pada persoalan ekonomi Indonesia. Dalam konteks nasional, aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Indonesia selama ini telah menyebabkan kerugian negara yang tidak sedikit jumlahnya. Harus diakui dan perlu diwaspadai bahwa praktik *illegal fishing* merupakan ancaman keberlanjutan pembangunan ekonomi, terutama masyarakat nelayan yang berdomisili di kawasan pesisir dan perbatasan. Terkait dengan hal tersebut, sangat tepat pernyataan yang dikemukakan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, Sharif Cicip Sutadrjo,²²⁹ “Kehadiran Kapal-kapal nelayan asing penangkap ikan yang tidak memenuhi peraturan yang berlaku, sangat merugikan nelayan kita, di samping mengancam keberlanjutan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan di Indonesia.”

F. Modus *Illegal Fishing* Nelayan Asing di Wilayah Perbatasan

Kerugian negara akibat dari aktivitas *illegal fishing* di Indonesia telah mencapai titik yang mengkhawatirkan, karena praktik *illegal fishing* baik oleh nelayan asing maupun nelayan domestik telah merugikan negara dengan nilai ratusan triliun rupiah. Dalam banyak hal praktik *illegal fishing* nelayan asing yang berlangsung di Indonesia dengan berbagai modus, tidak bisa dianggap remeh sehingga dibiarkan begitu saja. Dalam konstalasi dunia, nilai ekonomis komoditas ikan menduduki posisi yang sangat sentral dalam kebutuhan konsumsi masyarakat dunia. Sementara itu persediaan ikan dunia semakin mengalami degradasi yang signifikan, ditandai dengan mulai habisnya *fishing ground* di negara-negara lain. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya kesenjangan yang cukup berpengaruh terhadap permintaan konsumen dan ketersediaan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan konsumen (*supply and demand*). Harga ikan di luar negeri, terutama beberapa negara tetangga tergolong cukup tinggi, bila dibandingkan dengan harga ikan di Indonesia. Misalnya harga ikan di Filipina, Thailand, Korea Selatan, Taiwan dan Cina, lebih tinggi dua sampai tiga kali lipat bila dibandingkan dengan harga ikan di Indonesia. Selisih harga ikan yang begitu tinggi dapat menarik pengusaha dan

²²⁹ Lihat TRUBUNnews, op.cit.

nelayan asing untuk melakukan aktivitas ilegal dengan cara menerobos masuk ke wilayah perairan laut Indonesia untuk melakukan pencurian ikan atau *illegal fishing* dengan berbagai macam cara atau modus.

Salah satu wilayah perairan laut yang terletak di wilayah perbatasan langsung dengan negara lain, juga menerima dampak cukup signifikan adalah wilayah perairan laut Pulau Morotai. Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di sana terjadi sejak dulu, dan hingga saat ini praktik *illegal fishing* nelayan asing masih tetap eksis. Hal ini ditandai dengan di penghujung tahun 2014 masih sempat ditangkap 11 kapal nelayan asing asal Filipina, yang melakukan aktivitas *illegal fishing*.²³⁰ Padahal, beberapa bulan sebelumnya dengan gencarnya kebijakan Presiden Joko Widodo, melalui Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti, agar membakar dan menenggelamkan kapal nelayan asing yang terbukti melakukan praktik *illegal fishing* di perairan laut wilayah kedaulatan Indonesia.

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai, menyisihkan sejumlah cara atau modus yang dilaksanakan dengan penuh sistematis, sehingga kadang dapat mengecoh petugas kapal pengawasan dari pihak TNI AL, Ditpolair dan PSDKP serta satgas di bidang kelautan dan perikanan yang lainnya. Modus tersebut tergolong rapi dan sistematis dan melibatkan sejumlah elit birokrasi baik lokal dan nasional seperti di Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi dan Kementerian Kelautan dan Perikanan di Pusat yang bekerja sama dengan oknum aparat keamanan baik di TNI AL, maupun TNI AD, sehingga rasanya sulit memberantas praktik *illegal fishing* bila mafianya dibiarkan begitu saja. Hal ini dinyatakan oleh Dismar Laqui (nama disamarkan), “setelah kapal kami ditangkap oleh TNI AL di perairan Bitung Sulawesi Utara, saya sempat dibujuk oleh Komandan dan anggota TNI AL untuk menjadi Nakhoda salah satu kapal ikan (kapal nelayan) milik Komandan dan anggota TNI AD untuk melakukan operasi di laut Pulau Morotai tapi saya masih pikir-pikir (belum bersedia).”²³¹ Pada konteks ini menurut Direktur *Ocean Watch Indonesia* (OWI), Herman Jaya dan Direktur Nasional *Maritime Institute*, Siswanto Rusdi,²³² “pemerintah harus mampu

²³⁰ Lihat Malut Post Edisi Rabu, 17 Desember 2014.

²³¹ Hasil investigasi, 25 September 2014.

²³² Lihat Suara Pembaharuan, Rabu 26 Nopember 2014.

membongkar dan menangkap para pelaku alias otak mafia kapal-kapal *illegal fishing* nelayan asing yang beroperasi serta jaringan yang selama ini menyediakan fasilitas dan mempermudah operasi kapal-kapal ikan tersebut.”

Maraknya aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Maluku Utara terutama di kawasan perairan perbatasan laut Pulau Morotai, menarik perhatian khusus Kepala Badan Intelijen Negara Daerah (Kabinda) Maluku Utara, Kolonel Laut (E) IR. Eden Gunawan, berpandangan karena banyaknya kejadian di laut, maka Badan Intelijen Negara (BIN) siap deteksi *illegal fishing* nelayan asing di perairan Maluku Utara, “saya akan bekerja sama dengan seluruh intelijen di Maluku Utara untuk mendeteksi *illegal fishing* nelayan asing serta akan berkoordinasi dan mendukung keamanan dan penegakan hukum di perairan laut.²³³” Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai memiliki sejumlah cara atau modus yang sulit diungkap. Hal ini menuntut ketegasan dari berbagai pihak terutama pemerintah dan pemerintah daerah serta instansi penegak hukum dan keamanan di laut untuk memerangi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing hingga pada akarnya. Beberapa modus *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai, yang diungkap melalui pengambilan data pada penelitian ini, antara lain adalah sebagai berikut.

G. Kolaborasi dan Modus Mafia *Illegal Fishing* di Indonesia

Modus seperti ini kerap terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai dan terjadi telah lama yang dilakukan oleh pemilik modal yang berada di negara lain. Pemilik modal melakukan kontak person atau kelompok orang di dalam negeri bahkan melakukan pertemuan untuk membicarakan kontrak kerja. Pemilik modal di negara lain menyediakan dana sedangkan orang atau kelompok orang yang ada di dalam negeri bersedia menyediakan fasilitas berupa kapal nelayan, bahkan dengan Anak Buah Kapal dan Nakhoda. Dengan praktik seperti ini dapat menjamin lancarnya operasi penangkapan ikan secara ilegal atau *illegal fishing* di wilayah perairan laut Indonesia. Menurut Aji Sularso,²³⁴ “untuk menjamin

²³³ Lihat Posko Malut, Sabtu, 13 September 2014

²³⁴ Lihat Suara Pembaharuan, op.cit.

kelancaran atau luput dari operasi penangkapan yang dilakukan oleh kapal-kapal pengawas Indonesia, mereka berhubungan langsung dengan mafia yang menguasai jaringan operasional yang berkerja sama dengan mafia Indonesia.”

Praktik modus *illegal fishing* dengan pemilik perusahaan atau pemilik modal nelayan asing berhubungan dengan mafia di Indonesia, dapat menyebabkan terjadinya *illegal Unreported and Unregulated IUU fishing* di wilayah perairan perbatasan laut Morotai sejak lama, sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

Modus pencurian ikan atau *illegal fishing* nelayan asing seperti ini sudah sejak dulu kala, dan kami di kalangan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dan masyarakat nelayan, sering menyebutnya dengan istilah “Perusahaan Ali -Baba”. Perusahaan ini dilakukan dengan cara pemilik modal atau yang memiliki duit berada di Filipina apakah warga negara Filipina atau negara lain kami tidak tahu, mereka itu kami menyebutnya dengan nama “Ali” karena banyak pencurian ikan di sini dilakukan oleh nelayan Filipina. Sedangkan orang berkapasitas sebagai pelaksana atau operatornya yang berada di Indonesia, kami menyebutnya dengan nama “Baba”. Tempat domisili si “baba” di Indonesia dan dia itu bisa saja elit militer atau bisa juga berasal orang sipil, baik lokal maupun nasional. Madus yang dilakukan tergolong cukup rapi, sehingga terhadap semua instansi satgas kelautan dan perikanan tidak bisa melakukan tugasnya dengan baik. Bahkan instansi sektoral tertentu bisa frustrasi dalam menghadapi praktik *illegal fishing* dengan modus seperti ini dan modus tersebut selama ini terlaksana di wilayah kami yakni perairan laut pulau Morotai hingga saat ini dengan menggunakan kapal yang berkapasitas besar.²³⁵

Modus jaringan mafia antar negara asing dengan mafia yang ada di Indonesia sangat menyulitkan instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan seperti TNI AL, Ditpolair dan Satker PSDKP serta pemerintah daerah yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan di lapangan secara tegas dan profesional. Jaringan tersebut dapat dibangun dengan komitmen yang sangat kuat dan dapat saja

²³⁵ Hasil invetigasi, 1Mei 2014.

melibatkan oknum yang berada dalam instansi sektoral pemangku kepentingan di laut, maupun oknum aparat TNI AD sebagai instansi di luar instansi sektoral laut. Dalam satu kasus yang terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai yang mengindikasikan bahwa mafia tersebut sulit diungkap apalagi proses hukum, karena sudah terorganisir secara sistematis. Pada tahun 2009 Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai bersama dan Pos Ditpolair Pulau Morotai melakukan penangkapan terhadap sembilan (9) kapal nelayan Filipina. Penangkapan dilakukan atas dasar laporan masyarakat, namun kapal-kapal nelayan Filipina tersebut dilepas tanpa ada pemeriksaan secara hukum. Proses pelepasan kapal nelayan Filipina yang telah ditangkap atas perintah melalui HP (*Hand Phone*). Sebagaimana dikemukakan sebagai berikut:

Pada tahun 2009 lalu kami saat itu masih menjabat di bagian pengawasan, atas laporan masyarakat, kami melakukan operasi penangkapan terhadap kapal nelayan Filipina sebanyak 9 kapal yang berukuran kurang lebih 20 - 30 GT secara serentak. Kapal-kapal tersebut kita bawa sampai di dermaga atau pelabuhan. Namun pada saat ketika kita lakukan pemeriksaan terhadap dokumen kapal termasuk SIUP dan SIPI, tiba-tiba kami ditelepon dari mana-mana, termasuk dari Bitung (dari TNI AD dan TNI AL), Surabaya (dari TNI AL) dan Ternate (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi), dengan perintah agar segera di lepas kapal-kapal nelayan Filipina tersebut. Kami instansi sipil yang berada di kabupaten jauh dan terpencil tidak mampu berbuat apa-apa. Jalan satu-satunya adalah kami harus melepas mereka (kapal-kapal nelayan Filipina). Dengan peristiwa seperti ini membuat kami sadar dan berpikir bahwa ternyata kegiatan *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Kabupaten Pulau Morotai ini ditunggangi dan dibekingi oleh kelompok orang aparat keamanan dan birokrasi di Indonesia dengan tujuan untuk meraut keuntungan sebesar-besarnya di balik kegiatan pencurian ikan oleh nelayan asing.²³⁶

Peristiwa pelepasan tanpa proses hukum terhadap kapal-kapal nelayan Filipina yang melakukan aktivitas *illegal fishing* di wilayah laut Pulau Morotai, menuai kekecewaan dan kritikan keras dari pihak

²³⁶ Hasil investigasi, op.cit.

masyarakat nelayan lokal, terutama kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas). Hal ini dianggap kelompok pengawasan masyarakat sebagai bentuk penyuapan yang dilakukan oleh nelayan Filipina kepada Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan beserta jajaran pengawasan. Sehingga kelompok pengawasan masyarakat berunjuk rasa di depan kantor Bupati menuntut agar kepala dinas segera diganti dan ditindak secara tegas, karena dianggap menerima suap. Akhirnya dilakukan negosiasi dengan kelompok pendemo dan menjelaskan tentang pokok persoalan yang sebenarnya. Penjelasan kepala dinas dan bagian pengawasan dapat meredakan suasana demo, bahkan kelompok pengawasan masyarakat nelayan dapat membubarkan diri setelah mendapat penjelasan tersebut.²³⁷

Kaitannya dengan penyelesaian proses hukum terhadap 9 kapal nelayan asing yang ditangkap oleh dinas kelautan dan perikanan bersama pos Ditpolair Pos Pulau Morotai tersebut, menjadi rumit untuk diurai permasalahannya. Pejabat Bupati Kabupaten Pulau Morotai saat itu menjelaskan bahwa :

Ketika itu kami berada pada posisi sulit untuk melakukan penyelesaian hukum terhadap beberapa kapal *illegal fishing* nelayan asing tersebut. Ketika itu kami juga sadar bahwa kami ditugaskan untuk menjabat Bupati selama satu tahun sambil menunggu Bupati definitif. Kami harus akui bahwa ada perintah dari atas yang memerintahkan agar kapal-kapal nelayan asing itu segera dilepas. Kami tidak perlu menyebutkan perintah dari mana (tidak bersedia menyebut sumber yang memberi perintah karena menurut beliau tidak etis). Perlu diketahui bahwa perintah itu berasal dari kalangan sipil dan juga dari kalangan militer (tidak mau menyebut pejabat sipil siapa dan militer dari angkatan mana). Dan benar apa yang dikatakan oleh kepala dinas bahwa telepon itu dari Surabaya, Bitung, Ambon dan Ternate, sehingga kami sampaikan ke kepala dinas saat itu agar segera dilepas atau tidak perlu dilakukan proses hukum. Dan beliau bersama petugas pengawasan yang sekarang menjadi kepala dinas itu bersedia melepas.²³⁸

Modus aktivitas *illegal fishing* nelayan asing seperti ini dapat dilakukan secara sistematis karena teroganisir dengan baik. Dapat saja

²³⁷ Lihat Malut Post, 27 Oktober 2009.

²³⁸ Hasil investigasi, 23 September 2014.

melibatkan kalangan yang memiliki kewenangan penegak hukum dan pengawasan di laut. Pada kasus ini terjadi permainan kepentingan antara aktor yang memperebutkan sumber daya laut yang cukup menjanjikan. Mereka yang bermain pada tataran ini adalah kelompok yang memiliki basis kekuasaan yang kuat di level penegak hukum dan keamanan di laut. Sebagaimana dikatakan bahwa setiap kapal nelayan yang melakukan aktivitas *illegal fishing* di wilayah laut Pulau Morotai telah melalui pos-pos pengamanan tertentu.²³⁹ Pernyataan ini menunjukkan bahwa telah terjadi kesepakatan-kesepakatan tertentu yang dilakukan oleh penegak hukum dan keamanan di laut untuk memenuhi kepentingan ekonomi masing-masing. Ketika dikonfirmasi terkait pernyataan di atas, salah satu nakhoda dari kapal nelayan Filipina, mengatakan,²⁴⁰ “ketika kapal kami ditangkap oleh TNI AL, kami dibawa ke tempat tertentu yang sepi dari masyarakat (di tanjung atau di teluk) lalu mereka minta kami harus di membayar oleh komandan-komandan di kapal TNI AL, kalau tidak kapal kami akan di tahan dan ABK yang WNA akan dikembalikan (dideportase).”

Sebagaimana penjelasan sebelumnya, Aji Sularso mengemukakan, dalam modus ini, ada kesepakatan kontrak tertentu antara pemilik kapal dengan perusahaan operator dan mereka berusaha semaksimal mungkin untuk memenuhi kontrak sebab kalau tidak akan kena pinalti. Oleh karena itu, jaminan demi kelancaran operasi penangkapan maka mereka berhubungan dengan mafia Indonesia.²⁴¹ Bila dikaitkan dengan peristiwa penangkapan 9 kapal nelayan Filipina yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan yang kemudian diperintahkan agar di lepas oleh oknum tertentu adalah bentuk kolaborasi yang dilakukan oleh para mafia di negeri ini. Para oknum mafioso tersebut sudah lama bersemayam secara parmanen di balik instansi sektoral laut yakni di TNI AL dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan di luar instansi sektoral laut yaitu TNI AD. Hal ini tertentu yang sulit diungkap, karena mereka itu memberi kontribusi ekonomi yang cukup signifikan pada instansi sektoralnya terutama para penguasanya yang tidak bertanggung jawab.

²³⁹ Hasil invetigasi op.cit.

²⁴⁰ Hasil invetigasi,op.cit.

²⁴¹ Aji Sularso, op.cit.

H. Berlingung Dibalik Atribut Negara “Strategi Mengamankan Aksi *Illegal Fishing*”

Pada prinsipnya semua kapal nelayan pukat C2 dilengkapi dengan GPS (*Global Positioning System*) dan telah mengetahui bahwa kapalnya sudah melewati perbatasan negara tertentu, tapi dengan sengaja melakukan pelanggaran begitu saja. Ketika sudah memastikan saat itu telah melewati lintas batas dengan negara tertentu, maka modus yang digunakan adalah dengan segera mengganti bendera kapal dengan menggunakan bendera sesuai wilayah negara yang dimasuki. Modus ini sering terjadi pada kasus *illegal fishing* negara Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Para pelaku *illegal fishing* ke empat negara tersebut ketika memasuki wilayah Indonesia, dengan segera mengganti bendera kapal dari negara asal atau negara yang lain dengan bendera merah putih. Berkaitan dengan modus mengganti bendera dijelaskan sebagai berikut:

Beberapa kali melakukan penangkapan dan pemeriksaan pelaku *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok menemukan beberapa bendera. Bendera yang ada di dalam kapal itu ada beberapa negara termasuk Malaysia dan bendera negara Palau. Ternyata bendera dipakai atau ditukar ketika kapal *illegal fishing* tersebut memasuki wilayah negara yang bersangkutan. Jadi misalnya antara pulau Morotai dan Republik Palau jaraknya tidak terlalu jauh, maka ketika kapal itu memasuki wilayah perairan pulau Morotai maka benderanya diganti dengan bendera Indonesia, namun setelah kapal mereka memasuki wilayah Republik Palau, dengan segera bendera kapal tersebut diganti dengan bendera negara Palau.²⁴²

Modus ini terkesan tidak sulit dilakukan, namun membutuhkan kolaborasi antara pemilik modal yang berkedudukan di luar dengan orang yang bedomisili di Indonesia. Dalam melakukan operasi penangkapan, kapal-kapal *illegal fishing* dengan modus ini memiliki 1 hingga 3 orang ABK berkewarganegaraan Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar orang Indonesia itu memiliki kemampuan dan menggunakan bahasa Indonesia ketika berkomunikasi dengan kapal-kapal pengawasan, dari TNI AL,

²⁴² Hasil investigasi, op.cit.

Ditpolair, PSDKP maupun instansi terkait lain pada saat melakukan pengawasan di wilayah perairan laut Indonesia. Kemampuan berkomunikasi dengan kapal-kapal pengawasan Indonesia dimaksudkan untuk dapat melakukan negosiasi atau dengan sengaja untuk mengelabui petugas dari kapal-kapal patroli pengawas.

Berkaitan dengan keterlibatan ABK dari warga negara Indonesia pada setiap kapal nelayan asing memiliki motif tertentu. Orang lokal sering menjadi target untuk direkrut sebagai ABK yang dilakukan melalui sistem jaringan dengan mafia di Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut dikatakan sebagai berikut:

Ketika penangkapan dilakukan, kami melakukan pemeriksaan awal dengan menemukan beberapa bendera negara seperti, bendera merah putih, bendera Filipina, bendera Thailand, bendera negara Palau dan bendera Taiwan. Dari hasil investigasi kami secara detail ternyata ditemukan, selain mengganti bendera setempat, namun untuk melancarkan modus ini, perusahaan atau pelaku *illegal fishing* asing ini memastikan akan merekrut dan menempatkan satu atau dua orang warga negara Indonesia sebagai Anak Buah Kapal (ABK) yang ditempatkan pada bagian *radioman*. ABK lokal dimaksud menjadi juru bicara atau ditugaskan untuk menjawab panggilan radio di kapal ketika satu saat ditanya oleh petugas perbatasan atau kapal- kapal patroli atau pengawas Indonesia.²⁴³

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dengan modus mengganti bendera kapal di wilayah laut negara tertentu banyak jumlahnya. Namun modus ini tergolong rapi, karena telah direncanakan secara sistematis dengan memanfaatkan kelemahan daya lacak kapal-kapal patroli pengawasan Indonesia. Sesuai hasil rekapitulasi data yang didapatkan dari Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan Perikanan Pulau Morotai, data modus operandi seperti ini berjumlah 61 kasus pada tahun 2015. Modus mengganti bendera pada saat memasuki negara tertentu dapat terhindar atau luput dari pantauan kapal-kapal patroli pengawasan. Aktivitas *illegal fishing* dengan menggunakan modus mengubah bendera atau mengganti bendera kapal saat memasuki wilayah negara tertentu yang paling dominan adalah nelayan Filipina 58 kasus dari 61 kasus, selebihnya

²⁴³ Hasil invetigasi, op.cit.

Thailand 2 kasus dan Taiwan 1 kasus. Rekapitulasi data kasus, menjelaskan bahwa terdapat tiga negara yaitu Filipina, Thailand dan Taiwan yang aktivitas *illegal fishing* dengan modus mengganti bendera. Sedangkan satu negara lainnya yaitu Tiongkok aktivitas *illegal fishing* tidak menggunakan modus seperti itu. Setiap kapal dapat saja melakukan kegiatan *illegal fishing* dengan berulang kali di wilayah perairan laut Pulau Morotai namun tidak tertangkap karena menggunakan modus ini. Bahkan dengan bantuan ABK lokal yang bisa berkomunikasi menggunakan bahasa Indonesia, sehingga kapal patroli pengawasan sulit mengenalinya. Kelemahan dan kekurangan sarana dan prasarana alat deteksi oleh kapal-kapal patroli pengawasan dan keamanan Indonesia sebagai penyebab utama lolosnya kapal *illegal fishing* negara asing tersebut.

I. 7000 Kemudi Satu Surat Izin ‘Memotret Duplikasi Administrasi Operasional Penangkapan Ikan’

Modus Operandi aktivitas *illegal fishing* kapal nelayan asing dengan cara beroperasi secara serempak atau bergerombolan. Modus ini kerap terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai sejak lama. Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing seperti ini dilakukan dengan maksud agar sebagian kapal yang tidak memiliki izin, apakah Surat Izin Penangkapan Ikan atau surat izin lainnya tidak tertangkap. Hal ini dilakukan agar mengelabui petugas kapal pengawas ketika melakukan pengawasan, karena bentuk dan model kapal nelayan asing itu sama sehingga sangat sulit dibedakan antara yang memiliki dan tidak Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Ketika kapal yang lainnya terjebak dalam operasi penangkapan adalah kapal yang memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) palsu atau duplikatnya. Pada modus ini, sebagian kapal nelayan asing dioperasikan masuk ke Indonesia melalui perusahaan mitra yang memiliki Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), kemudian melalui perusahaan mitra meminta agar izin dikeluarkan di Indonesia. Selanjutnya, dengan melalui perusahaan mitra bernegosiasi dengan lembaga atau instansi sektoral yang berhak mengeluarkan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI).

Berkaitan dengan modus berkelompok dengan sebagian kapal tidak memiliki izin, Kepala Pusat Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK),

Muhammad Yusuf, mengatakan²⁴⁴ “lembaganya sudah menemukan modus-modus para mafia ikan oleh berbagai nelayan dari sejumlah negara. Kebanyakan para pengusaha kapal ikan beroperasi di Indonesia hanya mempunyai satu izin. Namun para pengusaha *illegal fishing* itu menangkap ikan dengan mengarahkan 6 sampai 7 kapal dan kapal tambahan dibuat dalam bentuk serupa dengan kapal yang memiliki surat izin kemudian setiap kapal “tembakan” itu dibekali satu izin kapal duplikat. Dan diperkirakan ada 5000 hingga 7000 kapal yang menangkap ikan secara ilegal di Indonesia.”

Operasi patroli pengawasan dan pengamanan laut yang dilakukan Satker PSDKP, beberapa kali menemukan kasus dengan modus beberapa kapal yang memiliki kesamaan bentuk dan memiliki kemiripan yang sulit dibedakan. Terdapat beberapa kapal *illegal fishing* nelayan asing selalu melakukan hal tersebut sehingga menyulitkan petugas patroli dalam melakukan identifikasi kapal nelayan asing tersebut dikatakan sebagai berikut:

Beberapa kasus kami temukan adalah mereka memiliki model kapal yang mirip, sehingga begitu kami melakukan penangkapan kapal itu ternyata memiliki dokumen. Namun kami sering menemukan kapal yang sama di tempat yang berbeda, sehingga membuat kami rasa curiga terhadap kapal tersebut. Sementara kami selalu dihantui dengan penangkapan yang berulang kali. Namun satu kali saat kami mencoba melakukan penangkapan terhadap setiap kapal yang kami temukan melakukan penangkapan ikan. Begitu kami periksa berkasnya ternyata berkas yang mereka miliki adalah berkas izin palsu, terutama nama nakhoda-nya berbeda yang ada di dalam surat izinnya. Jadi mereka melakukan pemalsuan berkas dengan cara satu izin kemudian dipegang oleh setiap kapal yang beroperasi secara bergerombolan atau operasi secara serenta.²⁴⁵

Praktik modus *illegal fishing* nelayan Filipina melakukan kegiatan penangkapan dengan cara melakukan operasi berkelompok tergolong cukup tinggi terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Hal ini sesuai

²⁴⁴ Lihat, PPAK Ukngkap Modus Mafia Pencuri Ikan. TEMPO.CO. Rabu, 31 Desember 2014,

²⁴⁵ Hasil investigasi, op.cit.

dengan perhitungan yang dianalisis berdasarkan data pada tiga instansi sektoral yaitu Ditpolair Polda Maluku Utara (pos Pulau Morotai), Satker PSDKP, dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Dapat dikemukakan jumlah penangkapan kasus *illegal fishing* nelayan Filipina dan Thailand dari tahun 2009 - 2015 terdapat 54 kasus, masing- masing Filipina 50 kasus dan Thailand 4 kasus dengan modus operasi berkelompok dan sebagian kapal tanpa surat izin atau izin duplikat. Sedangkan nelayan Taiwan dan Tiongkok tidak ditemukan adanya model kasus seperti operasi berkelompok, namun yang ada hanya tidak memiliki dokumen atau dokumen palsu.

Modus ini tergolong cukup rapi sehingga yang dilakukan oleh perusahaan asing, karena jumlah kapal yang dioperasikan melebihi jumlah kapal yang memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Menurut Aji Sularso, modus operasi berkelompok seperti ini diatur oleh mafia negara asal kapal nelayan dan perusahaan Indonesia tidak mengetahui hal tersebut karena memang diatur untuk menjaga kepercayaan pelanggaran fatal lainnya, adalah manipulasi Anak Buah Kapal (ABK), dimana selalu ada ABK negara asing (diberikan izin berdasarkan rekomendasi Dirjen meskipun Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan melarang hal tersebut), nama Nakhoda yang didaftarkan adalah Nakhoda Indonesia akan tetapi secara *de facto* Nakhodanya berkewarganegaraan Filipina atau negara asing lainnya.²⁴⁶

J. Pukat Harimau dan Pemusnahan Sumber Daya di Wilayah Perairan Perbatasan

Persoalan pengoperasian alat tangkap berskala besar seperti pukat harimau/hela (Trawl) menuai kontroversi dari berbagai pihak selain adanya konflik antar kebijakan yang sangat kompleks. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawl) di perairan Kabupaten Kalimantan Timur Bagian Utara dianggap menuai kontroversi yang cukup signifikan di kalangan para ahli dan pengguna jasa perikanan. Di samping itu, dengan

²⁴⁶ Aji Sularso, op.cit.

dikeluarkannya keputusan menteri tersebut telah bertentangan dengan ketentuan di atasnya. Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1980 tentang Pelarangan Trawl, merupakan satu ketentuan yang menjadi kontroversi dengan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut.²⁴⁷

Isyarat yang menyangkut alat tangkap telah diatur dalam Pasal 9 UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tentang Perikanan. Telah dijelaskan pada Pasal tersebut, dalam ayat (1) setiap orang dilarang memiliki, menguasai, membawa atau menggunakan alat penangkapan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Ayat (2) ketentuan mengenai alat penangkapan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan diatur dengan peraturan Menteri. Alat tangkap pukat harimau atau Trawl memiliki ancaman terhadap keberlanjutan hayati atau dapat mengancam kehidupan biota laut terutama anakan ikan. Apalagi aktivitas penangkapannya dilakukan di laut dangkal yang merupakan tempat persemaian ikan-ikan kecil yang beranjak dewasa.

Berkaitan dengan pengoperasian alat tangkap trawl, menurut Tridoyo, “pada prinsipnya penggunaan alat tangkap skala kecil cenderung bersifat pasif dan selektif, ancaman potensi yang dilakukan trawl menjadi semakin buruk dengan adanya praktik-praktik penangkapan di perairan dangkal di daerah pembiakan dan di daerah pembesaran berbagai spesies yang memiliki keragaman hayati (*biodiversity*) yang tinggi. Beberapa kajian pernah dilaporkan di daerah pantai Utara Jawa mengindikasikan bahwa persaingan antara trawl dan nelayan skala kecil menurunkan pendapatan nelayan kecil, sehingga mereka menarik diri dari kegiatan penangkapan karena tidak mampu bersaing dengan trawl.”²⁴⁸ Pada tahun 2001 Amerika Serikat mengancam larangan impor udang laut dari Indonesia selama dua bulan. Ancaman itu datang dari Tim US *Marine Fisheries Inspector* mengenai tidak dipenuhinya keharusan menggunakan alat yang memungkinkan keluarnya penyu (*turtle excluder device/ TED*)

²⁴⁷ Ibid, hal. 89

²⁴⁸ Tridoyo Kusumastanto, loc. cit, hal. 75

pada jaring atau trawl di kapal-kapal nelayan penangkap udang.²⁴⁹ Berdasarkan rekapitulasi data yang ditemukan pada bagian data kantor Ditpolair, Satker PSDKP Ternate dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai menunjukkan bahwa 67 kasus rata-rata pelaku *illegal fishing* nelayan asing menggunakan alat Pukat Harimau atau Trawl yang dipastikan mengancam keberlanjutan kehidupan biota laut terutama ikan. Dari 68 kasus tersebut Filipina mendominasi dengan 58 kasus, Thailand 5 kasus, Taiwan 3 kasus dan Tiongkok hanya 1 kasus. Oleh karena itu larangan terhadap penggunaan alat pukat hela atau trawl harus diberlakukan dengan tegas dan bukan hanya kepada nelayan asing namun juga kepada nelayan lokal. Saat ini dibutuhkan sebuah payung kebijakan yang benar-benar memberi sanksi tegas dan tepat kepada pengguna alat trawl sehingga ancaman ekonomi dan lingkungan hidup laut masa depan teratasi.

Letak geografis wilayah Pulau Morotai dalam konteks geopolitik dan geostrategis sangat membutuhkan fungsi dari suatu kekuatan maritim untuk menegakkan dan menjamin pengendalian wilayah laut dan mencegah penggunaannya dari kekuatan negara asing terutama kejahatan kelautan dan perikanan. Fungsi ini dapat berjalan dengan baik menurut teorinya Alfred T. Mahan, apabila terjadi interaksi secara terpadu antara berbagai aktor dalam kekuatan maritim guna mencapai kepentingan nasional bangsa, baik kepentingan di bidang politik, ekonomi maupun keamanan. Interaksi yang dimaksud lebih terkonsentrasi pada usaha untuk selalu memberdayakan seluruh masyarakat secara luas guna mendukung strategi yang akan dijalankan pemerintah. Menurut A. W. Roskill, terdapat keterkaitan antara logistik militer dengan kondisi negara secara keseluruhan, khususnya kondisi di bidang ekonomi. Kekuatan pertahanan negara di bidang maritim tidak akan dapat beroperasi secara optimal bila kekuatan logistiknya tanpa ditunjang kekuatan ekonomi di luar militer.

²⁴⁹ Lihat Suhana, op.cit

Bab 5.

Problem Koordinasi dan Konflik Instansi Sektoral di Wilayah Perbatasan

A. Problem Koordinasi dan Model Konflik Instansi Sektoral

Penegakan hukum dan keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional Indonesia terdapat dua institusi pemerintah, yaitu institusi militer dan institusi sipil atau non militer. Institusi militer yang dimaksud adalah TNI AL yang memiliki peran sangat sentral dalam rangka penegakan hukum dan kedaulatan di wilayah laut Indonesia, dan institusi sipil atau non militer, terdapat sejumlah instansi, antara Ditpolair, Dirjen PSDKP, KPLP, dan Bea Cukai yang memiliki kewenangan dan peran sangat sentral dalam tugas-tugas pengawasan dan penegakan hukum di perairan wilayah laut Indonesia. Berkaitan dengan penegakan hukum di laut, dilengkapi pula dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) masing-masing instansi. Penyidik dimaksud adalah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Perikanan, PPNS Bea Cukai, PPNS Imigrasi, PPNS Kementerian Lingkungan Hidup dan PPNS Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tersebut, masing-masing memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang dimiliki masing-masing.

Dalam pelaksanaan tugas masing-masing institusi penegak hukum dan keamanan di perairan yurisdiksi nasional Indonesia, baik institusi militer maupun institusi sipil harus dapat bekerja sama, koordinasi dan saling sinergi program. Koordinasi dan sinergitas dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum dan keamanan di bidang kelautan dan perikanan sangat diperlukan sebagai bentuk komitmen terhadap peraturan perundang-undangan sebagai pedoman dari masing-masing instansi sektoral dalam implementasi kebijakan. Koordinasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi

masing-masing instansi sektoral harus didasarkan pada kesadaran akan satu tujuan. Tujuan dimaksud adalah menciptakan keamanan dan menjamin tegaknya hukum di perairan laut yurisdiksi nasional Indonesia, dari berbagai gangguan dan ancaman kegiatan ilegal laut, terutama dilakukan oleh negara lain.²⁵⁰

Koordinasi dan sinergitas program eksternal antar instansi sektoral dalam implementasi kebijakan kelautan dan perikanan sangat diperlukan. Hal ini, mengingat banyaknya instansi sektoral yang menjalankan kebijakan yang sama, di samping kebijakan internal instansinya sendiri. Sehubungan dengan hal tersebut, diharapkan penting adanya terbangun koordinasi dan sinergitas di daerah yang efektif antar institusi TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, dalam penegakan hukum dan keamanan di wilayah perairan laut. Dengan koordinasi, instansi sektoral tersebut akan bersinergi sesuai dengan tupoksi masing-masing tanpa saling curiga mencurigai.

Sebagai institusi yang diberi amanat oleh Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan bersama-sama memiliki tanggung jawab penuh untuk mengamankan dan menegakkan hukum di wilayah perairan perbatasan laut Morotai dari berbagai aktivitas ilegal terutama aktifitas *illegal fishing* nelayan asing. Dalam kaitan dengan hal itu dijelaskan, Rasanya sulit untuk menegakkan hukum dan keamanan di laut tanpa ada koordinasi dan komunikasi yang intensif dalam pelaksanaan tugas. Dapat dibayangkan sekian banyak institusi yang bergerak dan memiliki satgas (satuan tugas) di laut menjalankan satu undang- undang. Sangat jelas bahwa apabila dalam pelaksanaan nanti pasti terdapat kesalahpahaman disebabkan oleh masing-masing institusi memiliki pedoman tersendiri. Kekacauan pasti terjadi bila masing-masing berjalan tidak sesuai dengan pedoman yang ada. Dengan demikian Ditpolair juga butuh koordinasi dan komunikasi sebagai aspek yang sangat penting untuk menegakkan hukum dan aturan yang ada. Selama ini di laut Pulau Morotai sudah banyak kehilangan ikan karena dicuri oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Jadi saya pikir, mari kita satukan langkah untuk bergerak melawan

²⁵⁰ Ibid, hal. 37

pencurian ikan yang telah merugikan daerah dan negara selama ini. Hanya kata-kata seperti itu yang perlu kita camkan sebagai bentuk tanggung jawab kita sebagai abdi bangsa dan negara.²⁵¹

Pelaksanaan kebijakan bidang maritim oleh TNI AL, Ditpolair dan Satker PSDKP serta Dinas Kelautan dan Perikanan di wilayah perairan perbatasan adalah satu proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan dimaksud. Dalam implementasi kebijakan ini, pada dasarnya bagaimana TNI AL, Ditpolair, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai instansi sektoral harus mempunyai kemampuan “membangun hubungan” dalam mata rantai sebab akibat sehingga kebijakan bisa berdampak. Implementasi kebijakan akan semakin tidak efektif jika hubungan antara agen atau semua instansi sektoral di atas tidak harmonis maka kebijakan akan menghasilkan defisit implementasi. Dalam pandangan S. Lavine dan P.E. White, walaupun TNI AL dapat saja tergantung kepada sumber daya sentral, namun demikian sebagai agen pusat juga akan tergantung pada agen lokal untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan.

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan perbatasan laut Morotai sudah tergolong cukup tinggi dan telah meresahkan warga nelayan lokal sudah cukup lama. Dengan kegiatan seperti itu dapat mengancam potensi sumber daya alam bidang kelautan dan perikanan di daerah maupun negara pada umumnya. Dalam setiap tahunnya selalu terjadi penangkapan terhadap nelayan asing yang melakukan aktivitas *illegal fishing* di perairan perbatasan laut Morotai. Bahkan rata-rata tahun 2009 hingga 2014 pada setiap bulannya selalu terjadi penangkapan terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dua kali atau lebih oleh Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Pulau Morotai di luar TNI AL, yaitu sebanyak 67 kasus.²⁵²

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa terjadi penangkapan aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok sebanyak 67 kasus dalam jangka waktu 6 tahun dengan penuh keterbatasan sarana dan prasarana, namun hal itu tidak berarti setiap pelanggaran atau

²⁵¹ Hasil invetigasi, op.cit.

²⁵² Lihat Data Penangkap Kasus *Illegal Fishing* pada Ditpolair Maluku Utara, Satker PSDKP Ternate dan DKP Morotai, op. cit.

setiap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing langsung di tangkap. Artinya, walaupun hampir setiap bulan terjadi penangkapan pelaku *illegal fishing* nelayan asing, namun hal tersebut dianggap masih sangat minim, karena setiap bulan pelaku pencuri ikan dari negara Filipina, Thailand, Taiwan, Tiongkok dan China tidak pernah sepi beraktivitas di wilayah perbatasan laut Pulau Morotai. Dikatakan bahwa: “penangkapan yang dilakukan oleh ketiga instansi (Ditpolair, Setker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan) di laut Pulau Morotai saat ini, merupakan sebagian kecil dari pelaku *illegal fishing* nelayan asing yang kebetulan beraktivitas bertepatan dan sempat ditangkap pada saat digelarnya kegiatan pengawasan oleh kapal-kapal pengawas dari ketiga instansi tersebut”. Selanjutnya dikatakan:

Bila kita bandingkan dengan kenyataan yang ada, jumlah penangkapan itu sangat tidak wajar dan tidak rasional. Laporan warga nelayan lokal itu hampir setiap hari mereka menemukan kegiatan pencurian ikan oleh nelayan asing terutama Filipina dan Thailand dengan jumlah yang tidak sedikit. Bahkan ada kapal-kapal besar putih (penadah) dari Filipina yang berlabuh di dekat pantai selama 3 sampai 5 hari menunggu hasil tangkapan dari kapal-kapal nelayan kecil. Anehnya lagi nelayan Filipina itu bukan hanya mencari ikan di laut tapi juga mencari jodoh di darat. Dan kenyataannya beberapa tahun silam mereka (nelayan Filipina) sempat menikah dengan warga Desa Sabatai Tua (nama salah satu desa di pesisir Pulau Morotai). Jadi, bila dibandingkan dengan jumlah penangkapan yang ada sangat sedikit. Dapat diperkirakan kurang lebih 15 % atau jumlah 67/6 tahun aktivitas *illegal fishing* nelayan asing yang selama ini terjadi di laut Pulau Morotai.²⁵³

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai terjadi setiap hari dan tidak akan diimbangi dengan sistem pengawasan dan penegakan hukum sebagaimana dilakukan instansi sektoral kelautan dan perikanan saat ini. Kegiatan pengawasan dan penegakan hukum antara pihak Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan terkesan mengabaikan aspek koordinasi, selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

²⁵³ Hasil invetigasi, op.cit.

Sebenarnya koordinasi antara instansi penegak hukum dan keamanan di bidang kelautan dimulai sejak penyusunan program kegiatan pengawasan. Artinya bahwa, di samping koordinasi yang bersifat internal instansi yaitu antara pimpinan dan bawahan, juga sudah harus dilakukan koordinasi antara program yang bersifat eksternal yaitu antara sesama instansi sektoral di bidang kelautan. Apabila penyusunan program operasional lapangan sudah harus dikoordinasikan dengan instansi lain, sehingga tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) dalam pelaksanaan program kegiatan dimaksud. Dalam pantauan kami selama ini hal seperti itu tidak terjadi, sehingga ketika program itu dilaksanakan sering terjadi problem di lapangan, seperti sering terjadi antara TNI AL dan Ditpolair. Kedua instansi ini memiliki tingkat sensitivitas yang sangat tinggi, sehingga apabila kegiatan operasi pengawasan bersamaan selalu terjadi gesekan- gesekan di lapangan. Apalagi ketika sifat egoisme secara sektoral muncul di lapangan, seperti saling ejek dan lain-lain, kadang hal itu menjadi pemicu gesekan atau konflik antara kedua lembaga sektoral laut itu.²⁵⁴

Pada konteks ini, koordinasi lintas instansi sektoral sangat dibutuhkan dalam rangka mengamankan dan menegakkan hukum di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Koordinasi lintas instansi sektoral berarti aktivitas yang menghubungkan, menyelaraskan dan menyerasikan garis kerja sama antara satu instansi atau lembaga dengan instansi atau badan lain. Mengingat implementasi kebijakan kelautan dan perikanan yang melibatkan sejumlah instansi, sehingga akan terjadi tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan. Oleh karena itu koordinasi antar instansi sektoral harus dikedepankan sebelum memulai kegiatan. Pentingnya koordinasi ini oleh M. Farland, mengatakan “koordinasi adalah suatu usaha kerja sama, hal ini disebabkan karena kerja sama merupakan syarat mutlak untuk terselenggaranya koordinasi yang baik. Tujuan koordinasi adalah tujuan bersama dan kesatuan tindakan yang meminta kesadaran atau pengertian untuk melaksanakan tujuan bersama.”²⁵⁵

²⁵⁴ Ketua Forum Koordinasi Pangan dan Tindak Pidana di Bidang Perikanan dan Kepala DKP, Provinsi Maluku Utara, 28 Juli 2014

²⁵⁵ Lihat Ismael Ismadi, Teknik Koordinasi, Diklat Provinsi Sumatera Barat, Padang, Tahun 1991. (Demokrasi Vol. V No. 1 Tahun 2006).

Koordinasi atau kerja sama di bidang kelautan dan perikanan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman masing-masing instansi sektoral. Kerja sama sangat diperlukan sebagai syarat mutlak untuk terselenggaranya koordinasi antar instansi sektoral dengan baik. Seiring dengan itu, Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah, Pada Pasal 208 ayat (1) Satrolda (Satuan Patroli Daerah) bertugas menyelenggarakan kerja sama dalam rangka penanganan SAR dan Binmas perairan dan pantai dengan instansi dan lembaga terkait. Pada ayat (2) Dalam melaksanakan tugas kerja sama sebagaimana pada ayat (1) Satrolda menyelenggarakan fungsi (point b), pelaksanaan kerja sama dengan instansi atau lembaga terkait dalam rangka Binmas perairan dan pantai.²⁵⁶

Dengan demikian akan menjadi kewajiban bersama untuk menjadikan pola koordinasi dan sinergitas antar instansi TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, sebagai langkah sukses dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum di laut Pulau Morotai. Bukan sebagaimana gesekan atau konflik di lapangan antara instansi sektoral (TNI AL dan Ditpolair) yang sering terjadi selama ini. Dalam koordinasi sangat diperlukan adanya mekanisme koordinasi yang dimulai dengan kebijakan sebagai arah dan tujuan, rencana yang di dalamnya terkait cara melaksanakan, waktu pelaksanaan dan orang yang melaksanakan. Prosedur dan tata kerja yang berkenaan dengan pembagian tugas kerja yang dirangkum dalam bentuk petunjuk pelaksanaan kegiatan.

Optimalisasi mekanisme koordinasi dapat mendorong terlaksananya koordinasi dalam perencanaan antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Pulau Morotai. Sehubungan dengan itu, dikatakan “Koordinasi sangat penting, karena pada tahapan koordinasi perencanaan membutuhkan peran aktif dari setiap pemimpin di kalangan instansi sektoral, untuk saling mendiskusikan program atau rencana pelaksanaan tugas secara bersama-sama. Kemudian program perencanaan itu dapat dibahas secara bersama- sama antara instansi sektoral tersebut. Selanjutnya, dikatakan sebagai berikut:

²⁵⁶ Ibid, hal.91 - 92

Sebagai instansi sektoral yang memiliki keterbatasan sarana dan prasarana seperti Satker PSDKP Ternate ini, sangat membutuhkan koordinasi dan kerja sama lintas sektoral. Kita butuh keterpaduan program perencanaan pengawasan dan penegakan hukum antara TNI AL Pulau Morotai, Ditpolair Maluku Utara, Satker PSDKP Ternate maupun dengan Dinas Kelautan dan Perikanan Pulau Morotai. Keterpaduan ini dapat tercipta, apabila diantara instansi sektoral ini duduk bersama-sama dalam satu forum yang penuh dengan keakraban dan terbuka untuk saling mengisi dan menerima antara satu dengan yang lainnya. Karena Pangkalan TNI AL Pulau Morotai belum memiliki sarana dan prasarana yang lengkap sehingga Pangkalan TNI AL Ternate harus menjadi motor penggerak koordinasi antara instansi yang ada. Mengapa?, yah, karena TNI AL memiliki tugas dan fungsi terkait kedaulatan dan kewenangan yang lebih luas di laut. Apabila koordinasi tercipta dengan baik, akan melahirkan sebuah keterpaduan program yang dapat dilaksanakan secara terpadu dan bersama-sama.²⁵⁷

Hal ini jelas, menunjukkan adanya keinginan kuat dari pimpinan instansi sektoral tertentu di bidang kelautan dan perikanan untuk mengoordinasikan program dan perencanaan kerja pengawasan di wilayah laut Pulau Morotai. Karena dengan koordinasi dan sinergitas program perencanaan antar instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan dapat memberikan jaminan keamanan dan tegakannya hukum bagi kalangan pengguna jasa kelautan dan perikanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Dengan demikian secara tidak langsung dapat pula memberi dampak nyata terhadap stabilitas keamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan laut Indonesia pada umumnya. Bahkan dengan itu pula, praktik *illegal fishing* nelayan asing dapat ditangani secara proporsional dan profesional sesuai mekanisme peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kenyataannya terjadi *overlapping* dalam pelaksanaan tugas masing-masing instansi sektoral, sehingga rasanya sulit dilakukan kompromi atau koordinasi karena masing selalu muncul ego sektoral di kalangan instansi yang ada. Ego sektoral ini dipicu oleh persoalan wilayah kewenangan

²⁵⁷ Hasil investigasi, op.cit.

masing-masing instansi sektoral. Bahkan sampai pada tingkat tertentu, instansi yang ada memperbandingkan kewenangan sektoral masing-masing sesuai pedoman kebijakan (peraturan perundang-undangan) sektoralnya. Di sinilah letak titik krusial dan kompleksitas dalam implementasi kebijakan kelautan dan perikanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Penyakit ego sektoral sangat sulit dihilangkan ketika instansi tersebut merasa lebih unggul dalam segala hal yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya. Berikut ini dikatakan sebagai berikut:

Tugas kami sangat luas dan sangat penting sebagai lembaga pertahanan negara di bidang kelautan. Lembaga selain dari kami merupakan juga memiliki kewenangan tapi, kewenangan mereka sangat terbatas bila di dibandingkan dengan kami. Dilihat dari fasilitas sarana dan prasaran pasti kami lebih unggul, karena memiliki sekian banyak fasilitas kapal perang yang dimulai dari sangat besar hingga kapal ukuran kecil yang berada di Lanal masing-masing. Kewenangan kami menjaga lintas batas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sementara lembaga lain tidak seperti itu. Dan fasilitas sarana dan prasarana mereka tidak mampu menjangkau seperti itu. Makanya semestinya dalam tugas di laut lembaga- lembaga ini haruslah berkoordinasi dengan kami sebagai lembaga yang memiliki kewenangan lebih besar dan luas di bidang maritim.²⁵⁸

Penyataan Kepala Bagian Operasi Khusus Pangkalan TNI AL Ternate, menunjukkan adanya sifat ego sektoral antar instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan. Padahal, ego sektoral adalah sebuah kegagalan dalam membangun kebersamaan antar instansi, yang kemudian melahirkan konflik kepentingan antar instansi. Apalagi ego sektoral antara instansi tersebut terjadi dalam sebuah kegiatan yang membutuhkan hubungan antar instansi sektoral dalam mencapai satu tujuan. Hubungan-hubungan yang ada merupakan perintah peraturan perundang-undangan sebagai kewajiban instansi masing-masing.

Ego sektoral juga dapat ditunjukkan dengan sifat setiap instansi tidak mau melibatkan diri secara aktif, atau sifat acuh tak acuh terhadap sesuatu pekerjaan yang membutuhkan keterlibatan banyak instansi

²⁵⁸ Hasil invetigasi, 26 Mei 2014.

sektoral. Ego instansi sektoral dapat menciptakan kondisi tidak harmonis dalam pelaksanaan tugas, terutama tugas yang diemban itu berada pada satu kebijakan yang diimplementasikan bersama dengan instansi sektoral lain. Ketika dikonfirmasi terkait forum koordinasi lintas sektoral yang dibentuk Gubernur, maka jawaban yang muncul adalah sikap acuh tak acuh dari pihak TNI AL, sebagaimana, dikatakan sebagai berikut:

Karena kami berkedudukan di Kabupaten Pulau Morotai, sehingga kami sampai saat ini belum mendapatkan petunjuk atau isyarat dari pihak Lanal yang selama ini terlibat dalam aktivitas di provinsi yaitu Lanal TNI AL Ternate. Lanal TNI AL Pulau Morotai baru didirikan pada tahun 2012 dan hingga kini, kami belum mendapatkan petunjuk terkait pelaksanaan Piagam Kesepakatan Bersama untuk Provinsi Maluku Utara. Kami sangat menginginkan Piagam Kesepakatan Bersama tentang Standar dan Prosedur Operasional itu dilakukan di sini. Tapi karena selama ini tidak ada informasi, maka kami juga tidak mungkin mau mencari tau hal itu. Untuk apa pihak kami bersusah payah mencari tau hal tersebut. Silahkan saja kepada pemerintah provinsi, kalau pihak kami dilibatkan atau tidak itu, kalau pihak kami tidak dilibatkan juga tidak ada kerugian bagi pihak kami. Apalagi itu hanya dibentuk oleh pemerintah daerah, pihak kami memiliki tugas dan tanggung jawab mengamankan negara dari ancaman negara asing. Kami adalah instansi pusat yang kebetulan ditempatkan di daerah untuk mengamankan daerah dari berbagai macam gangguan dan ancaman keamanan. Pihak kami memiliki komando yang terpusat dan terkendali. Sampai kapan pun pihak kami selalu berkoordinasi dengan atasan kami, bukan pihak lain. Oleh karena itu pemerintah daerah harus memahami terkait keadaan itu.²⁵⁹

Wakil Presiden Republik Indonesia periode 2009-2014, Budiono, ketika memberi sambutan pada acara puncak peringatan Hari Nusantara Ke-13 Tahun 2013 di Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah, tanggal 15 Desember 2013, mengatakan, “apabila masing-masing instansi melihat dengan kaca mata dan kepentingan instansinya sendiri atau kepentingan yang lebih sempit lagi (ego sektoral). Apabila peraturan perundang-undangan tidak sinkron dan bahkan bertabrakan satu sama lain,

²⁵⁹ Hasil investigasi, *op.cit.*

apabila tidak ada forum koordinasi yang efektif, maka hampir dipastikan ada celah-celah aturan dan hukum yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk tujuan-tujuan yang dapat mengancam kedaulatan di bidang ekonomi, keamanan dan politik. Dan kedaulatan negara kita bisa runtuh dari dalam.”²⁶⁰

Akibat dari ego instansi sektoral dan tidak dipertimbangkannya aspek koordinasi dalam perencanaan dan pelaksanaan tugas dan kewajiban antar instansi sehingga kadang terjadi konflik kepentingan dari instansi tersebut. Kasus penangkapan terhadap pelaku *illegal fishing* pada bulan April 2010 di pantai Halmahera Utara dekat dengan laut Pulau Morotai ketika itu, dilakukan oleh pihak TNI AL dianggap syarat dengan kepentingan ekonomi (uang) yang kemudian menimbulkan konflik. Kasus ini oleh media lokal (Harian Malut Post) diberi tema “Perebutan Sumber daya ilegal” tersebut tidak menguraikan secara detail tentang pemerasan terhadap pelaku *illegal fishing*. Namun, dari tema tersebut bagi kita suap atau pungutan-pungutan liar yang dilakukan di instansi atau di lembaga birokrasi baik sipil maupun lembaga militer di Indonesia sudah tidak asing lagi, dan hal itu terjadi di sana.

Penyakit suap, sogok atau pungutan liar seperti ini memberi kesan bagi pelaku *illegal fishing* nelayan asing atau para pengusaha ikan di luar negeri bahwa petugas-petugas pengawasan pada instansi sektoral kelautan di Indonesia gampang disogok atau diberi uang pelicin bila mempunyai keinginan-keinginan atau tujuan-tujuan tertentu dapat tercapai. Hal inilah yang kemudian menjadi rebutan ruang kaplingan bagi instansi sektoral di atas. Ketika terjadi perebutan ruang kaplingan antar instansi sektoral, dapat saja berakhir dengan konflik atau pertentangan kepentingan antara instansi-instansi tersebut. Beberapa kasus tangkap ulang yang terjadi di perairan laut Pulau Morotai, menunjukkan adanya konflik kepentingan diantara instansi yang ada.

Pemberitaan saling tuduh dengan sifat egois masing-masing instansi menyuguhkan informasi yang tidak mendidik bagi masyarakat dan warga pengguna jasa kelautan dan perikanan. Akibat dari tidak berjalannya aspek

²⁶⁰ Lihat Sambutan Wakil Presiden, Budiyono, Pada Puncak Peringatan Hari Nusantara Ke-13 Tahun 2013 di Kabupaten Donggala, Provinsi Sulawesi Tengah, “Tepis Ego Sektoral Demi Kedaulatan Laut Republik Indonesia, 10-15 Desember 2013.

koordinasi antara instansi sektoral sebagaimana perintah peraturan perundang-undangan masing-masing instansi antara lain seperti Peraturan Kapolri No 22 Tahun 2010 tugas Ditpolair pada Pasal 208 ayat (1) menyebutkan, Satuan Patroli Daerah bertugas menyelenggarakan kerja sama dalam rangka penanganan SAR dan Bimas perairan dan pantai dengan instansi dan lembaga terkait. Maupun dalam Piagam Kesepakatan Bersama No 121/DJPSDKP/VIII/2012, B/32/VIII/2012 dan PKB/14/VIII/2012 pada Pasal 5 ayat (1) Apabila terjadi perbedaan dalam penafsiran dan/atau pelaksanaan Piagam Kesepakatan Bersama ini akan diselesaikan dalam Forum Koordinasi Tindak Pidana di Bidang Perikanan.

Saling adu argumentasi antara kedua instansi dapat menimbulkan gesekan atau konflik antara kedua instansi penjaga keamanan dan penegak hukum di laut tersebut. Konflik antara TNI AL dan Ditpolair dalam pengamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan laut Pulau Morotai dapat memberi peluang atau kemungkinan sebagai celah yang kemudian dimanfaatkan oleh nelayan asing terutama pelaku *illegal fishing* untuk melakukan suap dan sogokan. Konflik yang terjadi antara kedua instansi sektoral di atas, sejalan dengan apa yang dijelaskan oleh Maswadi Rauf, “perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan-hubungan sosial terjadi karena adanya kecenderungan manusia untuk menarik keuntungan bagi dirinya sendiri meskipun itu merugikan pihak lain. Nafsu manusia untuk memperoleh keuntungan tanpa memperdulikan pihak lain merupakan akar dari konflik dalam masyarakat.”²⁶¹

Peristiwa tangkap ulang yang sering dilakukan oleh TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP maupun Dinas Kelautan dan Perikanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai, menyisihkan dua persoalan. Di satu sisi ada unsur kesengajaan untuk mengambil keuntungan dalam bentuk apapun dan di sisi lain, disebabkan oleh salah paham dan kurang pengertian dari pihak yang satu dengan pihak yang lainnya. Namun kedua sisi ini bermuara pada perbedaan pandangan yang kemudian melahirkan konflik diantara mereka. Kasus tangkap ulang sebagaimana di atas dikatakan bahwa, “seingat saya, kami ditangkap secara bergantian terjadi beberapa kali. Kami pernah ditangkap Polisi Laut (Ditpolair) dan setelah di

²⁶¹ Ibid, hal. 5

lepas kemudian ditangkap oleh TNI AL, dan pernah ditangkap juga oleh Dinas Kelautan dan Perikanan dan PSDKP dalam kurun waktu hanya satu minggu.”²⁶²

Mengingat tumpang tindih kewenangan dalam kegiatan pengawasan dan penegakan hukum di laut selalu terjadi, karena kompleksitas tugas pengawasan dan keamanan yang melibatkan sejumlah instansi sektoral. Sehingga konflik kepentingan antara instansi sektoral tidak dapat dihindari. Oleh karena itu TNI AL, Kementerian Kelautan dan Perikanan yakni Ditjen PSDKP dan Kepolisian Republik Indonesia membuat kesepakatan di tingkat pusat sebagai salah satu bentuk dari upaya konsensus. Dalam penjelasan Maswadi, “konsensus terjadi bila tercipta kesepakatan dalam hubungan antara dua orang/pihak atau lebih. Bila konsensus tercapai, berarti konflik tentang masalah bersangkutan tidak ada. Bila konsensus tercapai berarti penyelesaian konflik (*conflict resolution*) berhasil dicapai.”²⁶³

Konsensus dalam bentuk kesepakatan bersama, melahirkan sebuah Piagam Kesepakatan Bersama antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Kepolisian Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut dengan Nomor: 121/DJPSDKP/VIII/2012, B/32/VIII/2012 dan PKB/14/VIII/2012 tentang Standar Operasional dan Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan Pada Tingkat Penyidikan. Piagam kesepakatan bersama ini merupakan perpanjangan waktu kesepakatan antar ketiga instansi sektoral tersebut yang telah disepakati pada tanggal 4 Februari 2008 lalu berisikan 9 Pasal. Inti dari Piagam Kesepakatan Bersama ini adalah pada ruang lingkup SOP yang meliputi langkah-langkah penanganan tindak pidana perikanan yang dilaksanakan oleh Kapal Pengawas/Kapal Polri/KRI/KAL mulai dari proses penyidikan, penyelidikan di Pangkalan/ Pelabuhan/ dinas sampai proses penuntutan.²⁶⁴

Piagam Kesepakatan Bersama antara tiga instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan tersebut, tidak menjadi perhatian di tingkat provinsi hingga saat ini. Padahal piagam kesepakatan bersama itu dibuat dengan harapan kemudian akan dilakukan kesepakatan tindak lanjutnya di

²⁶² Hasil investigasi, op.cit.

²⁶³ Ibid, hal. 13

²⁶⁴ Piagam Kesepakatan Bersama, op.cit.

tingkat provinsi bahkan kabupaten/kota. Lingkup kesepakatan tiga instansi tersebut meliputi pelaksanaan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan serta langkah-langkah penanganan tindak pidana kelautan dan perikanan hingga pada proses pra penuntutan, sebagaimana telah diatur dalam standar dan operasional prosedur. Terkait dengan Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) tersebut, dikatakan bahwa :

Piagam Kesepakatan Bersama itu ada tapi itu kesepakatan tingkat pusat, dan sampai saat ini kami belum tindaklanjuti di tingkat provinsi. Memang untuk melakukan hal ini harus kami berkonsultasi dengan pihak Polda (Ditpolair), Dinas Kelautan dan Perikanan dan Satker PSDKP. Kami lihat dulu, kalau itu sangat dibutuhkan, maka kami akan mencoba berkonsultasi dengan pihak instansi tersebut. Masalahnya kami juga belum lama bertugas di sini (di Ternate Maluku Utara). Kami akan mencoba mempelajari kembali dan bila memungkinkan kami akan mempertimbangkan untuk menindaklanjuti di Provinsi Maluku Utara ini.²⁶⁵

Pernyataan Uki Prasetya di atas tidak konsisten dengan isi Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) yang telah disepakati di Jakarta. Seakan-akan PKB tersebut tidak menjadi suatu keharusan bagi pihak Lanal TNI AL Ternate, untuk ditindaklanjuti pada tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Padahal pada Pasal 9, Piagam Kesepakatan Bersama ini memberi ruang yang luas bagi instansi sektoral untuk saling kerja sama dan berkoordinasi. Bahkan Piagam Kesepakatan Bersama (PKB), dibuat dengan maksud agar menghindarkan ego sektoral antara TNI AL, Ditpolair dan Satker PSDKP maupun Dinas Kelautan dan Perikanan. Apabila terjadi kesalahpahaman dalam pengawasan maupun penyelidikan dan penyidikan perkara kasus *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut di Maluku Utara pada umumnya dan perairan laut Pulau Morotai pada khususnya, PKB telah mengaturnya dalam Standar Operasional dan Prosedur.

B. Koordinasi TNI AL dalam Penegakan Hukum dan Keamanan di Perairan Perbatasan

Sebagai negara maritim, Indonesia memiliki dua pertiga wilayahnya terdiri dari laut dengan letak geografisnya berada pada posisi silang antara

²⁶⁵ Hasil investigasi, op.cit.

Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Oleh karena itu wilayah laut Indonesia berpotensi memiliki ancaman laut yang cukup signifikan dan kompleks. Sehingga dalam pergaulan internasional Indonesia harus memiliki lembaga pertahanan dan keamanan yang handal dan dapat diandalkan guna mengendalikan kompleksitas keamanan di wilayah perairan laut dimaksud. Untuk dapat mengendalikan wilayah perairan laut yang sangat kompleks, pemerintah telah melakukan pembenahan terhadap institusi pertahanan laut dengan maksud dapat mencegah terjadinya pelanggaran terhadap yurisdiksi nasional Indonesia. Dalam konsep pertahanan Indonesia dijelaskan bahwa “penggunaan kekuatan pertahanan diarahkan untuk menghadapi ancaman dan gangguan terhadap keamanan nasional apapun bentuknya.”²⁶⁶

Bila dilihat dalam sudut pandang posisi geografis dan geostrategis Indonesia sebagai negara kepulauan dalam hubungan antar negara. Indonesia sangat berkepentingan secara strategis guna mencegah dan mengantisipasi ancaman tradisional dan non-tradisional terhadap keutuhan dan kedaulatan negara. Ancaman tradisional adalah merupakan suatu ancaman yang berbentuk kekuatan militer negara lain yang dianggap membahayakan kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kemerdekaan bangsa. Sedangkan yang dimaksud dengan bentuk ancaman non-tradisional adalah berkaitan dengan aksi-aksi terorisme, perompakan dan pembajakan, penyelundupan, imigran gelap, perdagangan narkoba dan obat terlarang, penangkapan ikan secara ilegal atau *illegal fishing* negara asing, serta pencurian kekayaan alam Indonesia.²⁶⁷

Faktor-faktor yang dianggap penting terkait ancaman misalnya konstalasi geografi wilayah Indonesia, perkembangan lingkungan strategis, pola hubungan antara bangsa dan dinamika perkembangan dalam negeri adalah faktor yang sangat menentukan untuk merumuskan bentuk ancaman. Wilayah perairan laut merupakan aspek yang dipersepsikan sebagai salah satu bentuk gangguan yang sangat membahayakan pertahanan dan keamanan negara. Dalam konteks ini, wilayah laut menjadi

²⁶⁶ Lihat Buku Putih Pertahanan Negara Republik Indonesia, Mempertahankan Tanah Air Memasuki Abad 21, Departemen Pertahanan RI, Jakarta, 2003, hal 54.

²⁶⁷ Ibid, hal. 55.

prioritas penangkalan dan tindakan keamanan yang bersifat memaksa. Penggunaan kawasan laut secara terus menerus diperlukan adanya pengawasan dan pengamanan yang intensif, sehingga dibutuhkan adanya pengawasan dan pengamanan terhadap *Sea Lanes of Communication* (SLOC), *Sea Lanes of Trade* (SLOT), Garis-garis Perhubungan Laut (GPL), Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI), perbatasan laut dan aktivitas yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya di laut.²⁶⁸

Berkaitan dengan pengawasan dan pengamanan terhadap wilayah perairan laut Indonesia, TNI AL mengemban tugas dan tanggung jawab pertahanan di bidang kelautan. Dasar pelaksanaan tugasnya TNI AL, mengacu kepada Undang- Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pada Pasal 9 dijelaskan bahwa Angkatan Laut bertugas, (a) melaksanakan tugas TNI matra laut di bidang pertahanan; (b) menegakkan hukum dan menjaga keamanan di wilayah laut yurisdiksi nasional sesuai dengan ketentuan hukum nasional dan hukum internasional yang telah diratifikasi; (c) melaksanakan tugas diplomasi Angkatan Laut dalam rangka mendukung kebijakan politik luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah; (d) melaksanakan tugas TNI dalam pembangunan dan pengembangan kekuatan matra laut; (e) melaksanakan pemberdayaan wilayah pertahanan laut.²⁶⁹

Pangkalan TNI AL yang merupakan komponen Sistem Senjata Armada Terpadu (SSAT) berfungsi untuk memproyeksikan kekuatan TNI AL ke daerah operasi serta memberikan dukungan administrasi dan logistik agar terjamin keamanan kelangsungan operasi unsur-unsur operasional TNI AL dan sebagai fasilitator proses yustisial pelanggaran hukum di laut. Dalam konteks tugas seberat itu, pada kenyataannya Pangkalan TNI AL belum optimal dalam kepemilikan fasilitas serta alokasi anggaran yang sangat terbatas dalam mendukung tugas utamanya. Dalam kaitan dengan hal di atas, Uki Prasetya, mengatakan “fasilitas dan anggaran menepati posisi penting dalam rangka operasi patroli dan pengawasan Lanal. Dan itu bagi kami jantungnya Lanal untuk melakukan tugas-tugas Lanal sebagai proyeksi kekuatan TNI AL di daerah.” Selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

²⁶⁸ Ibid, hal.57.

²⁶⁹ UU No. 34 Tahun 2004, op.cit.

Keterbatasan anggaran operasional Lanal dapat melumpuhkan tugas pengawasan dan penegakan hukum di laut, khususnya di wilayah perairan operasi Lanal. Sebenarnya keberadaan Lanal di daerah harus menjadi perhatian tersendiri bagi pemerintah daerah juga. Tugas Lanal dapat menegakkan pertahanan dan mengamankan laut dan secara tidak langsung ikut menjaga keamanan di daerah. Dapatkah pemerintah daerah memberi perhatian tersendiri terkait dengan keterbatasan anggaran Lanal dalam operasi pengawasan dan penegakan hukum. Kegiatan seperti ini pihak Lanal juga butuh dukungan demi kebaikan kita semua.²⁷⁰

Hal ini, berarti ada keinginan tersendiri oleh pihak Lanal agar pemerintah daerah memiliki perhatian khusus terkait dengan anggaran operasionalnya. Sementara pemerintah daerah hingga saat ini belum memenuhi keinginan tersebut lantaran tidak ada alokasi anggaran baik APBN maupun APBD untuk itu. Akan tetapi menurut pemerintah setempat bahwa “untuk Kabupaten Pulau Morotai, pemerintah daerah membijaksanai bantuan ke Pangkalan TNI AL Pulau Morotai, namun tidak dalam bentuk uang tunai, tapi dalam bentuk barang, berupa satu unit mobil operasional dengan status hak pakai. Akan tetapi kita harus akui bahwa tugas mereka (TNI AL) sangat berat dan penuh risiko.”²⁷¹

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam kebijakan institusinya, TNI AL mempunyai tugas yang sangat strategis berkaitan dengan pertahanan negara. TNI AL memiliki tugas untuk mengamankan jalur-laur strategis pada kawasan operasi laut yang telah ditetapkan secara nasional. Dalam hubungannya dengan hal tersebut dikatakan sebagai berikut:

Ada lima (5) Daerah Operasi yang telah disusun dan ditetapkan terkait dengan kebijakan pengamanan laut oleh TNI AL. Wilayah laut di Maluku Utara, berada pada Daerah Operasi Laut III, karena daerah operasi ini dimulai dari Laut Halmahera sampai dengan Samudera Hindia, termasuk laut Maluku, Laut Banda dan Selat Wetar dan Ombai. Daerah Operasi ini yang akan dilakukan oleh TNI AL yang memiliki armada besar, seperti kapal-kapal KRI, dan itu berada di Lantamal baik di Surabaya maupun di Bitung Sulawesi Utara dan Ambon Maluku. Operasi yang dilakukan oleh kapal tersebut dilakukan secara periodik sesuai

²⁷⁰ Hasil invetigasi, op.cit.

²⁷¹ Hasil investigasi op.cit.

dengan jadwal yang telah ditetapkan. Kami yang berada di Pangkalan TNI AL Pulau Morotai ini belum mampu menjangkau sampai ke jalur-jalur tersebut, apalagi kami di sini belum memiliki armada pengawasan.²⁷²

Dalam pelaksanaan tugasnya Pangkalan TNI AL Pulau Morotai, di satu sisi merujuk pada kebijakan institusinya, dan disisi yang lain memiliki tugas untuk mengimplementasikan pula kebijakan lain yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan. Tugas dimaksud adalah TNI AL Pulau Morotai juga melaksanakan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dengan demikian, tugas pertahanan dan keamanan di bidang kelautan tidak hanya dilakukan oleh satu-satunya lembaga pertahanan seperti TNI AL itu sendiri. Akan tetapi dalam pelaksanaan tugas pengawasan dan pengamanan laut, TNI AL Pulau Morotai akan bersentuhan dengan sejumlah instansi di daerah yang juga merupakan satuan tugas laut, antara lain seperti Ditpolair, Satker PSDKP, dan Dinas Kelautan dan Perikanan maupun satuan tugas lain. Pada tataran ini terjadi kompleksitas pelaksanaan tugas di lapangan bahkan dapat saja menimbulkan berbagai konflik dalam implementasi kebijakan tersebut.

Salah satu bentuk kelemahan Lanal TNI AL Pulau Morotai adalah sejak didirikan tahun 2012 hingga tahun 2014 belum memiliki armada/kapal patroli pengawasan. Dalam kaitan keterbatasan ini, teori model Hogwood dan Gunn, menurut kedua pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat antara lain. *Pertama*, berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah. *Kedua*, apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu. *Ketiga*, apakah perpaduan sumber-sumber benar-benar ada. Pada syarat yang ke tiga sangat berkaitan dengan kondisi Pangkalan TNI AL Pulau Morotai. Karena implementasi kebijakan publik akan melibatkan berbagai sumber yang diperlukan baik dalam konteks sumber daya maupun sumber aktor itu sendiri.

Sementara itu, persoalan pelik lain yang melilit bangsa ini adalah sistem pengajian terhadap aparat negara baik sipil maupun militer. Bila

²⁷² Hasil invetigasi, op.cit.

dibandingkan dengan tugas-tugas instansi sektoral di bidang kelautan terutama TNI AL yang begitu berat sangat tidak wajar bila diberi kesejahteraan oleh negara sebagaimana saat ini. Terkait dengan hal tersebut dinyatakan “Maaf-maaf saja bila dibandingkan dengan tugas dan tanggung jawab kami (TNI AL) sebagai institusi dan keamanan penegak hukum di laut terutama tugas-tugas pertahanan, dengan pendapatan yang kami miliki, rasanya belum bisa dikatakan layak atau belum bisa memenuhi standarlah”²⁷³

Harus diakui bahwa salah satu persoalan pelik yang memicu terjadinya sogok atau suap dan pungutan liar di laut adalah tingkat pendapatan aparat pengawas dan penegak hukum di laut itu sendiri. Harus diakui bahwa sistem penggajian atau model pendapatan aparat negara sebagaimana saat ini menjadi salah satu titik kelemahan dalam rangka menegakkan hukum dan keamanan di bidang kelautan. Hal ini tidak jauh dengan pandangan teorinya A.W Roskill, terdapat keterkaitan antara logistik militer dengan kondisi negara secara keseluruhan, khususnya kondisi bidang ekonomi. Kekuatan pertahanan bidang maritim tidak akan dapat beroperasi secara optimal bila kekuatan logistiknya tidak ditunjang kekuatan ekonomi di luar militer.

C. Koordinasi Ditpolair dalam Penegakan Hukum dan Keamanan di Wilayah Perairan Perbatasan

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa koordinasi dalam perspektif institusional secara inpleks telah diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah. Pasal 208 ayat (1) dan (2) menekankan agar Satuan Patroli Daerah harus selalu bekerja sama dengan instansi sektoral terkait dalam penanganan *Search And Rescue* (SAR) dan melaksanakan fungsi pembinaan masyarakat (Binmas) di perairan dan pantai. Berkaitan dengan eksistensi Pasal ini, bahwa koordinasi adalah suatu usaha kerja sama antara instansi dalam implementasi kebijakan tertentu sedemikian rupa sehingga terjadi saling pengertian, saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi.

²⁷³ Hasil investigasi, op.cit

Munculnya kesan bahwa anggota Ditpolair kurang profesional dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya di perairan laut Pulau Morotai, khususnya selaku aparat penegak hukum dan keamanan. Sejatinya tidak dapat dibebankan kepada anggota atau institusi seperti Ditpolair semata. Namun bila disimak ternyata sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal juga, diantaranya koordinasi dan komunikasi yang lemah dengan instansi penegak hukum dan keamanan lainnya, antara lain misalnya TNI AL, Satker PSDKP, Dinas Kelautan dan Perikanan dan lain-lain. Sebagaimana diketahui berdasarkan sistem hukum nasional, di luar Ditpolair banyak instansi yang diberi kewenangan untuk melakukan penegakan hukum dan keamanan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Label kurang profesional yang disematkan kepada Ditpolair Maluku Utara atas kinerja penanganan permasalahan kelautan dan perikanan di wilayah perairan perbatasan laut Morotai, dikatakan bahwa: “ini semua akibat dari faktor eksternal, artinya karena lemahnya koordinasi antar institusi penegak hukum dan keamanan, memunculkan tarik menarik kewenangan antar institusi penegak hukum dan keamanan akhirnya bermuara pada melemahnya proses penegakan hukum dan pengawasan di laut secara keseluruhan. Selanjutnya dinyatakan:

Kelemahan kita (semua instansi sektoral) selama ini adalah persoalan koordinasi dan komunikasi. Saya melihat selama ini semua instansi sektoral pemangku kewenangan di laut sulit melakukan koordinasi. Bagaimana mungkin kita semua yang ada bisa menangani berbagai kasus di laut, utamanya kasus *illegal fishing* nelayan asing di pulau Morotai itu dengan baik, kalau diantara kita sendiri saling curiga. Hal ini terbukti dengan jelas, sesuai laporan anggota kami yang berada di lapangan. Ketika anggota kami melakukan penangkapan dan pemeriksaan kepada nelayan yang dicurigai melakukan pencurian ikan, tapi karena dokumennya lengkap otomatis dilepas, namun begitu dilepas dalam jarak beberapa mil saja sudah ditangkap lagi oleh TNI AL atau Satker PSDKP. Kasus tangkap ulang di wilayah perairan laut pulau Morotai ini sering terjadi. Setiap tahun peristiwa tangkap ulang selalu terjadi dan dasarnya adalah saling curiga. Hal seperti inilah bagi kami adalah faktor eksternal

yang dapat mengganggu tingkat profesionalisme suatu institusi.²⁷⁴

Faktor saling curiga antara instansi sektoral dapat terjadi akibat dari tidak berjalannya aspek koordinasi dan komunikasi dalam pelaksanaan tugas. Padahal, ada cara mengembangkan bentuk koordinasi dan mekanisme tata kerja antar instansi sektoral. Menurut Akmal “beberapa formulasi yang digunakan sebagai metode koordinasi antara lain, (a) koordinasi melalui kewenangan, (b) koordinasi melalui konsensus, (c) koordinasi melalui pedoman kerja dan (d) koordinasi melalui forum.” Dengan mekanisme koordinasi melalui kebijaksanaan, rencana, prosedur dan kondisi pelaksanaan bisa berjalan normal.²⁷⁵

Disharmonis antara Ditpolair, TNI AL dan Satker PSDKP maupun Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai dipicu oleh tidak berjalannya mesin koordinasi dan komunikasi dalam pelaksanaan tugas. Dalam teori Pressman dan Widalvsky, menyatakan sejauh mana implementasi dapat berhasil tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Karena kerja sama, koordinasi dan kontrol memegang peran sangat penting. Oleh karena itu koordinasi melalui forum koordinasi yang dibentuk gubernur sebagai salah satu inisiatif dalam menjaga harmonisasi antara institusi. Namun kesemuanya itu tidak berjalan sebagaimana mestinya, bahkan yang muncul kemudian adalah ego sektoral yang menuai konflik berkepanjangan. Memang harus diakui bahwa ego sektoral merupakan faktor intern institusi yang apabila itu muncul di satu instansi sektoral akan mempengaruhi instansi yang lain dalam melaksanakan tugas. Antara Ditpolair dengan TNI AL sering terjadi konflik sebagai salah satu faktor penyebabnya adalah ego sektoral atau merasa dirinya yang paling unggul (*superior*). Konflik antara TNI AL dengan Ditpolair bukan hanya terjadi pada pengamanan *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai, tapi pada kasus-kasus lain seperti pengamanan penyelundupan BBM dan Miras antara provinsi atau kabupaten dan kota melalui media laut. Hal ini dikatakan sebagai berikut:

Sesuai dengan petunjuk dari Keputusan Kapolri, Ditpolair mempunyai tugas menyelenggarakan fungsi kepolisian yaitu melakukan

²⁷⁴ Hasil investigasi, op.cit.

²⁷⁵ Ibid, hal. 10

patroli yang berkaitan dengan penanganan pertama pada tindak pidana dan pencarian serta penyelamatan kecelakaan di wilayah perairan. Walaupun kami berada di daerah dengan kondisi sarana dan prasarana yang masih minim, tapi dengan itu kami bekerja sama dengan masyarakat pesisir dan pantai untuk selalu melakukan pemantauan. Dalam menjalankan tugas-tugas itu kami sering berhadapan dengan TNI AL yang selalu menganggap dirinya lebih berhak dan lebih berkuasa. Satu kali saat, mohon maaf saya lupa tanggalnya tapi bulan Oktober, 2012 kami melakukan penangkapan terhadap pelaku *illegal fishing* nelayan lokal di laut Pulau Morotai. Ketika para pelaku ditahan, pihak Lanal Pulau Morotai memintakan kami agar melepas dengan alasan tidak perlu ditindak para pelaku *illegal fishing* lokal tersebut karena mereka hanya orang lokal yang mencari makan. Sebagai institusi penegak hukum, kadang kami melawan demi tegaknya hukum di laut.²⁷⁶

Begitu juga pada penyelundup BBM antar daerah di Provinsi Maluku Utara kerap terjadi. Seperti misalnya, pada Agustus tahun 2013 beberapa kali terjadi penangkapan penyelundup BBM oleh Ditpolair, namun pihak Pangkalan TNI AL Pulau Morotai selalu menganjurkan agar dilepas. Sikap berseberangan seperti ini memicu terjadinya konflik, bila pihak Ditpolair bersikukuh menindak tegas. Alasan dari pihak Lanal TNI AL terkesan ambigu, karena tidak mempertimbangkan aspek hukum. Misalnya, Syarif Abdurazak, mengatakan, “masalah penyelundupan BBM antar daerah di wilayah Halmahera Utara (Tobelo) ke Pulau Morotai melewati perairan laut Pulau Morotai adalah refleksi dari orang-orang kampung (desa) yang lapar untuk mencari makan, melalui keuntungan seperti itu. “ Kaitan hal ini dikatakan sebagai berikut :²⁷⁷

Para penyelundup BBM itu mencari nafkah, mereka itu adalah warga kita membawa BBM ke Pulau Morotai itu jumlahnya tidak seberapa. Jadi kalau kita lakukan penangkapan dan penahanan terhadap mereka, bagi saya membuat orang lapar semakin banyak. Artinya karena para penyelundup membawa BBM tidak terlalu banyak. Sehingga beberapa kali lembaga lain yang melakukan pencegahan dan penangkapan, kami memintakan ke mereka agar dilepas saja. Begitu juga para nelayan

²⁷⁶ Hasil invetigasi, op.cit.

²⁷⁷ Hasil invetigasi, op.cit.

lokal yang mencari nafkah. Kadang izin yang dikeluarkan oleh instansi pemberi izin terkesan mahal dan memaksa. Bahkan bisa jadi ada pungutan-pungutan yang membebani nelayan lokal kita ataupun juga karena waktu pengurusannya memakan waktu cukup lama, sehingga kadang mereka enggan mengurus dokumen-dokumen tersebut. Kalau seperti apakah kita harus menangkap dan menghukum mereka. Faktor inilah yang membuat institusi kami sering merasa iba terhadap nelayan lokal.

Kompleksitas kebijakan dan perilaku implementor kebijakan instansi sektoral tertentu seperti itu, akan menuai pertentangan di kalangan implementor kebijakan pada institusi sektoral lain. Ego sektoral dapat saja menjadi alasan instansi sektoral tertentu karena merasa mempunyai kekuatan lebih unggul. Sementara instansi sektoral lain memandang telah melaksanakan tugas sesuai prosedur perundang-undangan sebagai pedoman pelaksanaan tugas masing-masing instansi. Efek dari salah pemahaman tentang penegakan hukum pada titik tertentu dapat bersentuhan dengan instansi sektoral lain yang memiliki misi demi tugas dan tanggung jawab. Pada titik ini, Ditpolair sebagai salah satu instansi sektoral yang memiliki tugas penegak hukum dan pengamanan di laut, harus memahami sungguh-sungguh bahwa di negeri ini penegak hukum dan keamanan di laut sangat kompleks dan tumpang tindih yang sulit diurai satu persatu.

Oleh karena itu, harus diakui bahwa proses penegakan hukum, bukan hal aneh lagi apabila aparat Ditpolair harus berhadapan dengan aparat penegak hukum lainnya dalam proses penyidikan satu perkara pidana kelautan dan perikanan. Dalam menangani kasus di wilayah perairan, Ditpolair harus berhadapan dengan penyidik dan TNI AL, ataupun instansi sektoral lain seperti PPNS Perikanan dan PSDKP dan lainnya. Kondisi disharmonis antara aparat penyidik di Ditpolair dengan penyidik di institusi lain, dapat dipastikan akan memunculkan persepsi negatif terkait kinerja lembaga-lembaga tersebut. Dan pada gilirannya akan menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi-institusi yang ada. Padahal, peran aparat penegak hukum dalam konteks penegakan hukum menempati posisi yang sangat strategis dan menentukan menuju terciptanya supremasi hukum. Kondisi disharmonis antar institusi penegak hukum seperti ini kemudian menjadi perhatian utama pimpinan Polri,

sehingga dalam Grand Strategi Polri 2005-2025, pada tahapan kedua yaitu tahapan membangun kemitraan (*Partnership Bulding*), masalah harmonisasi penegakan hukum antar Polri dengan institusi penegak hukum lainnya menjadi salah satu isu sentral yang memerlukan pembenahan segera.²⁷⁸ Oleh karena memandang pentingnya terwujud koordinasi yang sinergis antar penegak hukum, khususnya dalam rangka penegakan hukum sebagai salah satu wujud membangun kebersamaan atau kemitraan, sehingga perlu disusun strategi guna peningkatan koordinasi antar instansi penegak hukum.

D. Koordinasi Satker PSDKP dalam Penegakan Hukum dan Pengawasan di Wilayah Perairan Perbatasan

Pada hakikatnya, program pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan bertujuan untuk menegakkan tertib pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan, agar sumber daya kelautan dan perikanan dapat dimanfaatkan secara bertanggungjawab. Dengan itu, dapat memberi manfaat secara berkelanjutan (*sustainable*), baik dari aspek ekonomi, sosial maupun ekologi atau lingkungan. Dengan demikian, pengembangan sarana dan prasarana pengawasan mutlak diperlukan guna mendukung pelaksanaan operasi pengawasan pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan.²⁷⁹

Dalam konteks itu di tingkat pusat terjadi kerja sama dengan instansi sektoral penegak hukum dan pengamanan sebagaimana pada tabel berikut ini :

Tabel 4.2 Kerja Sama Ditjen PSDKP dengan Instansi Pusat Meliputi TNI AL, Ditpolair, Bakorkamla, MA dan Kejaksaan Agung, Tahun 2014

No	Kerja Sama Antar Pihak	Wujud Kerja Sama
1	Ditjen PSDK dengan TNI AL	- Operasi Pengawasan Bersama di Laut (ZEE) - Kesepakatan Bersama Penanganan Tindak Pidana

²⁷⁸ <http://independent.academia.edu>. Grandstrategi.polri. diakses. 11 Oktober 2014

²⁷⁹ Ibid, hal. 9

No	Kerja Sama Antar Pihak	Wujud Kerja Sama
		Perikanan - Pertukaran data dan informasi di laut - Pelatihan Awak Kapal Pengawas, Pinjam pakai senjata api di kapal pengawas
2	Ditjen PSDKP dengan TNI AU	- Operasi pengawasan lewat udara (<i>Air Surveillance</i>) - Pertukaran data dan informasi pengawasan di laut
3	Ditjen PSDKP dengan Ditpolair	- Operasi Pengawasan Bersama di Laut - Kesepakatan Bersama Penanganan Tindak Pidana Perikanan - Pertukaran data dan informasi pengawasan di laut - Pelatihan Menembak - Pelatihan PPNS Perikanan dan Polsus
4	Ditjen PSDKP dengan Bakorkamla	- Operasi Bersama Penegakan Hukum di Laut - Pertukaran data dan informasi pengawasan di laut
5	Ditjen PSDKP dengan MA	- Pembentukan Pengadilan Perikanan
6	Ditjen PSDKP dengan Kejaksaan Agung	- Penyelesaian Tindak Pidana Perikanan
7	Ditjen PSDKP dengan Lembaga Sandi Negara	- Pengamanan Informasi operasi Kapal Pengawas untuk mencegah kebocoran informasi
8	Ditjen PSDKP dengan Pemda	- Operasi/Patrolu Kapal Pengawas KKP di dalam wilayah perairan pemda - Penempatan sementara dan sandar kapal pengawas KKP secara bergilir - Partisipasi dan dukungan BBM, logistik dan operasional dari Pemda dalam operasi pengawasan SDKP yang dilaksanakan oleh Kapal Pengawas KKP - Partisipasi dan dukungan Pemda dalam pengamanan barang bukti hasil tangkapan, proses penyidikan dan dalam hal keterangan saksi ahli.

Sumber : Laporan Hasil Pengawasan Ditjen. PSDKP Tahun 2014

Sarana dan prasarana merupakan salah satu aspek pendukung pelaksanaan operasi pengawasan di perairan laut Pulau Morotai, akan tetapi bagaimana meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengawasan

juga tidak kalah penting. Sebagai pulau terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain, di sana banyak terjadi kejahatan kelautan dan perikanan yang sulit di deteksi instansi sektoral di bidang kelautan. Menyadari pentingnya pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan, maka Satker PSDKP Ternate/Pulau Morotai melibatkan peran serta atau partisipasi masyarakat luas dengan sistem pengawasan berbasis masyarakat (Siswasmas) yang kemudian terbentuklah Pokwasmas sebagai titian dari Ditjen PSDKP Pusat. Berkaitan dengan keberadaan Pokwasmas sebagai sarana koordinasi lintas instansi sektoral laut, dikatakan sebagai berikut:

Walaupun masih terbatas, baik kuantitas maupun kualitasnya, Pokwasmas sangat berperan dalam hal laporan tentang pelanggaran di bidang kelautan dan perikanan, lebih-lebih berkaitan dengan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Ditjen PSDKP Pusat melalui Satker PSDKP Ternate telah melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai dengan memberikan sarana dan prasarana pengawasan untuk Pokwasmas. Di samping itu, dilakukan juga penguatan koordinasi dengan Dinas Kelautan dan Perikanan dalam hal pembinaan Pokwasmas, serta penguatan koordinasi dengan instansi sektoral terkait untuk tindak lanjut pelaporan oleh Pokwasmas.²⁸⁰

Mengingat operasional pengawasan sumber daya kelautan merupakan pelaksanaan amanat Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K) yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 2014, tugas pengawasan sumber daya kelautan meliputi 4 kegiatan pokok yakni, pengawasan ekosistem perairan dan kawasan konservasi, pengawasan pencemaran perairan, pengawasan pesisir dan pulau-pulau kecil dan pengawasan jasa kelautan dan sumber daya non hayati. Prioritas pengawasan tipe ini tidak pernah terlepas dari kawasan perairan pulau terluar. Satker PSDKP memprioritaskan kawasan perairan sebagaimana wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang ada di perairan Pulau Morotai. Pada titik ini kelompok pengawasan masyarakat sangat berperan untuk membantu pemerintah, terutama pemerintah daerah kabupaten Pulau Morotai.

²⁸⁰ Hasil investigasi, op.cit.

Di satu sisi, optimalisasi sistem pengawasan berbasis masyarakat (Siswasmas), secara internal masih memiliki sejumlah keterbatasan. Di sisi yang lain, secara eksternal masih berhadapan dengan sejumlah instansi sektoral dengan tugas dan tanggung jawab yang sama. Aspek positif yang tercipta secara realistis belum tentu dapat diterima secara jujur oleh pihak instansi sektoral lain yang memiliki peran yang sama. Pada akhirnya aktivitas Pokwasmas sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap persoalan pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan dapat berubah menjadi kelompok yang dicurigai sebagai bagian dari rekayasa atau diperalat untuk mengawasi instansi sektoral lain. Berkaitan dengan hal tersebut, dijelaskan sebagai berikut:

Beberapa kali ada laporan dari Kelompok Pengawasan Masyarakat (Pokwasmas), mereka diusir oleh Kapal Patroli pengawasan, ketika sedang berupaya mendekati 2 buah kapal putih berukuran kurang lebih 200 GT yang sedang berlabuh di pesisir Pulau Morotai di sekitar tanjung Sopy (tanjung pada salah satu desa yang berada di Utara Pulau Morotai). Menurut mereka (anggota Pokwasmas) kapal-kapal tersebut adalah kapal penadah ikan dari Filipina yang sering berada pada wilayah perairan tersebut 2 sampai 3 hari. Keberadaan kapal tersebut membuat Pokwasmas menaruh curiga, jangan sampai ada aktivitas lain sebagaimana penjualan senjata yang dilakukan oleh nelayan Filipina pada beberapa tahun lalu di Posiposi Rao (nama salah satu desa di Pulau Rao kecamatan Morotai Selatan Barat). Namun karena mereka diusir dan diancam oleh kapal pengawas tersebut, sehingga harus menghindar sejauh mungkin.²⁸¹

Pada konteks ini, dapat dikatakan bahwa, dalam kenyataannya, sebagian instansi sektoral dapat memanfaatkan momentum tertentu untuk kepentingan terselubung. Bahkan sebagian informan menyatakan, praktik pemerasan selalu dilakukan oleh instansi sektoral dan hal itu dilakukan secara terbuka karena dapat disaksikan warga nelayan lokal. Praktik pemerasan instansi sektoral laut terhadap nelayan asing tanpa mempertimbangkan aspek kerugian negara. Sebagaimana pengakuan salah satu informan, Simbiosis Metavor (nama disamarkan) “Sepanjang saya lihat di wilayah laut Pulau Morotai ini, nelayan Filipina itu sangat takut

²⁸¹ Hasil investigasi, op.cit.

dengan petugas keamanan laut Indonesia, apalagi kapal patroli pengawasan, terkecuali mereka bisa nego (negosiasi) dan rela memberikan ikan hasil tangkapan dorang (mereka nelayan Filipina) kepada petugas keamanan Indonesia sebagai jatah mereka (semacam kopensasi).²⁸² Salah satu saksi mata mengatakan sebagai berikut:

Pernah pada tahun 2012 lalu, kami menggunakan motor laut (kapal laut) dari Bere-Bere (nama ibu kota Kecamatan Morotai Utara) menuju ke desa kami di Sopy. Dalam perjalanan kami melihat kapal pengawas kepolisian mengambil ikan di kapal nelayan Filipina yang menangkap ikan di perairan laut pesisir Pulau Morotai. Setelah itu kapal polisi tersebut pergi meninggalkan kapal nelayan Filipina itu, dan mereka (nelayan Filipina) melanjutkan kegiatan penangkapan ikan di wilayah tersebut. Dan hal itu sudah biasa dan kami temukan berulang kali baik pihak polisi maupun dari Angkatan Laut, tapi akhir-akhir ini sudah mulai berkurang.

Kasus di atas mencerminkan adanya perilaku buruk yang dipertontonkan oleh aparat penegak hukum keamanan di Indonesia. Citra buruk aparat keamanan dan penegak hukum tersebut mewarnai lembaran kerja instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan selama ini, yang sejatinya merupakan benteng utama bagi kekayaan alam maritim Indonesia. Justru di tangan aparat penegak hukum dan keamanan laut seperti inilah harta kekayaan bangsa dan negara diperjual belikan demi kepentingan pribadi dan kelompok. Sangat tidak pantas bila aparat seperti ini disebut aparat, tapi layak bagi mereka adalah perampok harta kekayaan negara. Perilaku aparat seperti ini, oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti menggolongkan mereka berperilaku seperti ini sebagai “para Mafia Perikanan di Indonesia”. Perilaku aparat instansi sektoral seperti inilah yang kemudian menciptakan beberapa modus *illegal fishing* yang terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai.

E. Koordinasi Dinas Kelautan dan Perikanan dalam Penegakan Hukum dan Pengawasan di Wilayah Perairan Perbatasan

Sebagaimana peraturan perundang-undangan yang berlaku, pemerintah daerah dalam melakukan patroli keamanan laut, belum

²⁸² Hasil invetigasi op.cit.

memiliki kapal patroli keamanan laut yang memadai, artinya armada yang dimiliki sangat terbatas, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Kapal patroli yang terbatas namun dibebani dengan jarak pengawasan mencapai 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah provinsi adalah wilayah pengawasan kapal patroli kabupaten/kota. Walaupun akhir tahun 2014 kewenangan atas laut telah diserahkan kepada provinsi sesuai Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Namun sebelum berlakunya ketentuan pengganti ini, instansi yang menangani pelaksanaan patroli pengawasan dan keamanan laut, Dinas Kelautan dan Perikanan di bawah gubernur dan bupati atau walikota sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Keterbatasan sarana dan prasarana tidak menghambat kinerja aparat Dinas Kelautan dan Perikanan, realitas membuktikan walaupun hanya memiliki satu buah kapal patroli yang berukuran kecil namun Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai berperan aktif dalam patroli pengawasan di wilayahnya. Bagi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, kapal patroli pengawasan hanya satu dengan ukuran standar, namun tidak menjadi hambatan berarti, karena dalam setiap tahun pasti dilakukan pengawasan beberapa kali sesuai jadwal yang telah dipersiapkan. Koordinasi antar instansi sektoral sebenarnya sangat penting bagi Dinas Kelautan dan Perikanan. Hal ini, mengingat posisi geografis Pulau Morotai sebagai pulau terluar dan berbatasan langsung dengan negara lain, maka berbagai kejahatan laut pasti terjadi. Sebagai mana dikatakan:

Selaku orang yang pernah menjabat Kepala Badan Perbatasan Kabupaten Pulau Morotai, saya tahu benar hasil investigasi kami selama menjabat kepala badan perbatasan, memang benar, wilayah perairan laut pulau Morotai sangat rawan dengan berbagai macam kejahatan kelautan dan perikanan dengan berbagai modus operandinya. Beberapa jenis kejahatan yang sering muncul di sana adalah *illegal fishing*, *illegal mining*, *illegal logging*, *human trafficking* dan ada beberapa kali pemasokan/ penjualan senjata oleh nelayan Filipina pada saat konflik horizontal tahun 1999 – 2000 di Maluku Utara dan Poso. Sedangkan penyelundupan BBM dan Miras biasanya dilakukan oleh masyarakat kita dari Halmahera Utara (Tobelo) ke Pulau Morotai. Akan tetapi dari beberapa kasus tersebut, kasus

paling menonjol adalah kasus *illegal fishing* oleh nelayan asing dari beberapa negara, sementara kasus kejahatan lain tidak terlalu mencuat. Negara yang sering *illegal fishing* adalah Filipina, Thailand, Tiongkok, Taiwan dan China.²⁸³

Salah satu problem dalam kegiatan patroli pengawasan adalah masalah koordinasi dengan instansi sektoral kelautan yang lainnya. Pemerintah daerah Pulau Morotai, dalam hal ini dinas kelautan dan perikanan sebenarnya berkomitmen untuk memerangi kasus *illegal fishing* nelayan asing di perairan Pulau Morotai, akan tetapi salah satu kendalanya ketika melakukan koordinasi dengan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai sementara belum memiliki armada atau kapal patroli pengawasan. Pihak Pangkalan TNI AL Pulau Morotai sendiri hanya mengandalkan laporan ke pihak Lantamal Bitung atau Ambon, kemudian pihak Lantamal melakukan patroli pengawasan dalam jangka waktu yang cukup lama (2 sampai 3 minggu) baru kapal patrolinya datang melakukan patroli pengawasan. Sementara pihak perwakilan Satker PSDKP dan Pos Ditpolair Pulau Morotai juga memiliki keterbatasan sarana dan prasarana karena harus selalu berkoordinasi dengan Ditpolair Maluku Utara yang berkedudukan di Ternate dan Setker PSDKP di Ternate. Sebelum terbentuknya Lanal TNI AL Pulau Morotai pada tahun 2012, dinas kelautan dan perikanan sering berkoordinasi dengan Lanal TNI AL Ternate, karena waktu itu wilayah Lanal Ternate memiliki pos penempatan di Pulau Morotai. Dikatakan bahwa setelah terbentuk Lanal Pulau Morotai :²⁸⁴

Begitu dinas kelautan dan perikanan koordinasi dengan Lanal TNI AL Pulau Morotai, menjadi kaku karena dinas kelautan dan perikanan berkoordinasi dengan Lanal TNI AL yang tidak memiliki kapal patroli laut. Walau demikian tapi dinas selalu intensif berkoordinasi dengan pihak Ditpolair dan Satker PSDKP. Kebetulan Satker PSDKP sendiri merupakan bagian integral dari kelautan dan perikanan yang memiliki pos bantuan di Pulau Morotai. Lanal TNI AL Pulau Morotai mempunyai kantor yang bagus di bangun di kawasan perkotaan, tapi tidak mempunyai sarana kapal patroli. Berkaitan dengan penempatan pembangunan gedung Lanal TNI Pulau Morotai kami sering bertanya kenapa tidak di bangun di tempat yang

²⁸³ Hasil invetigasi, op.cit.

²⁸⁴ Hasil investigasi, op.cit.

lebih strategis. Dalam konteks karakteristik institusi atau badan pelaksanaan kebijakan atau implementor kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn, menyatakan,²⁸⁵ “ada 6 (enam) unsur yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan yakni (1) Unsur kompetensi dan ukuran staf suatu badan, (2) Unsur tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan dan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksanaan, (3) Unsur sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif). (4) Unsur vitalitas suatu organisasi, (5) Unsur tingkat komunikasi-komunikasi terbuka yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi, dan (6) Unsur kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan pembuatan keputusan atau pelaksana keputusan. Dalam kaitannya dengan Lanal TNI AL Pulau Morotai sebagai implementor kebijakan tapi tidak memiliki armada patroli pengawasan, maka menurut van Metter dan van Horn sangat berkaitan dengan unsur ke 4 yakni vitalitas suatu organisasi.

Selain kondisi koordinasi, salah satu persoalan klasik yang menghantui kegiatan pengawasan dan penegakan hukum adalah persoalan jaminan hidup bagi aparat yang ada. Tingkat pendapatan dan biaya hidup sangat tidak berimbang dalam melaksanakan tugas sebagai aparat instansi sektoral di bidang kelautan. Kinerja aparatur, baik birokrasi maupun petugas operasional di lapangan sesungguhnya sangat dipengaruhi oleh faktor pendapatan. Kolaborasi dengan perusahaan nelayan asing melalui broker di Indonesia sering dilakukan oleh petugas birokrasi maupun petugas di lapangan terkait dengan pengeluaran izin palsu bagi kapal nelayan asing demi mengambil keuntungan dibalik itu. Praktik sogokan bisa saja terjadi disebabkan oleh persoalan kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

²⁸⁵ Ibid, hal. 163

F. Inkonsistensi Terhadap Piagam Kesepakatan Bersama (PKB)

Berangkat dari kompleksitas koordinasi dalam implementasi kebijakan kelautan dan perikanan instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan selama ini, dilakukan sebuah kesepakatan bersama di Jakarta. Walaupun piagam ini telah disepakati sebelumnya, namun pada bulan Agustus 2012 di tingkat pusat telah dilakukan kesepakatan bersama kesepakatan antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kepolisian Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut. Kesepakatan bersama itu dituangkan dalam sebuah Piagam Kesepakatan Bersama (PKB), yang ditanda tangani oleh masing-masing pihak.

Piagam kesepakatan bersama dengan Nomor 121/DJPSDKP/VIII/2012, Nomor B/32/VIII/2012 dan Nomor PKB/14/VIII/2012 dilaksanakan pada hari Selasa, 07 Agustus 2012 di Jakarta dengan masing-masing pihak diwakili. Pihak Kementerian Kelautan dan Perikanan diwakili oleh Syahrin Abdurrahman, SE berkapasitas sebagai Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) yang bertindak dan menjalani jabatannya untuk dan atas nama Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia diwakili oleh Komisariss Jenderal Polisi Drs. Imam Sudjarwo, M.Si selaku kepala Badan Pemeliharaan Keamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia, bertindak dan menjalani jabatannya atas nama Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pihak Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, diwakili oleh Laksamana Muda TNI AL Didit Herdiawan, M.P.A., M.B.A, selaku Asisten Operasi Kepala Staf Angkatan Laut, bertindak atas nama Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut.²⁸⁶

Para pihak secara bersama-sama menyepakati sejumlah hal yang merupakan tanggung jawab bersama sebagai instansi penegak hukum dan keamanan di laut. Kesepakatan bersama tersebut terlebih dahulu menerangkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bahwa Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia memiliki potensi kekayaan sumber daya perikanan yang sangat besar sehingga perlu dikelola secara optimal, berkelanjutan, lestasi dan bertanggung jawab.

²⁸⁶ Ibid, hal. iii-iv.

2. Bahwa agar pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan dapat berdaya guna dan berhasil guna, perlu pengawasan dan pengendalian.
3. Bahwa berdasarkan undang-undang yang berlaku penyidik PPNS Perikanan, penyidik Polri dan penyidik TNI AL, memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan, tindak pidana perikanan.
4. Bahwa dipandang perlu adanya persamaan pola tindak dan harmonisasi antara ketiga instansi dalam melakukan proses penanganan tindak pidana perikanan, khususnya pada tahap penyidikan.
5. Bahwa untuk meningkatkan aktivitas penanganan tindak pidana perikanan perlu dilakukan dengan Standar Operasional dan Prosedur (SOP) yang baku dan terpadu.²⁸⁷

Piagam kesepakatan bersama mengenai standar operasional dan prosedur, dibuat dengan mengacu pada dasar hukum kebijakan masing-masing instansi sektoral. Rujukan PKB tersebut dimulai dengan : (a) Undang-Undang Dasar 1945; (b) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP); (c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia; (d) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; dan (f) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Maksud disusunnya standar operasional dan prosedur tersebut, sebagai bentuk penanganan tindak pidana perikanan di tingkat penyidikan dan penuntutan sebagai pedoman bagi penyidik dalam menangani tindak pidana perikanan. Sehingga dengan demikian akan menjamin keseragaman dan kepastian hukum bagi penyidik yang menangani perkara tindak pidana perikanan secara cepat dan tepat.²⁸⁸

Sesuai dengan ruang lingkup yang diberikan oleh standar operasional dan prosedur bahwa langkah-langkah pengamanan tindak pidana perikanan yang dilaksanakan oleh Kapal Pengawas/ Kapal Polri/KRI/ KAL, mulai dari proses penyelidikan, penyidikan di pangkalan/

²⁸⁷ Piagam Kesepakatan Bersama, (PKB), op.cit.
²⁸⁸ Ibid, hal. 5

pelabuhan/dinas sampai pada proses pra penuntutan. Piagam Kesepakatan Bersama ini terdiri atas 9 Pasal beserta lampirannya. Pada Pasal 5 mengatur tentang penyelesaian perselisihan, ayat (1) Apabila terjadi perbedaan dalam penafsiran dan/atau pelaksanaan Piagam Kesepakatan Bersama ini akan diselesaikan dalam Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Ayat (2) Dalam rangka mencapai musyawarah dan mufakat oleh para pihak, dilakukan pembahasan untuk penyelesaian perbedaan penafsiran dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pihak telah bersepakat untuk bertanggung jawab sepenuhnya guna melaksanakan hal-hal yang berkaitan dengan pencapaian tujuan sebagaimana telah tercantum pada piagam kesepakatan bersama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada tataran implementasi ternyata, Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) yang telah ditanda tangani sejak tahun 2012, hingga kini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini jelas melanggar ketentuan pada Pasal 5 ayat (1) dan (2) sebagaimana di atas. Padahal Piagam Kesepakatan Bersama antara para pihak penegak hukum dan keamanan di laut tersebut dilakukan sebagai wahana koordinasi agar menghindari ego sektoral yang selama ini selalu terjadi pada masing-masing instansi di level provinsi dan kabupaten/kota. Hal dimaksudkan untuk menghindari pengalaman masa lalu, sebelum kesepakatan bersama ini dibuat, telah banyak terjadi konflik dalam implementasi kebijakan masing-masing instansi di lapangan. Oleh karena itu, piagam kesepakatan bersama ini wajib diturunkan pada level provinsi dan kabupaten/kota untuk ditindaklanjuti dengan kesepakatan bersama pula.

Namun untuk Provinsi Maluku Utara ada konsensus dalam bentuk kesepakatan bersama ini, sama sekali tidak dilakukan dengan berbagai alasan. Hal ini dikatakan sebagai berikut:

Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) yang telah ditanda tangani bersama oleh para pihak pada tahun 2012 di Jakarta sebenarnya harus ditindaklanjuti di Provinsi. Ketika saya masih bertugas di Provinsi Gorontalo satu tahun lalu (tahun 2013), PKB ini disepakati oleh para pihak di Jakarta kami langsung menindaklanjuti di Provinsi Gorontalo. Dan itu kami lakukan sebagai salah satu bentuk antisipasi terhadap ego sektoral

dan merupakan forum koordinasi antara instansi penegak hukum dan keamanan di laut. Antara TNI AL, Ditpolair dan Satker PSDKP atau Dinas Kelautan dan Perikanan memiliki tugas dan kewajiban yang sama untuk menegakkan hukum dan keamanan di bidang kelautan. Untuk menghindari tumpang tindih dalam pelaksanaan satu kebijakan secara bersama-sama, harus ada rambu-rambu yang dikoordinasikan, dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalau di Maluku Utara ini, beberapa kali terjadi sedikit ketegangan antara petugas kami dan pihak TNI AL di lapangan ketika melakukan patroli di laut. Kami agak kesulitan mencari solusi penyelesaiannya karena di Maluku Utara belum ada kesepakatan sebagaimana Piagam Kesepakatan Bersama di Jakarta.²⁸⁹

S.N Jha dan P.C Mathur, memandang bahwa desentralisasi sebenarnya menjadi alasan sangat mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah pusat dengan sebuah pendekatan pusat masyarakat guna menjadi solusi persoalan lokal, menyangkut peningkatan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini mungkin saja dalam proses pemerintahan lokal terjadi bersebarangan kewenangan dengan pemerintah pusat, bahkan dapat pula merusak kebijakan publik yang dirancang untuk kebaikan masyarakat luas. Akan tetapi terjadi kegagalan dalam memahami desentralisasi ketika munculnya fenomena mafia dalam pemerintahan lokal yang melemahkan proses politik dari pusat kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan makna filosofi dari desentralisasi menjadi sia-sia belaka. Oleh karena itu kebijakan pemerintah di tingkat pusat membuat kesepakatan bersama tidak dapat dijalankan di tingkat lokal, karena banyaknya mafia yang bersemayam di Dinas Kelautan dan Perikanan di Provinsi maupun kabupaten/kota.

Kesepakatan bersama, yang dilakukan dengan maksud untuk menyamakan persepsi ketiga instansi sektoral bidang kelautan dan perikanan di tingkat lokal. Dalam menyusun Standar Operasional dan Prosedur (SOP) yang berkaitan dengan penanganan kasus tindak pidana perikanan dan kelautan merupakan pedoman kerja sama. Standar Operasional Prosedur (SOP) instansi sektoral ini sebagai wahana kerja sama dan koordinasi guna mengantisipasi lajunya aktivitas ilegal di laut

²⁸⁹ Hasil invetigasi, op.cit.

terutama para pelaku *illegal fishing*. Di samping itu juga SOP adalah bentuk antisipasi terhadap ego sektoral instansi tertentu dalam implementasi kebijakan di lapangan. Sebuah bentuk konsensus antar instansi yang perlu ditaati guna kepentingan bersama.

Aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai telah menggerogoti perekonomian negara di bidang kelautan dan perikanan yang tidak sedikit jumlahnya. Diperkirakan kurang lebih 30 % peristiwa *illegal fishing* secara nasional berasal dari perairan laut Pulau Morotai. Secara nasional berdasarkan data pada PSDKP Kementerian Kelautan dan Perikanan pada awal Agustus tahun 2012 saja kapal pengawas Kementerian Kelautan dan Perikanan telah menangkap 75 kapal pelaku *illegal fishing*. Total kapal pelaku *illegal fishing* yang berhasil ditangkap sejak tahun 2005 hingga 2012 saja mencapai 1.240 kapal. Penangkapan dilakukan oleh kapal pengawas Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam hal ini Pengawasan Sumber Daya Perikanan dan Kelautan.²⁹⁰

Menurut Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Syahrin Abdurrahman, “selaku wakil dari Kementerian Kelautan dan Perikanan ketika itu yang menandatangani piagam kesepakatan bersama tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan pada Tingkat Penyidikan adalah sangat penting karena salah satu alasan kenapa pentingnya kesepakatan bersama ini dibuat yakni untuk membentuk pola tindak dan koordinasi dan harmonisasi antara TNI AL, Polri dalam hal ini Dipolair dan PSDKP sebagai instansi penyidik tindak pidana perikanan. Standar Operasional dan Prosedur (SOP) ini menjadi pedoman bagi para penyidik tindak pidana perikanan dalam penanganan kapal pelaku *illegal fishing* di tengah laut sampai pada Jaksa Penuntut Umum (JPU). Oleh karena itu penting dilakukan, sehingga proses penegakan hukum dapat terlaksana secara efektif dan efisien bahkan bisa menimbulkan efek jera bagi para pelaku *illegal fishing*. Lanjut Syahrin bahwa Standar Operasional dan Prosedur yang baru ditanda tangani ini merupakan perpanjangan dari Standar Operasional Prosedur yang telah

²⁹⁰ Lihat Investor Daily, 8 Agustus 2012, hal. 7 kkp.go.id.info. media. diakses pada 24 Desember 2014.

disepakati sebelumnya, yaitu pada tanggal 4 Februari 2008.”²⁹¹

G. Forum Koordinasi di Tingkat Provinsi

Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Perikanan ini dibentuk dengan Surat Keputusan Gubernur Provinsi Maluku Utara Nomor : 244.1/ KPTS/MU/2011 tentang Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan di Provinsi Maluku Utara. Pertimbangan pembentukan forum tersebut, merupakan tindak lanjut dari kehendak Pasal 73 ayat (5) Undang-Undang Nomor : 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Perikanan dan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor : PER. 13/MEN/ 2005. Bahwa forum koordinasi penanganan tindak pidana di bidang perikanan merupakan hasil perubahan yang telah dilakukan beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Kelautan dan

Perikanan Nomor : PER.18/MEN/ 2011. Maka dalam rangka penanganan tindak pidana di bidang perikanan dianggap sangat penting dan strategis untuk membentuk Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan Provinsi Maluku Utara.²⁹²

Tabel 4.4 Tugas dan Fungsi Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Bidang Perikanan di Provinsi Maluku Utara

No	Tugas dan Fungsi Forum	Ket.
1.	Koordinasi kegiatan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan	
2.	Identifikasi, jenis modus operandi volume/frekuensi dan penyebaran praktik-praktik tindak pidana di bidang perikanan	
3.	Penetapan jenis tindak pidana di bidang perikanan yang diprioritaskan untuk diproses secara bertahap	
4.	Penyuluhan dan pembinaan kepada masyarakat untuk mencegah terjadinya tindak pidana di bidang perikanan	
5.	Identifikasi, pengukuran dan analisis, signifikansi tindak pidana di bidang perikanan secara periodik	
6.	Perancangan bentuk-bentuk koordinasi kegiatan-kegiatan	

²⁹¹ Laporan Ade Mulyan, melalui Kantor Berita Politik RMOL.CO, Jakarta, 07 Agustus 2012.

²⁹² Lihat Konsideran Surat Keputusan Gubernur No. 244.1/KPTS/MU/2011 tentang Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan di Provinsi Maluku Utara.

No	Tugas dan Fungsi Forum	Ket.
	pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan	
7.	Perumusan dan pemutakhiran strategi pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan	
8.	Pemantauan dan penyajian laporan pelaksanaan pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan	
9.	Pengkajian dan evaluasi efektifitas strategi pemberantasan tindak pidana di bidang perikanan secara berkelanjutan	

Sumber : Keputusan Gubernur No. 244.1/KPTS/MU/2011.²⁹³

Pembentukan forum koordinasi ini merupakan perintah Undang-Undang yang harus dilaksanakan oleh Gubernur karena berkaitan dengan konsekuensi alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), bahkan dibebankan pula kepada masing-masing Satuan Perangkat Daerah (SKPD) yang terlibat di dalam Forum Koordinasi Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Instansi yang terlibat juga memiliki keterkaitan kebijakan masing-masing instansi sektoral dengan kelautan dan perikanan. Bila terjadi hal-hal yang sangat penting dalam langkah kegiatan sinkronisasi dan koordinasi, ketua forum memiliki hak dan kewenangan untuk membentuk tim teknis. Tim teknis tersebut bertugas dan bekerja untuk menyelesaikan tindak pidana yang berkaitan dengan perikanan berupa penanganan barang bukti, penanganan awak kapal. Keanggotaan tim teknis dapat terdiri dari instansi terkait yang telah terdaftar sebagai anggota forum koordinasi sesuai surat keputusan gubernur, namun harus sesuai dengan kebutuhan teknis dalam penyelesaian kasus tersebut.

Menurut Ketua Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan Provinsi Maluku Utara:

Forum Koordinasi ini di dibuat oleh gubernur bukan hanya sekedar perintah Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perikanan saja, tetapi forum ini harus ada sebagai bentuk respon pemerintah daerah provinsi terhadap kegiatan atau kasus *illegal fishing* yang selama ini menimpa Maluku Utara, baik itu terjadi di wilayah perairan laut Maluku Utara secara keseluruhan, maupun yang terjadi di wilayah perairan laut

²⁹³ Ibid

kabupaten/kota yang ada. Terutama di wilayah perairan laut Pulau Morotai yang memiliki intensitas kegiatan *illegal fishing* yang cukup tinggi, dibanding kabupaten lain di Maluku Utara, karena wilayah ini merupakan pintu masuk kapal nelayan asing dari Filipina dan negara lainnya. Keanggotaan yang tercantum dalam forum koordinasi penanganan tindak pidana di bidang perikanan ini merupakan instansi sektoral yang memiliki keterkaitan dengan kelautan dan perikanan, yang berkapasitas sebagai pengawasan dan keamanan maupun sebagai penegak hukum.²⁹⁴

Keanggotaan forum koordinasi tingkat provinsi yang dibentuk Gubernur beranggotakan 29 instansi sektoral yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan. Terkait dengan implementasi kebijakan kelautan instansi yang terlibat dalam keanggotaan tersebut memiliki keterkaitan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dimiliki masing-masing instansinya. Susunan dan spesifikasi jabatan dalam forum koordinasi dari masing-masing instansi sektoral, dapat dikemukakan sebagaimana pada tabel berikut ini :

Tabel 4.5 Susunan Anggota Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Perikanan Provinsi Maluku Utara

No	Jabatan Pokok	Jabatan Dalam Tim
1.	Gubernur Maluku Utara	Pembina
2.	Wakil Gubernur Maluku Utara	Pembina
3.	Komandan Korem Maluku Utara	Pengarah
4.	Kapolda Maluku Utara	Pengarah
5.	Komandan LANAL Ternate	Pengarah
6.	Kejaksaan Tinggi Maluku Utara	Pengarah
7.	Ketua Pengadilan Maluku Utara	Pengarah
8.	Sekretaris Daerah Provinsi Maluku Utara	Pengarah
9.	Kakanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Maluku Utara	Pengarah
10.	Ketua Bappeda Provinsi Maluku Utara	Pengarah
11.	Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku Utara	Ketua
12.	Kepala Biro Hukum HAM Setda Provinsi Maluku Utara	Wakil Ketua
13.	Kepala Bidang Pengolahan dan Pengawasan Sumber	Sekretari

²⁹⁴ Hasil invetigasi, op.cit.

No	Jabatan Pokok	Jabatan Dalam Tim
	Daya Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku Utara	
14.	Kepala Dinas Perhubungan Provinsi Maluku Utara	Anggota
15.	Kepala Badan Lingkungan Hidup Provinsi Maluku Utara	Anggota
16.	Kepala Dinas Tenaga Kerja Provinsi Maluku Utara	Anggota
17.	Kepala Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Provinsi Maluku Utara	Anggota
18.	Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kab./Kota se Provinsi Maluku Utara	Anggota
19.	Kepala Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Ternate	Anggota
20.	Direktur Reserse dan Kriminal Polada Maluku Utara	Anggota
21.	Direktur Polisi Perairan Polda Maluku Utara	Anggota
22.	Kepala Kantor Imigrasi Kelas 1 Ternate	Anggota
23.	Kepala Kantor Bea Cukai Ternate	Anggota
24.	Kepala Pelabuhan Perikanan Nusantara Ternate	Anggota
25.	Kepala Stasiun Karantina Ikan Kelas 1 Babullah Ternate	Anggota
26.	Kepala Kantor Administrasi Pelabuhan Ternate	Anggota
27.	Kepala Laboratorium Pembinaan dan Pengujian Mutu Hasil Perikanan Ternate	Anggota
28.	Kabag Pasops Lanal Ternate	Anggota
29.	Kepala Satker Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Ternate	Anggota

Sumber : Bidang Pengolahan dan Pengawasan Sumber Daya, DKP Provinsi Maluku Utara, Tahun 2014.

Konsekuensi anggaran yang timbul akibat dari dikeluarkan Surat Keputusan Gubernur tentang forum koordinasi, dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Bahkan oleh Gubernur, setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat dibebankan anggaran tertentu dan telah disepakati. Sebagaimana dikatakan;

Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di bidang kelautan dan perikanan memiliki sumber anggaran selain dari APBN dan APBD dapat pula dibebankan kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang termasuk di dalam anggota forum koordinasi ini. Pembebanan anggaran kepada instansi Satuan Kerja Perangkat Daerah hanya sekedar bersifat konsumsi pada saat rapat dilakukan beserta honorarium peserta rapat, dan

hal itu menjadi telah kesepakatan bersama dengan catatan apabila rapat tersebut dapat dilaksanakan di SKPD atau instansi tertentu.²⁹⁵

Pembentukan forum koordinasi dan komunikasi ini, sebagai bentuk respon terhadap perintah peraturan perundang-undangan di bidang kelautan dan perikanan. Eksistensi forum koordinasi sangat penting karena dengan adanya banyak kasus *illegal Fishing*, penjualan senjata, penyelundupan bahan Bakar Minyak (BBM) dan beberapa kasus lain yang pernah terjadi baik di wilayah perairan laut di Provinsi Maluku Utara pada umumnya, maupun perairan laut Pulau Morotai pada khususnya. Terjadi beberapa kasus yang mengejutkan, diekspos melalui media lokal (Malut Post). Misalnya ketika terjadi kasus penjualan senjata oleh nelayan Filipina kepada warga masyarakat di Pulau Posi-Posi Rao pulau Morotai (Malut Post, 18 Desember 2010). Peristiwa penjualan senjata ini benar-benar luput dari pengawasan aparat instansi sektoral penegak hukum dan keamanan laut. Kasus tersebut menuai protes dari berbagai kalangan karena dianggap aparat instansi penegak hukum dan keamanan laut Maluku Utara tidak melaksanakan tugas sebagaimana mestinya.

Kasus penjualan senjata yang dilakukan oleh nelayan Filipina, telah dilaporkan oleh warga masyarakat kepada aparat keamanan terutama kepada pihak TNI AL dan Kepolisian telah berulang kali tapi tidak mendapatkan respon positif dari pihak keamanan. Sehingga masyarakat melaporkan kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Pulau Morotai yang kemudian disiarkan melalui media lokal Harian Malut Post.²⁹⁶ Kondisi ini mencerminkan adanya keretakan koordinasi antara instansi sektoral dan pemerintah daerah setempat sehingga tidak terjadi kesamaan langkah dalam menanggulangi kasus yang dapat mengancam stabilitas daerah, bangsa dan negara. Karena pada saat peristiwa itu terjadi, Pangkalan TNI AL Pulau Morotai belum ada sehingga, Pangkalan TNI AL Ternate yang paling bertanggung jawab terhadap kecolongan yang membahayakan itu.

Ketika dikonfirmasi kepada Kababag Perwira Staf Operasi TNI AL Ternate, menyatakan “Kami belum mendapatkan laporan dari personil kami yang ditempatkan pada Posko di sana untuk mengawasi wilayah

²⁹⁵ Hasil investigasi, op.cit.

²⁹⁶ Koran Harian Malut Post, 18/12/2010, op.cit.

perairan laut Pulau Morotai, sehingga kami belum mengetahui duduk permasalahan yang sebenarnya”.²⁹⁷ Hal inilah yang membuat Gubernur Provinsi Maluku Utara, Taib Armayin angkat bicara dengan menyalahkan petugas keamanan (TNI AL dan Kepolisian) yang berada di wilayah Pulau Morotai. Dianggapnya petugas keamanan laut terutama TNI AL dan Ditpolair tidak bekerja dengan baik. Bahkan menurut gubernur bahwa informasi terjadinya penjualan senjata api dan *illegal fishing* di perairan laut desa Posiposi Rao Pulau Morotai yang dilakukan oleh nelayan Filipina telah berulang kali.²⁹⁸

Munculnya beberapa kasus kejahatan silih berganti saat itu, terutama kasus aktivitas *illegal fishing*, namun tidak mendapat tanggapan yang serius pihak penegak hukum dan keamanan laut, seperti TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Sehingga kehadiran Forum Koordinasi dan Komunikasi antar instansi sektoral dan pemerintah daerah sangat tepat sesuai dengan momentum yang ada. Kehadiran forum ini lebih banyak membicarakan solusi danantisipasi kasus *illegal fishing*, penjualan senjata ilegal dan kasus penyelundupan BBM, maupun kasus lain yang terjadi di laut selama ini. Oleh karena itu, isyarat penting dan misi yang diemban dalam Pembentukan Forum Koordinasi dan Komunikasi ini adalah agar setiap bulan selalu dilakukan pertemuan rutin antara instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan sebagaimana pada diktum kedua Keputusan Gubernur tentang Forum ini yaitu “ Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan bertugas mensinkronisasikan dan mengoordinasikan kegiatan penanganan tindak pidana di bidang perikanan”²⁹⁹ Sesuai dengan hasil konfirmasi kepada pihak-pihak yang menjadi anggota tetap forum koordinasi, bahwa setiap bulan sudah menjadi kesepakatan tentang waktu dan tempat pertemuan dan materi-materi yang menjadi isu sentral.

Kehadiran instansi sektoral yang diundang berdasarkan apa yang akan dibahas dalam pertemuan tersebut, karena setiap saat yang dibahas hanya berkaitan dengan pelanggaran keamanan dan hukum di laut sesuai

²⁹⁷ Lihat Pernyataan Lettu (AL) Aviv, Kabag Perwiran Staf Operasi, Pangkalan TNI AL Ternate, Koran Malut Post ,pada tanggal, 13 Desember, 2010

²⁹⁸ Kompas.Com, 28 Desember 2010. op.cit.

²⁹⁹ Lihat Konsideran Memutuskan dan Menetapkan pada diktum kedua, SK Gubernur No. 244.1/KPTS/MU 2011.

tupoksi masing-masing instansi sektoral. Kasus yang menonjol dalam setiap laporan dalam pertemuan tersebut adalah kasus *illegal fishing* dan penyelundupan BBM. Kalau kasus penyelundupan BBM, pelakunya warga masyarakat antara daerah. Sedangkan aktivitas *illegal fishing* lebih banyak didominasi nelayan asing yakni nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Sehingga pada pertemuan itu pembahasannya selalu berkaitan dengan koordinasi dalam melakukan pengamanan terhadap kasus *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Hal ini sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

Setiap pertemuan, bahasan kita tidak lain hanya menyangkut masalah pengawasan dan penanganan terhadap kasus *illegal fishing*, terutama yang dilakukan oleh nelayan asing. Dan kalau hanya masalah itu lantas setiap bulan kita harus melakukan pertemuan berarti bagi kami tidak terlalu efektif. Koordinasi yang kita bangun diantara instansi sektoral peserta rapat belum tentu menjamin pelaksanaannya di lapangan. Mengamankan laut tidak segampang mengamankan darat yang dilakukan hanya dengan menggunakan kendaraan darat dengan gampang. Tapi mengamankan laut harus diikuti dengan berbagai konsekuensi, karena berhadapan dengan cuaca, biaya operasional, apalagi ada petugas instansi tertentu di lapangan yang berlaku ego-sektoral dengan eksistensi instansinya maka kita tetap akan mengalami kesulitan mencapai itu. Sehingga kami tidak terlalu serius dengan setiap rapat yang digelar. Walaupun forum tersebut memiliki keanggotaan tetap, karena dibentuk dalam sebuah surat keputusan gubernur yang bersifat tetap.³⁰⁰

Bagi instansi sektoral vertikal tertentu, pembentukan forum koordinasi ini terkesan lamban dalam merespon gejolak di daerah kabupaten/ kota terutama dalam penanganan permasalahan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing yang sangat mendesak. Bila forum koordinasi ini dibentuk sebagai rasa tanggung jawab dan keprihatinan terhadap kondisi di daerah sebagaimana kasus-kasus *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai, di samping perintah ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu pemerintah provinsi harus mengoordinasikan dengan pemerintah daerah di bawahnya. Pada tataran ini, pemerintah

³⁰⁰ Hasil investigasi, op.cit.

provinsi harus melibatkan pihak Pangkalan TNI Angkatan Laut Pulau Morotai dan representasi pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai, yaitu Dinas kelautan dan Perikanan Kabupaten. Anehnya, instansi sektoral penegak hukum dan keamanan yang ada di Kabupaten Pulau Morotai tidak dilibatkan. Padahal, instansi-instansi itu, berkedudukan di wilayah dimanan terjadi aktivitas-aktivitas *illegal fishing* nelayan asing tersebut.

Berkaitan dengan lambannya koordinasi antara pemerintah provinsi dan instansi sektoral vertikal dan pemerintah kabupaten terkait eksistensi forum koordinasi di Provinsi, pihak Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai , mengatakan “ hal itu menunjukkan adanya kekeliruan dalam membangun sebuah sistem koordinasi yang melibatkan instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan. Harus dipahami bahwa koordinasi harus dapat dilakukan baik secara internal institusi itu sendiri, tapi lebih penting lagi adalah koordinasi secara eksternal. Koordinasi eksternal dilakukan dengan cara berhubungan dengan instansi lain untuk tujuan bersama.”³⁰¹ Selanjutnya dikatakan sebagai berikut;

Sejak dibentuk forum koordinasi tingkat provinsi hingga saat ini pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai, lebih khusus Dinas Kelautan dan Perikanan tidak sama sekali dikoordinasikan apalagi dilibatkan. Sesungguhnya pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Pulau Morotai tidak memaksakan diri untuk dimasukan di dalam forum itu karena pihak pemda Morotai pahami forum itu adalah forum di provinsi. Tetapi pihak pemerintah provinsi harus tahu bahwa Kabupaten Pulau Morotai ini sangat rawan dengan kasus-kasus *illegal fishing* dan penjualan senjata oleh nelayan Filipina, Tiongkok, Taiwan, Thailand, China dan lainnya. Ini artinya ada kabupaten tertentu yang seharusnya menjadi prioritas untuk dilibatkan. Siapapun pasti tau bahwa Kabupaten Pulau Morotai itu pulau terluar dan berbatasan langsung dengan negara lain. Pemerintah provinsi harus pahami hal itu, bahwa letak geografis Kabupaten Pulau Morotai berbeda dengan kabupaten lain di Maluku Utara. Ini yang perlu menjadi pertimbangan untuk saling koordinasi dan bersinergi antara pemerintah provinsi dan Kabupaten Pulau Morotai. Bagi kami (saya), di sinilah letak koordinasi yang perlu dibangun secara sinergi dengan memanfaatkan pola

³⁰¹ Hasil investigasi op.cit.

komunikasi antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, sehingga tidak terkesan sekadar menggugurkan kewajiban atas perintah peraturan perundang-undangan saja.

Ada cara untuk mengembangkan bentuk koordinasi dan mekanisme tata kerja antara instansi terkait. Beberapa formulasi yang dapat digunakan sebagai metode koordinasi diantaranya adalah koordinasi yang dilakukan melalui kewenangan yaitu cara untuk menciptakan kondisi yang efektif guna menciptakan koordinasi. Namun diisyaratkan ada adanya instansi yang seragam. Kondisi di lapangan menunjukkan bahwa organisasi yang ada pada umumnya bersifat heterogen dan jenis serta fungsinya berlainan. Solusinya antara lain dengan cara membuat integrasi dari semua jenis dan fungsi yang ada. Koordinasi melalui konsensus yaitu melalui motivasi sebagai kepentingan bersama, saling membutuhkan atau membantu dan melalui ide.

Koordinasi melalui pedoman kerja antara instansi sektoral seperti TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Pedoman kerja dimaksud telah ditetapkan menyangkut tugas, wewenang, tata kerja serta prosedur kerja agar terdapat kesatuan gerak dan kesatuan tindakan yang dalam petunjuk dan pedoman. Koordinasi antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi melalui forum yang dibentuk sebetulnya merupakan suatu wadah yang dapat dipergunakan sebagai cara mengadakan *sharing* informasi, konsultasi, memecahkan suatu masalah, serta hal lain yang tidak dapat diselesaikan oleh instansi yang bersangkutan. Koordinasi melalui sebuah konferensi juga sangat penting, karena dengan sidang-sidang antara pimpinan pelaksana dalam rangka pengambilan keputusan terhadap masalah yang timbul dalam pelaksanaan.³⁰² Hal senada juga dijelaskan oleh Rony Harahap, “Koordinasi internal merupakan koordinasi yang dilakukan langsung atasan kepada bawahannya dalam suatu instansi yang sama. Sedangkan, koordinasi eksternal yaitu koordinasi yang dilakukan oleh suatu instansi dengan instansi lainnya.”³⁰³

³⁰² Lihat Sayafudin Ateng, Pengaturan Koordinasi di Pemerintahan Daerah. Dalam Akmal, Koordinasi Antar Instansi Terkait Dalam Pelaksanaan Pembangunan di daerah, hal, 7.

³⁰³ Lihat Rony Harahap, Reformasi Birokrasi, Koordinasi Kunci Utama Optimalisasi

H. Konflik Instansi Sektoral dalam Pengelolaan Wilayah Perairan Perbatasan

Beberapa konflik antara instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan yaitu TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai tidak sertamerta melibatkan kekerasan fisik antara instansi di atas, tapi konflik tersebut hanya berupa pertentangan pandangan sampai pada tingkat pertentangan kepentingan masing-masing instansi sektoral yang memiliki satuan tugas di laut tersebut. Ego sektoral dapat menyebabkan konflik antara instansi sektoral tersebut muncul dan ego sektoral itu sendiri ada ketika instansi sektoral tersebut menganggap instansi lebih unggul dan memiliki kelebihan dibandingkan dengan instansi sektoral lainnya. Fenomena konflik melibatkan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di perairan laut Pulau Morotai adalah karena TNI AL merasa memiliki kekuatan yang unggul baik dari aspek kebijakan sektoralnya maupun realitas institusinya.

Berdasarkan fakta di lapangan, konflik kelompok antara instansi sektoral di Pulau Morotai memiliki dimensi atau model yang berbeda dengan konflik kelompok yang lainnya. Hal ini mengindikasikan adanya keterlibatan pihak luar instansi yang berkolaborasi dengan TNI AL untuk meraup keuntungan ekonomi di perairan laut Pulau Morotai. Salah satu data pendukung yang diperoleh dalam penelitian yang dapat menguatkan pendapat semacam ini adalah hasil wawancara dengan Joijoy Laquinario, salah seorang warga Filipina yang pernah menjadi Nakhoda kapal nelayan asing di Bitung Sulawesi Utara. Pungutan liar dan sogokan dari pelaku *illegal fishing* nelayan asing terhadap instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan di perairan laut Pulau Morotai dapat memberi peluang terjadinya kehilangan devisa negara yang tidak sedikit nilainya. Tabel berikut ini menggambarkan model konflik di perairan laut Pulau Mortai.

Birokrasi, diakses melalui Birokrasi <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b23113d1c140/prof/eko>, diakses pada tanggal, 12 Oktober 2014.

Tabel 4.6 Model Konflik Antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai.

No	Instansi Sektoral	Sumber Konflik
1	TNI AL dengan Ditpolair	Saling klaim tuduh terkait wilayah kewenangan operasi pengawasan dan penegakan hukum, seperti kasus penjualan senjata api di Posi Posi Rao Kecamatan Morotai Selatan Barat. Kasus lain seperti kasus tangkap ulang terhadap pelaku <i>illegal fishing</i> nelayan asing dan pelanggaran pengakapan terhadap para penyelundup BBM dari Kabupaten Halmahera Utara oleh pihak Pangkalan TNI A L Pulau Morotai.
2	TNI AL dengan Satker PSDKP	Pengusiran Kapal TNI AL terhadap kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) sebagai bentukan Dirjen PSDKP untuk ikut serta mengawasi aktivitas <i>illegal fishing</i> di perairan laut utara Pulau Morotai.
3	TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan	Pertentangan pendapat terkait dengan pernyataan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan tentang penempatan kantor Pangkalan TNI AL Pulau Morotai di pusat kota yang kemudian ditanggapi dengan pernyataan keras oleh Komandan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai. Perintah melepas 9 kapal nelayan Filipina yang ditangkap pada tahun 2010 juga merupakan bentuk pertentangan pandangan yang kemudian menimbulkan kecurigaan pihak Dinas Kelautan dan Perikanan tentang peran TNI AL dalam berkolaborasi dengan pihak luar untuk mengambil keuntungan dari aktivitas <i>illegal fishing</i> di perairan laut Pulau Morotai.

Konflik yang berkaitan dengan wilayah kewenangan sering terjadi antara instansi sektoral laut sebagaimana dikemukakan pada tabel di atas. Untuk aktivitas penjualan senjata dan *illegal fishing* nelayan asing, untuk wilayah perairan laut Pulau Morotai sering terjadi di sana. Apalagi menyangkut aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok hampir setiap saat dan sulit untuk dikendalikan oleh instansi sektoral yang ada, padahal aktivitas tersebut telah berlangsung sejak lama. Pertentangan pandangan antara Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai dengan Komandan Pangkalan TNI AL sebagai salah satu bentuk protes karena dianggap pihak TNI AL melakukan intervensi penegakan hukum sewenang-wenang terhadap pihak Dinas

Kelautan dan Perikanan terhadap penangkapan 9 kapal nelayan Filipina. Hal ini diakui oleh pihak pemerintah daerah pulau Morotai, “Saat itu kami dari pihak dinas merasa jengkel, karena kita sudah susah-susah (bersusah payah) menyeret 9 kapal itu secara beramai-ramai ke pelabuhan Daruba (Ibu kota Kabupaten) tapi tiba-tiba begitu saja disuruh melepas kapal nelayan Filipina tersebut. Yah jelas, kami merasa jengkel dan kecewa terhadap perintah melepas tersebut.”³⁰⁴

Berkaitan dengan penyebab konflik yang timbul dari instansi sektoral di laut Pulau Morotai tersebut menurut teori Maurice Duverger memberikan beberapa penyebab pada tingkat individu dan pada tingkat kolektif. Ini adalah sebuah analisa yang menggunakan dikotomi dalam kelompok konflik yakni konflik pribadi dan konflik kelompok. Teori Duverger menunjukkan bahwa konflik dapat ditimbulkan oleh sifat pribadi dan karakteristik kejiwaan yang dimiliki individu. Dalam analisisnya, Duverger mempermasalahkan bakat-bakat individu penyebab konflik dapat menimbulkan konflik kelompok karena konflik kelompok menghasilkan dampak yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konflik pribadi, konflik kelompok merupakan ciri konflik politik bila orang tersebut adalah pemimpin atau orang yang berpengaruh. Pemimpin mempunyai bakat yang kuat untuk berkonflik akan menimbulkan persoalan bagi kelompoknya, karena pemimpin tersebut akan selalu menyeret kelompoknya ke dalam konflik dengan kelompok-kelompok lain.

I. Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) dan Instansi Sektoral di Wilayah Perairan Perbatasan.

Sebagaimana peran, tugas dan fungsinya, Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) melaksanakan patroli kamla terkoordinasi dengan melibatkan kapal dari pemangku kepentingan terkait. Daerah atau sektor patroli mencakup seluruh perairan Indonesia, dengan menggunakan alutsista (kapal patroli) dari instansi sektoral pemangku kepentingan terkait bersifat *filling the gap*, yaitu mengacu pada peran, tugas dan fungsi yang terbatas sesuai instansi pemangku kepentingan terkait, sehingga akan lebih

³⁰⁴ Hasil investigasi, op.cit.

optimal, efektif dan efisien dalam operasional di lapangan serta pendanaannya.³⁰⁵

Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) dibentuk dengan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2005. Bakorkamla adalah lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, sebagai lembaga koordinasi (pemberitahuan), bukan sebagai lembaga penegak hukum (*non yudisial*). Bakorkamla mempunyai tugas mengoordinasikan penyusunan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan operasi keamanan laut secara terpadu. Dalam melaksanakan tugasnya, Bakorkamla menyelenggarakan fungsi, perumusan dan penetapan kebijakan umum di bidang keamanan laut, koordinasi kegiatan dan pelaksanaan tugas di bidang keamanan laut yang meliputi kegiatan penjagaan, pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran hukum serta pengamanan pelayaran dan pengamanan aktivitas masyarakat dan pemerintah di wilayah Perairan Indonesia, dan pemberian dukungan teknis dan administrasi di bidang keamanan laut secara terpadu.

Dapat dikatakan bahwa secara politis pembentukan Bakorkamla untuk mendukung tugas-tugas operasi militer khususnya pelaksanaan tugas pokok TNI AL, yaitu melaksanakan operasi militer keamanan laut secara terpadu, bukan sebagai lembaga koordinasi pelaksanaan penegakan hukum di laut yang dilaksanakan oleh sejumlah instansi sektoral terkait sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) berikut penjelasannya UU No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Nasional. Makna dari kata operasi secara terpadu berarti pelaksanaan kegiatan operasi militer keamanan laut melibatkan instansi sektoral lain, dan keterlibatan instansi lain seperti inilah yang memerlukan adanya koordinasi. Semakin jelaslah bahwa hadirnya lembaga Bakorkamla dengan tugas pokoknya adalah mengoordinasikan dengan instansi lain dalam rangka TNI AL melaksanakan tugasnya mengadakan operasi militer keamanan laut secara terpadu.

Ensistensi Bakorkamla masih menjadi polemik di berbagai kalangan, karena dianggap kehadirannya menambah deretan panjang tumpang tindih (*overlapping*) implementasi kebijakan kelautan di

³⁰⁵ Ibid, hal, 61

Indonesia. Disatu sisi mengemban tugas dan fungsi untuk mengoordinasikan tugas-tugas instansi sektoral kelautan termasuk TNI AL dalam mengadakan kegiatan operasi keamanan laut secara terpadu. Di lain sisi, Bakorkamla tidak memiliki kewenangan untuk mencampuri urusan penegakan hukum di laut. Sementara instansi-instansi sektoral tersebut memiliki kewenangan untuk menegakkan melakukan penegakan hukum di wilayah laut. Berkaitan dengan koordinasi dengan instansi sektoral lain, dikatakan sebagai berikut:

Pada Tahun 2014, secara nasional kerja sama Ditjen PSDKP dengan Badan Koordinasi Keamanan laut (Bakorkamla), dalam rangka pengawasan dengan wujud kerja samanya adalah operasi bersama penegakan hukum di laut dan pertukaran data dan informasi pengawasan di laut. Namun hal itu tidak sebagaimana dibayangkan, apalagi untuk mengamankan wilayah perairan laut pulau Morotai, Bakorkamla tidak mungkin hadir di sana, karena mempunyai keterbatasan. Tugas koordinasi yang dimiliki Bakorkamla hanya terbatas pada tingkat pusat. Memang beberapa kali Satker PSDKP Ternate dilibatkan tapi hanya pada tataran mengoordinasikan tentang kebijakan.³⁰⁶

Selain itu, Bakorkamla mengalami kesulitan dalam melakukan koordinasi dengan instansi sektoral lain, karena mempunyai legitimasi hukum hanya dengan peraturan Presiden. Sementara instansi sektoral lainnya diatur dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Dilema inilah yang menjadikan Bakorkamla lebih berhati-hati bahkan tidak terlalu berperan lebih banyak dalam sejarah pendiriannya hingga kini, lagi pula, Bakorkamla adalah lembaga non struktural.

Akibat dari inkonsistensi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik secara internal instansi sektoral maupun secara bersama, seperti Peraturan Kapolri No. 22 Tahun 2010, Permen KPP No. 15 /MEN/2010, Piagam Kesepakatan Bersama No. 121/DJPSDKP/VIII/2012, B/32/VIII/2012, PKB/14/VIII/2012, Keputusan Gubernur No. 244.1/KPTS/MU/2011, UU No. 45 Tahun 2009 dan ketentuan sehingga koordinasi dan sinkronisasi antara TNI AL, Ditpolair, PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan tidak berjalan, bahkan yang terjadi adalah konflik

³⁰⁶ Hasil investigasi, op.cit.

diantara instansi tersebut. Dalam konteks ini, ada dua pendekatan dalam teori implementasi kebijakan yakni pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya dan pendekatan pertukaran organisasi.

Fokus utama dari studi implementasi kebijakan adalah persoalan tentang bagaimana organisasi berperilaku atau bagaimana orang berperilaku dalam organisasi. Implementasi adalah sebuah proses yang melibatkan jaringan atau multiplisitas organisasi. Bagaimana organisasi berinteraksi satu sama lain, maka ada pendekatan yang perlu menjadi fokus perhatian dalam implementasi kebijakan antara lain adalah pendekatan pertukaran organisasional. Pendekatan ini menyatakan, organisasi bekerja dengan organisasi lain dengan saling mempertukarkan manfaat mutual. Menurut teori S. Levine dan P.E. White, ciri utama dari pertukaran organisasi adalah pertukaran itu merupakan interaksi sukarela yang dilakukan demi mencapai tujuan masing-masing pihak. Seperti misalnya TNI AL, Ditpolair, Satker PADKP dan DKP dalam pengawasan dan penegakan hukum terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai.

J. Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 Tentang Badan Keamanan Laut

Di akhir tahun 2014 tepatnya pada tanggal 8 Desember 2014 telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut. Ditetapkannya Peraturan Presiden tersebut dengan sendirinya menggantikan Peraturan Presiden sebelumnya yaitu Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut yang selanjutnya disebut Bakorkamla. Kehadiran Badan Keamanan Laut atau selanjutnya disebut Bakamla diharapkan dapat menggantikan dan melengkapi peran Bakorkamla yang selama ini tidak optimal dalam melaksanakan tugas koordinasi keamanan laut karena persoalan sarana dan prasarana. Kehadiran Badan Keamanan Laut sebagai bentuk pemenuhan terhadap tuntutan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan.

Sesuai Pasal 1 ayat (1) Kedudukan Badan Keamanan Laut yang selanjutnya disebut Bakamla dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan. Ayat (2) Bakamla bertanggung

jawab kepada Presiden melalui Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan. Tugas yang diemban Bakamla sebagaimana tercantum pada Pasal 2, Bakamla mempunyai tugas melakukan patroli keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Dalam melaksanakan tugas, Bakamla menyelenggarakan fungsi : (a) menyusun kebijakan nasional di bidang keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; (b) menyelenggarakan sistem peringatan dini keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; (c) melaksanakan penjagaan, pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia; (d) menyinergikan dan memonitor pelaksanaan patroli perairan oleh instansi terkait; (e) memberikan dukungan teknis dan operasional kepada instansi terkait; (memberikan bantuan pencarian dan pertolongan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Kewenangan Bakamla sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Dalam melaksanakan tugas dan fungsi, Bakamla berwenang; (a) melakukan pengejaran seketika; (b) memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut; dan (c) mengintegrasikan sistem informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Sedangkan pada ayat (2) Kewenangan Bakamla dilaksanakan secara terintegrasi dan terpadu dalam suatu ketentuan komando dan kendali. Bila mencermati kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan yang dimiliki Bakamla kedepan di harapkan dapat menciptakan keterpaduan dan koordinasi yang intensif antar instansi sektoral di bidang kelautan di Indonesia. Pada konteks penelitian ini Bakamla belum menjadi sorotan karena keberadaannya berada di akhir tahun 2014 yakni pada bulan Desember sesuai dengan batas waktu penelitian ini.

Bab 6.

Kendala dan Langkah Antisipasi Pengendalian *Illegal Fishing* Nelayan Asing di Perairan Perbatasan

Uraian Bab V menyajikan sejumlah temuan terkait aspek kendala pengendalian dan langkah yang dilakukan untuk mengantisipasi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai. Kendala aspek implementasi kebijakan dalam rangka kerja sama antar instansi sektoral dan pemerintah daerah dapat pula dibahas pada bagian ini. Pembahasan pada bab ini juga menguraikan tentang kendala lain yang menjadikan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing semakin sulit dikendalikan di wilayah perairan laut Pulau Morotai adalah sistem pengendalian modus aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dan dilema hubungan antara instansi sektoral pusat dan pemerintah daerah. Pada bab ini juga diuraikan langkah antisipasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan instansi sektoral lainnya adalah pengusulan agenda Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai dan pembentukan Sistem Pengawasan Masyarakat (Siswasmas). Pembahasan pada Bab V ini, dikelompokkan menjadi enam pokok uraian yang berkaitan dengan kendala aspek kebijakan dan implementasi kebijakan, dilema hubungan antar instansi sektoral pusat dan pemerintah daerah dalam mengantisipasi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di laut Pulau Morotai. Antisipasi pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing, pembahasannya berkaitan dengan pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus Morotai dan pembentukan dan pengembangan Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas) sebagai langkah antisipasi *illegal fishing* nelayan asing. Pengelompokan pokok bahasan pada bab ini dimaksudkan untuk memudahkan proses analisis antara pokok bahasan yang satu dengan pokok bahasan berikutnya.

A. Aspek Kebijakan dan Implementasi Kebijakan dalam Pengendalian *Illegal Fishing* Nelayan Asing di Wilayah Perairan Perbatasan

Konvensi hukum laut 1982 melahirkan delapan zona pengaturan (*regime*) hukum laut, yaitu (1) perairan pedalaman (*internal waters*), (2) perairan kepulauan (*archiplegic waters*) termasuk ke dalamnya salad yang digunakan untuk pelayaran internasional, (3) laut teritorial (*territorial waters*), (4) zona tambahan (*contiguous waters*), (6) zona ekonomi eksklusif (*exlusif economic zone*), landas komitmen (*continental shelf*), (7) laut lepas (*high seas*) dan (8) kawasan dasar laut internasional (*international sea-bed area*). Konvensi hukum laut 1982 juga telah mengatur pemanfaatan laut sesuai dengan status hukum dari kedelapan zonasi pengaturan tersebut. Negara-negara yang berbatasan dengan laut, termasuk Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas wilayah perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial, sedangkan untuk zona tambahan, zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen, negara memiliki hak eksklusif, misalnya hak pemanfaatan sumber daya alam yang ada di zona tersebut. Sedangkan laut lepas merupakan zona yang tidak dapat dimiliki oleh negara manapun, sementara kawasan dasar laut internasional dijadikan sebagai bagian warisan umat manusia.³⁰⁷

Delapan zonasi pengaturan hukum laut hasil konvensi hukum laut sesuai UNCLOS 82, memberi kewenangan bagi Indonesia untuk mengelola sesuai dengan ketentuan. Namun hingga saat ini kewenangan atas kedaulatan yang diberikan belum dapat dikelola bahkan dijaga sisi keamanannya dengan baik, terutama berkaitan dengan wilayah perbatasan laut. Walaupun Indonesia tidak menghadapi konflik perbatasan yang serius berupa bentrokan senjata dengan negara-negara tetangga. Namun sejumlah wilayah Indonesia yang berbatasan dengan negara tetangga, masih terdapat sejumlah persoalan klaim wilayah perbatasan, yang masing-masing pihak merasa memiliki kekuatan hukum. Bahkan kadang terjadi sejumlah insiden pelanggaran perbatasan, khususnya di wilayah perbatasan laut, baik yang dilakukan oleh pihak sipil seperti *illegal fishing* nelayan asing dan pelanggaran lintas batas lainnya.

³⁰⁷ Lihat Rizal Darma Putra, Manajemen Pengelolaan Perbatasan Laut dan Keamanan Perbatasan, (Makalah) LESPERSI, Jakarta, 2010, hal. 3

Meskipun Indonesia telah memiliki begitu banyak undang-undang yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan dengan sejumlah instansi pelaksana undang-undang tersebut. Namun, hingga kini masih terdapat beragam bentuk ancaman keamanan dan pelanggaran hukum terutama pada kawasan perbatasan laut. Karena begitu banyaknya undang-undang dan instansi sektoral yang melakukan penegakan hukum dan keamanan di wilayah laut. Sehingga pengelolaan keamanan dan penegakan hukum di laut secara parsial atau bahkan dilakukan secara koordinatif antara sejumlah instansi yang memiliki tanggung jawab atas keamanan dan penegakan hukum di laut, hanya akan menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan dalam pelaksanaan pengamanan dan penegakan hukum tersebut.

Sementara itu, dukungan infrastruktur bagi instansi tersebut seperti antara lain TNI Angkatan Laut, Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair) dan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) jauh dari memadai. Dengan sejumlah instansi sektoral yang masing-masing memiliki kewenangan tersendiri, kadang kala menjadi bumerang dalam implementasi kebijakan dari masing-masing instansi tersebut. Kondisi seperti ini selalu mewarnai pelaksanaan keamanan dan penegakan hukum di perairan laut Pulau Morotai selama ini. Di samping itu ada beberapa kendala yang dianggap sangat mengganggu pengamanan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh TNI AL, Ditpolair, PSDKP dan Pemerintah Daerah dalam hal ini Departemen Kelautan dan Perikanan di perairan laut Pulau Morotai adalah antara lain:

A.1. Kendala Aspek Kebijakan

Lemahnya sinkronisasi dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, berimplikasi pada ketegasan peraturan perundang-undangan tersebut kepada para pelaku tindak pidana dan pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan perundang-undangan itu. Perumusan dan pengaturan pasal demi pasal dalam satu peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dapat saja menjadikan hukuman pelaku tindak pidana ataupun pelanggaran bisa menjadi ringan bahkan dapat saja tidak dihukum demi undang-undang itu sendiri (demi hukum). Apalagi peraturan perundang-undangan itu lemah dalam implementasinya diakibatkan oleh tumpang

tindih peraturan perundang-undangan tersebut dengan yang lain, karena sangat banyaknya peraturan perundang-undangan dan juga diimplementasikan oleh sejumlah instansi yang memiliki kepentingan masing-masing. Kelemahan konseptual hukum dan penegakan hukum kelautan dan perikanan di Indonesia menjadi faktor penyebab berbagai macam pelanggaran dan tindak pidana kelautan dan perikanan termasuk *illegal fishing* atau *Illegal Unregulated dan Unreported (IUU) Fishing* di Indonesia.

Data menunjukkan saat ini kurang lebih tiga puluh empat (35) peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kelautan di Indonesia. Dari tiga puluh empat peraturan perundang-undangan tersebut, pada tataran implementasinya, setiap peraturan perundang-undangan tersebut dapat melibatkan beberapa instansi sektoral terkait. Tabel di bawah ini dikemukakan contoh empat undang-undang dimaksud.

Tabel 5.1 Implementasi Undang-Undang dan Keterlibatan Instansi Sektoral Terkait

No	Undang-Undang	Instansi Sektoral Terkait	Ket.
1	Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan	TNI AL, Polisi Perairan, Departemen Kelautan dan Perikanan/Pengawas Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. Kejaksaan dan Pengadilan.	
2	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup	TNI AL, Polri, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Kejaksaan dan Pengadilan	
3	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)	TNI AL, Kejaksaan dan Pengadilan.	
4	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya	Polri, Departemen Kehutanan, Departemen Kelautan dan Perikanan, Kejaksaan dan Pengadilan.	

Sumber : Rancangan Undang-Undang Kelautan.³⁰⁸

³⁰⁸ Ibid, hal. 65

Tumpang tindih (*overlapping*) kebijakan kelautan di Indonesia secara konseptual dapat berimpikasi pada implementasi secara kontekstual. Artinya dengan tidak sejalannya peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat menyulitkan dalam proses implementasi. Apalagi dalam proses implementasi undang-undang tersebut dapat melibatkan sejumlah institusi negara yang menjalankan visi dan misi secara sektoral. Pada tataran ini, implementasi kebijakan akan menimbulkan ego sektoral dari instansi tersebut. Oleh karena itu penting dibutuhkan adanya sebuah kebijakan kelautan nasional (*National Ocean Policy*) yang dapat memayungi semua kebijakan kelautan di Indonesia, lagi pula kebijakan kelautan tersebut telah lahir pada bulan Oktober tahun 2014 yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, namun undang-undang tersebut hingga kini masih dalam proses penyesuaian, pembenahan dan pembentukan kelengkapan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal-Pasal undang-undang tersebut.³⁰⁹

Di lain sisi, dengan ratifikasi UNCLOS 1982 merupakan sebuah pencerminan kesepakatan internasional dari berbagi bentuk pelanggaran dan tindak pidana. Kesepakatan internasional oleh negara-negara pantai tersebut tidak boleh dilanggar oleh negara-negara yang bersepakat. Salah satu bentuk ketidak sinkronan isi perumusan peraturan perundang-undang di Indonesia dengan ketentuan dalam UNCLOS 1982 adalah beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Sebagai contoh, misalnya pada Pasal 102 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan, 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 menyatakan bahwa wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia untuk penangkapan ikan dan / atau pembudidayaan ikan meliputi Zona Ekonomi Eksklusif. Padahal secara jelas, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan,

³⁰⁹ Lihat Pasal-Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

pada Pasal 93 ayat (2) bahwa “Setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan penangkapan ikan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) yang tidak memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan Indonesia sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 tahun dan didenda paling banyak Rp 20 miliar”.

Keterkaitan antara rumusan Pasal 5 dan pasal 102 dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, serta pasal ketentuan pidananya yaitu Pasal 93 ayat (2) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, dapat memberi peluang pembebasan bagi pelaku tindak pidana dan pelanggaran perikanan, dalam hal ini pelaku *illegal fishing*. Walaupun tindak pidana pelanggaran tersebut dapat dilakukan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Tetapi, karena hukuman bagi tindak pidana pelanggaran seperti pelaku *illegal fishing* dapat dihukum atau tidak dapat dihukum (dibebaskan), tergantung sejauh mana isi perjanjian yang dilakukan oleh Indonesia dengan negara-negara yang mempunyai warga negaranya melakukan tindak pidana tersebut. Artinya implementasi pasal-pasal tersebut sangat berkaitan dengan perjanjian internasional antara negara sesuai ketentuan dalam UNCLOS 1983.

Ketika pelanggaran atau tindak pidana *illegal fishing* ini terjadi laut Pulau Morotai, maka salah satu negara yang berbatasan laut langsung dengan Indonesia adalah negara Republik Palau. Hingga saat ini negara Palau dan Indonesia belum pernah bersepakat untuk melakukan perjanjian bilateral antara kedua negara, walaupun sudah beberapa kali melakukan pertemuan. Dalam data penangkapan pelaku *illegal fishing* atau *Unregulated* dan *Unreported (IUU) Fishing* yang terhimpun, baik dari TNI AL, Ditpolair dan PSDKP belum ditemukan adanya penangkapan terhadap pelaku *illegal fishing* dari Republik Palau. Namun tidak menutup kemungkinan satu kali saat akan terjadi hal yang tidak pernah di bayangkan. Bisa saja negara lain memanfaatkan kekosongan perjanjian tersebut untuk melakukan pencurian ikan dengan modus yang sangat sulit dideteksi ketentuan hukum Indonesia, baik pidana maupun denda, karena belum adanya perjanjian antara Republik Palau dan Republik Indonesia.

Oleh karena itu, formulasi kebijakan kelautan perikanan di Indonesia semestinya mempertimbangkan berbagai aspek dan alasan yang rasional dan profesional. Menurut Wayne Parsons, mempunyai kebijakan berarti memiliki alasan atau argumen yang mengandung klaim bahwa pemilik kebijakan memahami persoalan beserta solusinya. Kebijakan mengemukakan apa yang sedang terjadi dan apa yang seharusnya dilakukan.³¹⁰ Dalam konteks ini analisis kebijakan menjadi penting karena dengan analisis kebijakan dapat merasionalkan proses pembuatan kebijakan. Sebagaimana pendapat Quade (1976 : 21), dalam Persons, tujuan utama analisis kebijakan adalah untuk membantu pembuat keputusan untuk membuat pilihan yang lebih baik ketimbang yang dibuat oleh pihak lain.³¹¹ Perspektif kebijakan (*policy*) melihat kebijakan publik sebagai aktivitas pejabat pemerintah untuk merespon atau tidak terhadap masalah kepublikan. Sedangkan perspektif analisis kebijakan memandang kebijakan sebagai aktivitas intelektual yang ditujukan untuk menciptakan dan mengomunikasikan berbagai pemecahan masalah. Bahwa kebijakan publik harus meliputi enam unsur yaitu niat atau tujuan tindakan pemerintah, tujuan lain yang akan dicapai, rencana atau proposal atau sarana untuk mencapai tujuan, program atau sarana resmi untuk mencapai tujuan, keputusan atau pilihan tindakan khusus yang diambil untuk menetapkan tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program dan efek bahwa program punya masyarakat apakah disengaja ataupun tidak.³¹²

A.2. Kendala Aspek Implementasi Kebijakan

Perairan laut Pulau Morotai memiliki potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang melimpah ruah. Potensi ini dapat dijadikan sektor andalan yang memiliki nilai ekonomis baik dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Maluku Utara, maupun Kabupaten Pulau Morotai. Dari aspek geografis Pulau Morotai memiliki posisi strategis karena berada di bibir jalur perdagangan Asia Pasifik. Posisi geografis wilayah Kabupaten Pulau Morotai berada pada koordinat 2000

³¹⁰ Ibid, hal. 17

³¹¹ Ibid, hal. 57

³¹² Ibid, hal. 27

sampai 2040LU dan 128015 sampai 128040â€™ BT. Kabupaten Pulau Morotai mempunyai luas wilayah 4.301,53 Km², dengan luas daratan seluas 2.330,60 Km² dan luas wilayah laut sejauh 4 mil seluas 1.970,93 Km². Panjang garis pantai 311.217 Km. Jumlah pulau-pulau kecil yang terdapat di Kabupaten Pulau Morotai berjumlah 33 pulau, pulau yang berpenghuni berjumlah 7 pulau dan yang tidak berpenghuni berjumlah 26 pulau. Sepanjang tahun 2009 hingga 2014, di perairan laut pulau Morotai, terdapat kasus *illegal fishing* sebanyak 67 kasus yang dilakukan oleh Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Sebanyak 58 kasus *illegal fishing* dilakukan oleh negara Filipina, sedangkan 9 kasus *illegal fishing* lainnya dilakukan oleh Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Walaupun terdapat kasus-kasus lain seperti penyelundupan BBM, penjualan senjata dan *illegal logging*, namun kasus yang paling menonjol adalah *illegal fishing* nelayan asing. Hal ini diakui pihak TNI AL sehingga dikatakan sebagai berikut:

Memang kita harus akui bahwa hal itu sangat banyak terjadi karena posisi laut Pulau Morotai sebagai sebuah kabupaten yang berbatasan laut langsung dengan laut negara Palau dan Filipina di laut Pasifik. Di laut Pasifik ini banyak terjadi lalu lintas laut yang dilakoni oleh negara-negara tadi dengan mewujudkan berbagai kepentingannya termasuk di dalamnya pencurian ikan atau *illegal fishing*, dan bahkan penjualan senjata, walaupun tidak separah *illegal fishing*.³¹³

Mudahnya nelayan asing masuk ke perairan perbatasan laut Pulau Morotai dengan leluasa melakukan apa saja termasuk melakukan *illegal fishing* di sana diakui pula oleh, pihak pemerintah daerah dan dikatakan sebagai berikut:

Memang betul dan sangat gampang mereka turun dengan leluasa mereka melakukan jual beli ke masyarakat terutama di Bere-Bere (Ibukota kecamatan Morotai Utara) itu kita tidak tahu apakah mereka itu nelayan atau bukan, siapa tau mereka berpura-pura sebagai nelayan tapi ternyata mereka itu teroris atau lainnya kan kita tidak tahu. Hal ini semestinya pihak keamanan terutama TNI AL harus bertindak tegas terhadap para pelanggar lintas batas ini. Bahkan petugas keamanan terutama Polisi dan

³¹³ Hasil invetigasi, op. cit.

TNI AL harus melakukan penangkapan dan pemeriksaan secara ketat terhadap orang-orang ini, tapi ternyata tidak. Saya, dalam berbagai kegiatan dan berbagai forum selalu saya katakan kepada mereka bahwa terlalu gampang orang asing masuk ke wilayah Pulau Morotai yang luas wilayahnya hanya 4 mil. Kemudian kami yang memiliki armada pengawasan yang terbatas, sangat sulit untuk melakukan patroli pengawasan terhadap nelayan-nelayan asing yang memiliki armada yang sudah cukup canggih.³¹⁴

Kasus *illegal fishing* semakin bertambah namun kondisi internal lembaga atau instansi penegak hukum dan keamanan di laut memiliki sejumlah kendala yang sulit diatasi. Hal ini sangat terkait dengan kebijakan anggaran negara. Bahkan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai hingga saat ini belum memiliki kapal patroli pengawasan dan keamanan laut. Sehingga bila mendapat laporan dari masyarakat terkait kegiatan *illegal fishing* nelayan asing di laut Pulau Morotai, maka pihak pangkalan TNI AL mengalami kesulitan karena ketiadaan kapal patroli pengawasan dan keamanan. Karena dengan keterbatasan tersebut, pihaknya hanya akan melaporkan ke Pangkalan TNI Ternate atau Lantamal Ambon dan Bitung. Di samping mencoba berkoordinasi dengan Ditpolair atau pihak Pemerintah Daerah melalui Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai instansi yang telah memiliki kapal patroli pengawasan dan keamanan. Karena Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai hanya memiliki satu buah kapal patroli pengawasan dengan 5 meter, begitu juga Pos Ditpolair Morotai juga memiliki 1 buah kapal patroli keamanan yang berukuran 5 meter.

Sementara itu, alokasi anggaran untuk kegiatan pengawasan dan patroli keamanan laut setiap tahun sangat terbatas bahkan mengalami penurunan karena kebijakan pengurangan anggaran pengawasan. Kendala internal instansi sektoral laut seperti ini dapat memicu semakin maraknya kegiatan *illegal fishing* dan kegiatan ilegal lainnya di wilayah perairan laut Indonesia pada umumnya dan pada khususnya wilayah perairan laut Pulau Morotai. Sarana dan prasarana tidak memadai ditambah dengan alokasi anggaran pengawasan dikurangi, semakin menciptakan peluang tumbuh

³¹⁴ Hasil investigasi, op. cit

dan berkembangnya kegiatan *illegal fishing* di perairan laut Pulau Morotai. Dua (2) instansi sektoral di Pulau Morotai yang belum memiliki anggaran pengawasan yang di kelola secara mandiri yakni Pangkalan TNI AL dan Satker PSDKP. Pangkalan TNI AL hingga saat ini belum memiliki kapal patroli pengawasan dan Satker PSDKP yang melekat pada anggaran pengawasan Satker PSDKP Ternate. Sedangkan dua (2) instansi lainnya adalah Pos Ditpolair Pulau Morotai dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai. Untuk itu di bawah ini dikemukakan tabel terkait alokasi anggaran patroli pengawasan dan keamanan laut per caturwulan sebagai berikut :

Tabel 5.2 Alokasi Anggaran Patroli Keamanan Laut Pos Ditpolair Pulau Morotai, Tahun 2012 - 2016

Tahun	Caturwulan	Jumlah Anggaran	Total Per Tahun
2009	I	32.908.000	51.632.000
	II	6.241.350	
	III	6.241.350	
	IV	6.241.300	
2010	I	31.784.280	51.181.380
	II	6.465.700	
	III	6.465.700	
	IV	6.465.700	
2011	I	9.458.000	64.040.900
	II	17.732.900	
	III	19.425.000	
	IV	19.425.000	
2012	I	10.000.500	31.162.500
	II	5.000.000	
	III	5.000.000	
	IV	11.162.000	
2013	I	10.500.000	35.700.000
	II	6.500.000	
	III	7.000.000	
	IV	11.700.000	
2014	I	10.850.000	34.600.000
	II	7.500.000	
	III	6.750.000	
	IV	9.500.000	

Sumber Data : Kantor Ditpolair Polda Maluku Utara, 2014

Uraian alokasi anggaran patroli pengawasan dan keamanan pada kantor Ditpolair tiga (3) tahun terakhir mengalami penurunan hampir 50 % karena terjadi kebijakan penurunan alokasi anggaran oleh pihak pemerintah pusat. Bila dilihat dari rasio alokasi anggaran tersebut, menunjukkan bahwa kondisi wilayah perairan laut Pulau Morotai yang cukup luas dan strategis sangat tidak berimbang dengan alokasi anggaran pengawasan dan patroli keamanan laut seperti itu. Kurangnya alokasi anggaran pengawasan berdampak pada terbatasnya kegiatan pengawasan atau kegiatan patroli laut. Dalam satu bulan kapal patroli keamanan laut dari Pos Ditpolair Pulau Morotai hanya melaksanakan beberapa kali patroli namun itu juga sangat terbatas. Karena setiap patroli pengawasan, harus disesuaikan dengan anggaran kebutuhan Bahan Bakar Minyak (BBM). Sebagai anggota yang pernah menjadi petugas pengawasan di lapangan, ia mengatakan sebagai berikut:

Alokasi anggaran yang tersedia dengan kegiatan patroli keamanan laut dan pengawasan yang kami lakukan tidak sesuai. Sehingga dalam satu bulan kami melakukan patroli laut paling banyak dua kali. Dan lokasi yang kami jangkau tidak sampai pada 12 mil, tapi paling jauh kurang lebih 4 sampai 6 mil. Apalagi kami terbentur dengan kondisi cuaca di laut yang tidak bersahabat. Sebab alokasi anggaran yang tersedia tidak hanya digunakan untuk kepentingan BBM saja tapi, anggaran makan dan minum anggota yang mengikuti operasi juga termasuk di dalamnya. Apalagi harga BBM saat ini cukup mempengaruhi frekuensi patroli keamanan laut yang dilakukan oleh Ditpolair, khususnya Pos Ditpolair yang ditugaskan di Kabupaten Pulau Morotai saat ini.³¹⁵

Alokasi anggaran untuk patroli pengawasan dan keamanan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kepada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai juga mengalami penurunan sejak adanya kebijakan penurunan anggaran patroli pengawasan laut dan pengawasan oleh pemerintah pusat. Penurunan anggaran patroli pengawasan dan keamanan, menjadikan instansi penegak hukum dan keamanan di bidang kelautan dan perikanan semakin tidak optimal menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Laut Pulau Morotai yang

³¹⁵ Hasil invetigasi, op.cit.

selalu marak dengan kegiatan *illegal fishing* nelayan asing dan kegiatan ilegal lainnya tidak mungkin dapat diredakan dengan kebijakan penurunan jumlah anggaran dimaksud. Bahkan fenomena ini tidak hanya terjadi di lingkungan kementerian kelautan dan perikanan saja, namun terjadi di seluruh instansi penegak hukum dan keamanan di bidang kelautan dan perikanan. Mengecilnya alokasi anggaran patroli pengawasan dan keamanan laut saat itu bagi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, dikatakan bahwa:

Ada kebijakan pemerintah pusat terkait penurunan anggaran patroli pengawasan dan keamanan laut pada setiap instansi terutama kami di dinas kelautan dan perikanan, Dengan demikian instansi kami sangat sulit melakukan pengawasan secara optimal. Apalagi wilayah perairan laut Pulau Morotai sangat luas dan butuh pengawasan yang ekstra- ketat karena kegiatan *illegal fishing* negara asing, terutama Filipina, Thailand, Tiongkok dan Taiwan di Pulau Morotai ini bukan lagi setiap hari tapi setiap jam.³¹⁶

Berdasarkan hasil tabulasi data terkait dengan alokasi anggaran untuk patroli keamanan laut dan pengawasan pada Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai tersebut, menunjukkan bahwa keberpihakan pemerintah terhadap pengamanan sumber daya alam di laut terutama sumber daya perikanan masih belum optimal. Bahkan lebih parah lagi justru alokasi anggaran patroli keamanan laut dan pengawasan mengalami penurunan yang cukup signifikan. Keterbatasan alokasi anggaran patroli pengawasan laut dan keamanan tersebut membuat Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) Maluku Utara hingga saat ini belum diberi kewenangan untuk mengelola anggaran tersebut secara mandiri, karena alokasi anggaran pengawasan masih menyatu dengan PSDKP Bitung Sulawesi Utara. Apalagi Pos Satker PSDKP Kabupaten Pulau Morotai yang masih berdampingan dengan Dinas Kelautan dan Perikanan, sehingga tidak memadai, karena masih sangat kurang. Dalam hubungannya dengan persoalan alokasi anggaran, dikatakan sebagai berikut:

³¹⁶ Hasil investigasi, op.cit.

Terkait dengan alokasi anggaran untuk patroli pengawasan dan keamanan sangat minim, sehingga kapal patroli pengawasan dan keamanan laut sangat sulit beroperasi secara optimal. Karena keterbatasan anggaran sehingga Satker PSDKP Ternate Maluku Utara sampai saat ini belum mendapat mandat untuk mengelola anggaran tersebut secara institusional. Dengan demikian tidak mungkin Pos Satker PSDKP Kabupaten Pulau Morotai diberi kewenangan untuk mengelola anggaran secara mandiri, artinya Satker PSDKP Ternate juga belum memiliki kewenangan apalagi Pos Satker PSDKP Pulau Morotai yang belum memiliki tenaga yang memadai bahkan kapal patroli pengawasan dan keamanan perairan laut masih menunggu kapal pengawas dari Satker Ternate.³¹⁷

Konsekuensi dari alokasi anggaran patroli pengawasan laut dan keamanan yang tidak proporsional adalah minimnya pelaksanaan patroli pengawasan laut dan pengawasan oleh kapal-kapal patroli pengawasan dan keamanan laut. Baik dari pihak TNI AL, Ditpolair, PSDKP dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam hal ini Dinas Kelautan dan Provinsi dan Perikanan Kabupaten/Kota. Misalnya PSDKP memiliki sejumlah kapal pengawas yang beroperasi baik di wilayah I dan wilayah II. Wilayah I meliputi perairan laut dari Sumatera, Jawa hingga Kalimantan. Sedangkan Wilayah II meliputi perairan laut Bali, NTB, NTT, Sulawesi hingga Papua. Masing-masing wilayah dapat diawasi oleh 13 dan 14 kapal pengawas, sehingga jumlah keseluruhan kapal pengawas yang dimiliki oleh PSDKP adalah 27 buah. Namun dalam pelaksanaan pengawasan dan patroli keamanan laut, kapal-kapal pengawas tersebut beroperasi dalam 1 tahun hanya 23 hari dan setiap 2 bulan operasi pengawasan dalam 4 hari, sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

Kapal-Kapal Pengawas PSDKP di Indonesia berjumlah 27 buah dengan ukuran mulai dari 14 Meter hingga 42 Meter. Kapal-kapal pengawas tersebut melaksanakan tugas pengawasan sesuai dengan alokasi anggaran pengawasan dan patroli keamanan laut yang tersedia. Setiap tahun kapal-kapal tersebut melakukan kegiatan pengawasan hanya 23 hari, kemudian dalam setiap bulan satu kali operasi keamanan

³¹⁷ Hasil investigasi, *op. cit.*

dilaksanakan dalam 4 hari. Artinya bahwa PSDKP sangat minim melakukan pengawasan baik di wilayah I maupun di wilayah II, sementara kejahatan kelautan dan perikanan yang dilakukan oleh nelayan lokal maupun kapal nelayan asing kian hari makin bertambah jumlahnya.³¹⁸

Berkaitan dengan fasilitas labuh bagi kapal pengawas dan dukungan logistik bagi kapal-kapal patroli pengawasan dan keamanan laut di wilayah perairan laut Pulau Morotai belum ada. Fasilitas labuh bagi Pos Ditpolair, PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai selalu menggunakan pelabuhan umum. Pada prinsipnya pelabuhan umum digunakan untuk berbagai kepentingan umum, sehingga apabila digunakan oleh Ditpolair, Satker PSDKP atau Dinas Kelautan dan Perikanan, otomatis akan mengganggu aktivitas pelayanan umum masyarakat. Sedangkan untuk Pangkalan TNI AL Pulau Morotai yang didirikan sejak tahun 2012 hingga saat ini belum memiliki armada terutama kapal patroli pengawasan dan keamanan laut, apalagi fasilitas labuh. Kondisi internal instansi sektoral penegak hukum dan keamanan di laut Pulau Morotai yang sangat rumit seperti ini memberi peluang sangat besar kepada pelaku ilegal terutama *illegal fishing* untuk lebih meningkatkan daya jelajahnya. Minimnya sarana dan prasarana serta terbatasnya alokasi anggaran dari Ditpolair, PSDKP dan pemerintah daerah, sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari masing-masing instansi sektoral laut dimaksud.

Sementara itu, beberapa langkah kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai yang ambigu antara lain misalnya: (1) lemahnya penanganan kasus *illegal fishing* oleh nelayan-nelayan asing yang telah ditangkap oleh petugas patroli keamanan laut dan pengawasan. Komitmen pemerintah daerah baik kabupaten/ kota maupun pemerintah provinsi dalam hal penegakan hukum di bidang kelautan dan perikanan masih belum optimal sehingga ada kasus beberapa kapal asing yang telah ditangkap beberapa waktu lalu, namun dibiarkan beroperasi terus. (2) pemberian bantuan kapal nelayan dan alat penangkapan ikan untuk nelayan di bawah standar sehingga membuat nelayan dalam melakukan pelayaran pada daerah *fishing ground* tidak bisa di tempuh dengan

³¹⁸ Hasil invetigasi, op.cit.

menggunakan kapal yang berkapasitas di bawah standar. Sementara, pemberian bantuan seperti itu kadang terjadi salah sasaran alias bukan pada nelayan yang sesungguhnya, akibatnya bantuan yang diberikan itu digunakan untuk kepentingan lain, bukan untuk menangkap ikan. Hal ini dikatakan sebagai berikut:

Pemerintah kabupaten selama ini tidak serius memperhatikan kegiatan pencurian ikan baik nelayan lokal maupun nelayan Filipina. Satu tahun lalu, Dinas Kelautan dan Perikanan bersama dengan Polisi pernah melakukan penangkapan terhadap beberapa kapal nelayan Filipina, tapi setelah itu tidak diproses dan dibiarkan begitu saja. Artinya mereka (Dinas Kelautan dan Perikanan) belum memiliki komitmen penegakan hukum, bahkan dalam hal pemberian bantuan juga selalu diberikan kepada orang yang bukan nelayan yang sebenarnya seperti kami ini, tapi diberikan kepada warga yang berprofesi lain dan itu terjadi terus menerus selama ini.³¹⁹

Mencermati kedua persoalan ini, menurut S.N Jha dan P.C. Mathur,³²⁰ “menunjukkan adanya sebuah kegagalan pemerintah daerah dalam memahami bagaimana sesungguhnya penerapan konsep desentralisasi. Fenomena mafia selalu terjadi pada pemerintahan daerah dan kondisi seperti ini dapat mencederai filosofi desentralisasi yang sesungguhnya. Lanjut Jha dan Mathur, sudah menjadi realitas dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Saat ini fenomena mafia sangat kental dan sulit diantisipasi, terutama berkaitan dengan sumber daya alam dan praktik ekonomi lainnya yang dilakukan oleh elit-elit lokal.” Prioritas keuntungan pribadi dan kelompok menjadi tujuan terselubung para elit-elit lokal, di balik pelaksanaan desentralisasi sebagaimana kita saksikan di Indonesia dewasa ini.

A.3. Sistem Pengendalian Instansi Sektoral Terhadap Aktivitas *Illegal Fishing* di Perairan Perbatasan

Sistem pengamanan instansi sektoral penegak hukum dan keamanan laut, belum mampu mengimbangi pelaku *illegal fishing* negara asing yang selama ini mencuri kekayaan kelautan dan perikanan di Indonesia. Secara

³¹⁹ Hasil investigasi, op.cit.

³²⁰ S.N Jha dan P.C Mathur, op.cit.

nasional pelaku *illegal fishing* nelayan asing yang masuk keluar wilayah perairan laut Indonesia diperkirakan 5000 - 7000 kapal. Artinya bahwa, walaupun Indonesia adalah negara maritim, dengan luas wilayah laut mencapai 75 %, tapi pada realitasnya masih sulit diamankan oleh sejumlah instansi sektoral yang memiliki kewenangan penegakan hukum dan keamanan di laut. Instansi sektoral yang berkewenangan atas stabilitas hukum dan keamanan laut di daerah antara lain TNI AL, Ditpolair, Ditjen PSDKP, Dinas Kelautan dan Perikanan, Bea Cukai, KPLP dan lain-lain.

Sesuai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, ada misi yang berisikan, membangun negara kepulauan yang maju dan mandiri berdasarkan kepentingan nasional. Kemandirian dan kemajuan di bidang maritim yang merata merupakan tanggung jawab seluruh elemen bangsa dan negara Indonesia yang telah terkonsip dalam perencanaan pembangunan bangsa dan negara. Menurut Tridoyo Kusumstanto, “orientasi pembangunan yang selama ini berbasis daratan jelas bertentangan dengan kodrat dan karunia yang telah diberikan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa bahwa Indonesia ini dilimpahi dengan lautan seluas 75 % wilayah Nusantara. Ini berarti kita mengingkari jati diri bangsa Indonesia sebagai negara bangsa bahari.”³²¹

Salah satu kebijakan pertahanan nasional yang tertuang dalam Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, terutama pada Pasal 3 ayat (2) telah menyebutkan bahwa pertahanan negara disusun dengan memperhatikan kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan. Artinya bahwa laut beserta segala potensi yang ada di dalamnya dapat menjadi tumpuan masa depan bangsa Indonesia. Hal ini penting dan merupakan tantangan bagi instansi penegak hukum dan keamanan di bidang kelautan dan perikanan. Pada konteks ini, menurut Slamet Subijanto, “banyak pelanggaran di wilayah kedaulatan yang dilakukan oleh pihak asing, merupakan bentuk pelecehan nyata, kita tidak mampu mencegah dan mengambil tindakan karena peralatan perang kita ketinggalan zaman.”³²² Pernyataan itu kemudian diapresiasi dan diamini

³²¹ Ibid, hal. 38

³²² Ibid, hal. 94

oleh pihak TNI AL.³²³

Alasan usangnya alutsista bagi lembaga pertahanan dan keamanan negara terutama TNI AL, bagi pemerintah daerah adalah sesuatu yang tidak mungkin, karena saat ini bukan waktunya lagi untuk beralasan minim dan usangnya alutsista” selanjutnya dikatakan :

Kalau TNI AL setiap saat, ketika ada pelanggaran kejahatan kelautan dan perikanan misalnya terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai ini beralasan hanya persoalan alutsista, untuk apa kita punya TNI AL?. Sejak dulu alasan TNI AL hanya persoalan alutsista, terus kapan alasan itu berakhir ? dan kapan TNI AL menyatakan alutsista kami telah siap?. Untuk apa kita punya TNI AL yang ditugaskan untuk menjaga keamanan laut dengan anggaran yang begitu besar, tapi tidak mampu hanya dengan alasan klasik seperti itu, apa tidak sebaiknya bubar saja?. Kita di daerah merasa kesal dengan sikap dan perilaku aparat keamanan laut yang ditempatkan di daerah seperti ini. Bayangkan saja, bagi kami di Pulau Morotai sebuah kebohongan, mengapa? bahwa di perairan laut Pulau Morotai ini setiap saat terjadi kegiatan *illegal fishing* nelayan asing. Sejak terbentuk kabupaten pada tahun 2008 ketika itu masih ditangani Pangkalan TNI AL Ternate, tapi tidak ada langkah penanganan yang tepat, malah terjadi penjualan senjata oleh nelayan Filipina di Pulau Rao. Pada tahun 2012 baru dibangun Pangkalan TNI AL di Pulau Morotai, tapi sejak itu pangkalan tersebut tidak memiliki armada atau kapal patroli pengawasan hingga saat ini (2014). Seperti ini bagi kami adalah kebijakan yang konyol dari pihak TNI AL dan memperpanjang deretan masalah kelautan dan perikanan di Pulau Morotai.³²⁴

Walaupun muncul ungkapan kekecewaan terhadap kinerja TNI AL di Pulau Morotai dari informen di atas, namun selaku penguasa pemerintahan di daerah, selalu mempertimbangkan aspek kebaikan bersama dengan cara tetap menempatkan eksistensi Pangkalan TNI AL sebagai lembaga pertahanan negara dan instansi vertikal yang menjadi mitra di daerah untuk menjaga pertahanan dan keamanan wilayah laut di daerah. Sebagai pemimpin di Kabupaten Pulau Morotai lebih memandang kehadiran pihak TNI AL di pulau Morotai sebagai salah satu bentuk

³²³ Hasil investigasi, dan UP op.cit.

³²⁴ Hasil investigasi, op.cit.

perhatian pemerintah pusat, karena letak geografis Pulau Morotai sebagai pulau terluar. Oleh karena itu menurut pihak pemerintah daerah bahwa “salah satu bentuk apresiasi pemerintah daerah terhadap eksistensi TNI AL di Pulau Morotai adalah pemberian fasilitas sarana satu unit mobil operasional guna kelancaran kegiatan pihak pangkalan TNI AL.”³²⁵

Kompleksitas penanganan kejahatan kelautan dan perikanan di aras lokal seperti ini, sangat membutuhkan bangunan kemitraan dan sinergitas antara pemerintah daerah dengan instansi vertikal (pertahanan dan keamanan) di daerah. Dukungan fasilitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai kepada instansi vertikal seperti TNI AL di sana, tidak serta-merta dianggap sebagai bentuk tuntutan keharusan bagi pemerintah daerah untuk berkewajiban memenuhinya. Walaupun disanubari sebagian elit TNI AL di daerah, menghendaki agar pemerintah daerah harus memahami tugas berat yang diemban institusinya di sana. Hal itu tidak bisa dianggap sebagai bentuk tuntutan secara institusional, namun hasrat atau keinginan individual seorang pimpinan dapat mempengaruhi kinerja institusinya. Sebagaimana dikatakan sebagai berikut:³²⁶ “secara pribadi, saya dapat mengatakan, bahwa keberadaan kami di daerah adalah untuk menjaga keamanan masyarakat di daerah oleh karena itu para pemimpin di daerah harus memahami tugas kami sangat berat, tapi anggaran operasional kami sangat minim.”

Harus dipahami bahwa tugas penegakan hukum dan keamanan laut di daerah bukan hanya tugas TNI AL saja, tapi sejumlah instansi sektoral juga mengemban amanah serupa. Hanya saja TNI AL memiliki kewenangan yang sangat strategis dalam urusan pertahanan di bidang kelautan. Instansi sektoral di daerah yang perlu mendapat perhatian pemerintah daerah juga antara lain Ditpolair dan PSDKP, namun perhatian tersebut tidak perlu diwujudkan dalam bentuk pemberian fasilitas, tapi jalinan kerja sama atau sinergi antar program dan koordinasi itu lebih penting guna memperkuat penegakan hukum dan keamanan di perairan laut. Sebagaimana dikatakan sebagai berikut:

Salah satu kelemahan antisipasi kasus-kasus kelautan dan perikanan sebagaimana *illegal fishing* nelayan asing di daerah adalah sinergi program

³²⁵ Hasil investigasi, op.cit.

³²⁶ Hasil invetigasi, op.cit.

antar instansi sektoral yang bergerak di bidang kelautan. Sistem pengawasan yang dibangun antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di kawasan laut Pulau Morotai masih terkesan berjalan sendiri-sendiri. Koordinasi antar instansi masih sangat minim, di samping masih ada sifat curiga dan ego sektoral instansi tertentu yang tidak jarang menimbulkan gesekan-gesekan di lapangan. Oleh karena itu hasil yang kita harapkan masih jauh dari harapan kita semua. Buktinya, bahwa selama ini banyak instansi sektoral yang memiliki tugas dan kewenangan untuk menegakkan hukum dan keamanan di laut tapi hingga kini masih tetap terjadi berbagai kasus di laut, sebagaimana kasus *illegal fishing* masih tetap eksis di laut Pulau Morotai dan bahkan laut Indonesia umumnya, walaupun kepemimpinan dan kebijakan selalu berganti.³²⁷

Hal ini diakui oleh Hermato, anggota Komisi IV DPR RI, ia menilai “operasi penangkapan terhadap *illegal fishing* nelayan asing di laut Indonesia belum maksimal. Pasalnya dari operasi penangkapan pelaku *illegal fishing* yang digalakkan belakangan belum menimbulkan efek jera terutama kepada pelaku yang belum tertangkap.”³²⁸ Sebagai bukti pada saat melancarkan operasi penangkapan dan penenggelaman kapal *illegal fishing* nelayan asing belakangan ini, ternyata masih ada kapal ikan asing yang berani masuk bahkan menyerang nelayan Indonesia sepanjang Desember 2014. Tidak tanggung-tanggung hal itu marak terjadi di tiga lokasi laut kita, yaitu (1) perairan laut Belidah Kabupaten Kepulauan Anambes Kepulauan Riau oleh nelayan asal Thailand, (2) perairan laut Tanjung Balai Asahan Sumatera Utara, oleh nelayan Malaysia dan (3) perairan laut Pulau Morotai Maluku Utara oleh nelayan Filipina dan Tiongkok.

Kasus di atas masing-masing dilaporkan oleh Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Anambas, di perairan Anambas oleh Kesatuan Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI) di Tanjung Balai Asahan Sumatera Utara dan Gubernur Maluku Utara, KH. Abdul Gani Kasuba di perairan laut Pulau Morotai Maluku Utara. Oleh karena itu menurut

³²⁷ Hasil investigasi, op.cit.

³²⁸ Lihat Laporan Ruslan Burhan, Antara Newsara, Banjarmasin, Selasa 23 Desember 2014. <https://www.google.com>, (diakses 26 Desember 2014).

Hermanto,³²⁹ “pemerintah harus memaksimalkan operasi dengan mengarahkan dan mengoordinasikan semua potensi yang ada untuk mengamankan laut dari para pencuri ikan. Kalau TNI AL belum cukup, kerahkan TNI AU untuk mengusir atau menangkap nelayan asing yang mencuri ikan di laut Indonesia.”

A.4. Pengendalian Modus *Illegal Fishing* Nelayan Asing di Wilayah Perairan Perbatasan

Berdasarkan data sebelumnya ada empat modus aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morortai. Empat modus dimaksud adalah “modus pemilik kapal atau pemilik modal nelayan asing berhubungan dengan mafia di Indonesia, modus mengganti bendera kapal ketika memasuki wilayah negara lain, modus operasi berkelompok dan sebagian kapal tanpa surat izin, dan modus menggunakan alat tangkap dengan Pukat Harimau (Trawl).” Modus- modus tersebut digunakan dengan maksud mengelabui para petugas instansi sektoral yang melakukan patroli pengawasan dan keamanan di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Kejahatan kelautan dan perikanan dengan modus di atas telah direncanakan dan tersistem dengan baik, bahkan melibatkan sebagian oknum yang berada di dalam instansi sektoral pemangku kepentingan laut.

Ketika kapal dan ABK masih berada di Filipina, izin operasional berupa Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) telah diusahakan di Indonesia dengan melibatkan oknum di Departemen Kelautan dan Perikanan. Dengan berbagai macam kepaluan dan sogokan, izin dapat terbit secepatnya, dengan begitu kapal di yang berada Filipina dihubungi agar segera masuk ke wilayah Indonesia pada saat malam hari untuk menerima izin operasi yang telah disiapkan dengan melewati pos pengawasan yang telah hubungi. Hal ini dikatakan salah satu Nakhoda kapal nelayan asing sebagai berikut:

Ketika surat izin telah terbit di Bitung Sulawesi Utara atau Maluku Utara kami langsung dihubungi oleh orang yang memegang surat izin yang berada di Indonesia, dia adalah orang yang bekerja di Departemen Kelautan dan Perikanan bersama dengan seorang aparat TNI Angkatan

³²⁹ Laporan Ruslan Burhan, op.cit.

Laut. Mereka menghubungi kami agar ketika masuk ke wilayah laut Indonesia harus melalui pos penjagaan TNI AL untuk melapor dengan menyediakan sejumlah dana. Dan ketika kapal kami telah beroperasi kami juga sering ditangkap oleh TNI AL dan kami diminta untuk memberikan sejumlah dana pelicin. Apabila kami tidak penuhi maka kapal kami akan ditahan.³³⁰

Pengamanan terhadap modus aktivitas *illegal fishing* nelayan asing seperti ini rasanya sulit diantisipasi. Walaupun kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti agar membakar dan menenggelamkan kapal *illegal fishing* nelayan asing sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan perlu didukung oleh seluruh elemen bangsa terutama instansi sektoral penegak hukum dan keamanan di laut tertentu. Tapi instansi sektoral tertentu seperti TNI AL menganggap bertentangan dengan ketentuan Prosedur Tetap Keamanan Laut (Protap Kamla) pada TNI AL sehingga selama ini tidak diimplementasikan, padahal telah diatur sebelumnya pada UU No 45 Tahun 2009. Kontroversi di atas sebagaimana dikemukakan sebagai berikut:

Dalam prosedur pengamanan laut TNI AL disebutkan bahwa tindakan menenggelamkan kapal bila dilakukan KRI adalah sebagai usaha untuk membela diri apabila kapal tersebut melakukan serangan yang membahayakan KRI. Sementara itu pula bila terjadi menenggelamkan kapal akan menyulitkan proses penegakan hukum terhadap pelaku *illegal fishing* nelayan asing tersebut. Karena bukti-bukti terkait dengan proses hukum di pengadilan akan sulit dibuktikan, apalagi kapal tersebut telah dibakar ataupun telah ditenggelamkan.³³¹

Tanggapan yang berbeda antar instansi sektoral penegak hukum dan pengawasan di laut selama ini, membuat implementasi kebijakan di bidang kelautan dan perikanan berjalan separuh hati atau tidak sesuai dengan ketentuan. Ego sektoral yang mewarnai implementasi kebijakan kelautan dan perikanan selama ini disebabkan adanya instansi sektoral tertentu menganggap lebih berkewenangan dari instansi sektoral lainnya. TNI AL adalah salah satu instansi sektoral penegak hukum dan keamanan laut yang tidak terlalu serius mengawal kebijakan kelautan dan perikanan di wilayah

³³⁰ Hasil invetigasi, op.cit

³³¹ Hasil invetigasi, op.cit.

perairan laut Pulau Morotai. Hal ini terbukti dengan jelas ketika Pangkalan TNI AL Pulau Morotai dibangun pada tahun 2012 hingga tahun 2014 belum mempunyai armada atau kapal pengawasan di laut. Bahkan dengan berbagai alasan Komandan Pangkalan TNI AL Ternate yang termasuk dalam forum koordinasi tingkat provinsi bentukan Gubernur, selalu menolak untuk menghadiri pertemuan koordinasi antar instansi sektoral laut dalam rangka membahas permasalahan kelautan dan perikanan.

Ketentuan perintah pembakaran dan menenggelamkan kapal pelaku *illegal fishing* nelayan asing sebagaimana tercantum dalam Pasal 69 UU No. 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, yang selama ini menjadi pertimbangan bagi TNI AL untuk menerapkan dengan alasan tidak sesuai dengan “*rule of engagement*” ataupun Prosedur Tetap Keamanan Laut (Protap Kamla) pada TNI AL. Alasan ini tidak sesuai fakta yang terjadi sebelumnya ketika UU No.45 tahun 2009 belum lahir, saat itu masih menggunakan UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan tindakan penenggelaman kapal nelayan asing sudah dilakukan TNI AL. Pada tanggal 9 Januari 2003 4 dari 12 kapal motor berbendera Filipina yang melakukan aktivitas *illegal fishing* ditenggelamkan oleh TNI AL di laut Sulawesi Utara, atas dasar peringatan keras dari KSAL Laksamana Bernad Kent Sondak.³³²

Penenggelaman kapal serupa juga dilakukan oleh TNI AL terhadap pelaku *illegal fishing* nelayan Thailand di di lepas pantai utara Pulau Jawa setelah 23 awaknya dikeluarkan dengan tuduhan mencari ikan di wilayah Indonesia tanpa izin penangkapan ikan. Bahkan hal tersebut tidak menimbulkan reaksi dari pemerintah Thailand, malah dengan enteng Perdana Menteri Thaksin Shinawrta menyatakan “Orang Indonesia berhak menahan kapal-kapal itu dan menghancurkannya, itu hak mereka. Mereka hanya memberikan contoh untuk menunjukkan bahwa mulai sekarang dan seterusnya itu tidak bisa diterima.”³³³ Begitu juga penenggelaman kapal nelayan Thailand oleh TNI AL di Selat Gelasa, Bangka Belitung pada 24 Oktober 2004. Dengan tegas Laksda TNI AL Mualimin Santoso MZ, menyatakan ‘Penenggelaman kapal tersebut untuk memberikan efek jera kepada yang lain agar tidak melakukan hal serupa di wilayah perairan

³³² Lihat Media Indonesia, Surabaya, 29 Januari 2003,

³³³ Lihat Detikcom, Genepal Tue, 08 November 2003.

nasional kita.” Keanehan terjadi ketika Menteri Susi Pujiastuti mengeluarkan pernyataan membakar dan menenggelamkan kapal *illegal fishing* berbendera asing akhir tahun 2014, mendapat reaksi keras dari Menteri Tedjo Edy Purdjianto dan Wakapolri Baroddin Haiti, dengan alasan pelanggaran terhadap Protap TNI AL dan hukum internasional. Namun demikian, perintah Menteri Susi Pujiastuti tersebut menimbulkan rasa kekhawatiran, bahkan efek jera bagi negara-negara tertentu yang nelayannya sering melakukan kegiatan *illegal fishing* di laut wilayah Indonesia. Misalnya Menteri Pertanian dan Industri Asas Tani Malaysia, Datuk Seri Ismail Sabri Yakob, mengingatkan nelayan Malaysia agar tidak melanggar batas perairan negara lain untuk menghindari tindakan hukum dari negara bersangkutan. Lanjut Sabri Yakob, “setiap negara mempunyai aturan untuk menghadapi nelayan asing yang memasuki perairan mereka.”³³⁴

Kebijakan membakar dan menenggelamkan kapal *illegal fishing*, bagi Malaysia telah diterapkan sejak lama. Sampai saat ini ada 24 kapal dari Thailand, Vietnam dan Indonesia yang sudah di hancurkan dan ditenggelamkan ke dasar laut. Tindakan seperti menghancurkan dan menenggelamkan kapal *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Malaysia tidak dibesar-besarkan seperti di Indonesia saat ini. Di Malaysia tindakan menghancurkan dan menenggelamkan kapal dengan cara meledakkan kapal, artinya tindakan Malaysia lebih keras, dibandingkan dengan cara dan tindakan Indonesia. Hal ini bagi Malaysia adalah terkait penegakan hukum dan keamanan dalam negeri setiap negara, sehingga tidak perlu diragukan dalam pelaksanaannya.

Sementara itu penggunaan trawl kerap dilakukan kapal *illegal fishing* dari negara Filipina di kawasan perairan laut Pulau Morotai. Beberapa kapal induk berwarna putih dari negara Filipina sering melakukan pemuatan ikan di tengah laut selama 3-5 hari. Kapal tersebut merupakan kapal perusahaan ikan yang melakukan pemuatan terhadap hasil tangkapan yang dilakukan oleh kapal-kapal nelayan dengan menggunakan alat tangkap trawl. Kegiatan seperti ini berlangsung sejak lama dan luput dari jangkauan petugas patroli pengawasan dan keamanan

³³⁴ Lihat Koran Republika, Sabtu 27 Desember 2014

laut instansi sektoral. Beberapa kali warga nelayan yang tergabung dalam Pokwasmas berupaya untuk melaporkan kepada Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten dan pihak TNI AL, Ditpolair dan pos Satker PSDKP, namun laporan Pokwasmas kadang lambat ditindaklanjuti oleh instansi-instansi penegak hukum dan keamanan laut tersebut.

Pada titik ini sumber daya dan sarana prasarana implementor kebijakan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan dalam implementasi sebuah kebijakan. Apabila kemampuan sumber daya instansi sektoral penegak hukum dan keamanan di laut lemah, akan terjadi kelemahan bahkan kegagalan dalam penegakan hukum dan keamanan di laut. Lemahnya sarana dan prasarana yang dimiliki instansi sektoral seperti Pangkalan TNI AL, Ditpolair, PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan dapat memberi peluang terjadinya aktivitas *illegal fishing* nelayan asing semakin meningkat. Bahkan terkesan seakan-akan terjadi pembiaran kapal-kapal nelayan asing dengan leluasa mencuri ikan tanpa beban.

Berkaitan dengan kapal pengawasan dan keamanan laut instansi sektoral seperti Pangkalan TNI AL Ternate, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Pulau Morotai sebagaimana pada tabel di bawah ini:

Tabel 5.4 Kapal Pengawas Pangkalan TNI AL, Ternate

No	Jenis Kapal	Ukuran	Keterangan
1.	Barracuda	17x 3.5 M	3 buah , (2 buah rusak, hanya, 1 yang layak pakai)
2.	Speedboat	8x 3 M	4 buah , (3 rusak hanya 1 yang layak pakai)

Sumber: Hasil wawancara Komandan Pangkalan TNI AL Ternate, 29 Maret 2014

Tabel 5.5 Kapal Pengawas Pengawas Satker SPSDKP, Ternate

No	Spesifikasi Speedboat	Kapasitas	Kecepatan	Jumlah
1.	8 M FRP KP Dolphin 007 s/d 014	8 Orang	31 Knote	1 Buah

Sumber: Kantor Satker PSDKP Ternate.

Tabel 5.6 Kapal Pengawas Pos Ditpolair Kabupaten Pulau Morotai

No	Nama Kapal/No Lambung	Ukuran	Keterangan
1.	K.P. Morotai/304	9x2x2.5 M	Mesin 3x40. Kpsts 3 ton, tahun pembuatan 2006.

Sumber : Kantor Ditpolair Maluku Utara, tahun 2014.

Tabel 5.7 Kapal Pengawas Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai

No	Jenis Kapal	Ukuran	Jumlah
1.	Speedboad	8x3	1 buah, (bermesin 45 PK dua buah)

Sumber: Kantor Dinas Kelautan dan Perikanan Kab. Pulau Morotai, Tahun 2014

A.5. Dilema Hubungan Antar Instansi Sektoral Pusat dan Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Aktivitas *Illegal Fishing* Nelayan Asing di Perairan Laut Pulau Morotai

Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 10 dan 18 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dinyatakan bahwa, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi pemerintah. Sedangkan pada Pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa daerah memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Ayat (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) dinyatakan bahwa kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut, meliputi eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan laut, pengaturan tata ruang, pengaturan administrasi dan penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah, ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah termasuk melindungi sumber daya kelautan dan perikanan yang berada di wilayah kekuasaannya. Oleh karena itu peran strategis pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam memerangi berbagai kasus pelanggaran kelautan dan perikanan baik yang dilakukan oleh nelayan lokal, atau pelanggaran batas negara yang dilakukan oleh negara asing termasuk *illegal fishing* sangat dibutuhkan. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (4), kewenangan Pemerintah Kabupaten Pulau Morotai atas wilayah

laut sejauh 4 mil (1/3) dari 12 mil wilayah pemerintah provinsi). Sehingga apabila dicurigai adanya kegiatan *illegal fishing* yang dilakukan oleh nelayan asing pada titik kejadian sampai pada 4 mil, akan dilakukan pengejaran dan penyergapan, bila terjadi di atas lebih dari 4 mil maka Dans Kelautan dan perikanan akan melanjutkan temuan tersebut kepada pemerintah provinsi atau kepada PSDKP untuk melakukan penyergapan. Namun ke depan pengaturan ini telah berubah sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan pengelolaan laut hanya kepada daerah provinsi.

Aktivitas *illegal fishing* yang kadang terjadi di sana, sesuai dengan laporan masyarakat, pada saat cuaca laut buruk nelayan Filipina sering berlabuh di pesisir pulau Morotai sampai berminggu-minggu. Kondisi ini terkesan dibiarkan begitu saja, padahal sudah jelas pelanggaran sangat fatal sampai di daratan. Beberapa kali laporan pokwasmas terkesan lambat ditindaklanjuti, sebagaimana dikatakan bahwa³³⁵ “laporannya terkesan saling lempar antara Dinas Kelautan dan Perikanan, TNI AL, Pos Ditpolair dan Pos Satker PSDKP sehingga terlambat dilakukan penangkapan”. Bahkan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan beranggapan bahwa kasus itu semua disebabkan karena kantor Pangkalan TNI AL Pulau Morotai di bangun di pusat kota. Mestinya di ibu kota kecamatan Morotai Utara atau di tanjung Sopi. Dengan demikian Lanal TNI AL akan menjadi lebih dahulu mendeteksi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dari pada mengandalkan laporan masyarakat.

Pernyataan Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, menuai bantahan dari pihak TNI AL Pulau Morotai:

Pendirian kantor Pangkalan TNI Angkatan Laut telah melalui suatu proses perencanaan yang telah dikaji secara sistematis. Kami membangun tidak asal jadi tapi telah direncanakan sehingga keberadaan kantor kami di ibukota kabupaten dengan maksud agar selalu melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah. Kami adalah instansi sektoral pusat yang menjaga keamanan laut, dan itu termasuk wilayah laut Kabupaten Pulau Morotai juga kami ikut menjaganya, itu tugas dan tanggung jawab yang di pundak kami adalah menjaga keutuhan wilayah Republik Indonesia.

³³⁵ Hasil invetigasi, op.cit

Sementara kami juga telah merencanakan untuk membangun pos-pos jaga pada titik rawan tertentu, Dengan mempermudah kami melakukan deteksi dan melacak keberadaan kapal asing termasuk kapal *illegal fishing* yang menerobos masuk ke wilayah laut Indonesia.”³³⁶

Posisi Dinas Kelautan dan Perikanan adalah membangun komunikasi dan kerja sama dengan instansi sektoral pusat misalnya TNI AL dan Ditpolair bahkan dengan Satker PSDKP itu sendiri agar bersama-sama melakukan patroli pengawasan dan keamanan laut di sana. Dengan demikian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dan aktivitas ilegal lainnya dapat teratasi dengan baik. Keberadaan instansi lain yang memiliki tugas yang sama merupakan potensi yang dapat digarap dan dikembangkan, bukan saling menyalahkan. Kondisi saling menyalahkan antar Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan dengan Komandan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai, merupakan pertentangan pendapat yang pada gilirannya akan melahirkan konflik. Konflik tersebut melibatkan dua institusi yang memiliki kepentingan untuk mengimplementasikan satu kebijakan tentang kelautan dan perikanan.

Konflik antara Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan dan Komandan Pangkalan TNI AL di atas Menurut Maswadi Rauf, dapat digolongkan sebagai konflik antara dua kelompok yang berkonotasi politik karena mempunyai keterkaitan dengan kebijakan negara/ pemerintah. Lanjut Maswadi, Konflik kelompok adalah konflik yang terjadi antara dua kelompok atau lebih. Kelompok yang berkonflik dapat disebut sebagai kelompok konflik. Dijelaskan pula oleh Maswadi, walaupun dalam bidang politik, terjadi konflik antara dua yang kelihatannya merupakan konflik individu, konflik itu sebenarnya adalah akibat dari konflik kelompok yang terjadi antara dua kelompok dimana orang yang berkonflik tadi yang menjadi atasan atau anggotanya. Perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan sosial terjadi karena adanya kecenderungan manusia untuk menarik keuntungan bagi dirinya sendiri sekalipun hal itu merugikan orang lain.³³⁷

Sementara itu, wilayah kewenangan laut berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebelum ditetapkan Undang-Undang

³³⁶ Hasil investigasi, op.cit.

³³⁷ Ibid,

Nomor 23 Tahun 2014, pada Pasal 18 mengisyaratkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki 1/3 dari 12 mil yang dimiliki oleh pemerintah provinsi yakni 4 mil, sehingga pemerintah provinsi memiliki jangkauan hingga 12 mil. Apakah dengan demikian di atas 12 mil adalah kewenangan TNI AL, sementara Ditpolair dan PSDKP juga memiliki wilayah kewenangan sama dengan TNI AL. Untuk melaksanakan tugas berdasarkan wilayah kewenangan membutuhkan senergitas dan koordinasi antara instansi sektoral tersebut. Perdebatan terkait wilayah kewenangan berlarut-larut menjadikan masing-masing instansi berjalan sendiri-sendiri dengan ego sektoralnya.

Salah satu kelemahan instansi penegak hukum dan keamanan di laut adalah ego sektoral masing-masing instansi. Berkaitan dengan banyaknya instansi yang memiliki kewenangan yang sama dalam menangani laut dapat memperumit tugas dari masing-masing. Hal yang sama diakui pihak TNI AL Ternate :

Dengan banyaknya instansi yang menangani masalah kelautan dan perikanan amat menyulitkan kita untuk menentukan dan melakukan langkah-langkah penanganan dan langkah tindakan. Karena bisa dibayangkan satu masalah di kapal akan ditangani oleh setiap instansi sektoral yang mengklaim bahwa dia bisa dan memiliki kewenangan yang sama. Kemungkinan besar bisa menimbulkan kesemrawutan dalam penanganan kasus di laut terutama berkaitan dengan kasus-kasus *illegal fishing* yang selama ini banyak terjadi di Maluku Utara, apalagi di wilayah perairan laut Pulau Morotai yang berada pada posisi yang strategis bagi para pelaku pencuri ikan dari negara lain itu.³³⁸

Keluhan implementor kebijakan seperti ini menunjukkan adanya ketidaknyamanan pelaksanaan tugas patroli pengawasan dan keamanan. TNI AL sebagai lembaga pertahanan negara memiliki wilayah kewenangan patroli pengawasan dan keamanan laut hingga mencapai kawasan ZEE dan memiliki tanggung jawab keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keluhan pihak TNI AL terkait ketidaknyamanan dalam implementasi kebijakan kelautan, menunjukkan adanya kegelisahan pihak aparat pertahanan dan keamanan laut terhadap urusan kelautan di

³³⁸ Hasil invetigasi, op. cit.

Indonesia. Pernyataan pihak TNI AL sebagai implementor kebijakan kelautan tentang banyaknya keterlibatan instansi lain dalam implementasi kebijakan kelautan di Indonesia, mengindikasikan ada persoalan pada formulasi kebijakan kelautan dan perikanan yang masih tumpang tindih (*overlapping*) dalam implementasinya.

Apa yang dikeluhkan pihak TNI AL, sejalan dengan pandangan Direktur Nasional *Maritime Institute*, Siswanto Rusdi terkait dengan langkah pemberantasan mafia perikanan, Siswanto mengatakan, “pemerintah harus lebih dahulu menertibkan instansi mana yang berhak melakukan patroli di laut. Saat ini banyak pihak yang berhak patroli di laut, mulai dari Polisi, KPLP dari Kementerian Perhubungan, Petugas Bea Cukai, Petugas KKP dan TNI Angkatan Laut.”³³⁹ Menurut Alfred Thayer Mahan, “hubungan antara strategi pertahanan maritim dengan kebijakan pemerintah, dalam hal ini pertahanan nasional di bidang maritim tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya kebijakan yang selaras dari pemerintah. Saling ketergantungan antara semua kepentingan nasional di bidang maritim, khususnya Angkatan Laut, tidak dapat menjadi kekuatan yang ampuh serta sukses dalam menjalankan misinya bila tidak ditunjang oleh kekuatan nasional lainnya termasuk unsur maritim.”³⁴⁰

B. Pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai Sebagai Langkah Antisipasi *Illegal Fishing* Nelayan Asing

Letak geografisnya yang strategis, berada di perbatasan jalur internasional, wilayah perairan laut Pulau Morotai yang kaya akan berbagai macam ikan menjadi sarang aman dan zona bagi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Dengan memanfaatkan, lemahnya patroli pengawasan dan keamanan laut instansi sektoral di bidang kelautan di wilayah perairan laut Pulau Morotai, nelayan asing seperti Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok dengan leluasa melakukan aktivitas *illegal fishing* di sana. Kondisi pencurian ikan ini telah berlangsung lama dan ketika Pulau Morotai dimekarkan sebagai satu kabupaten tersendiri pada tahun 2008, langkah awal yang dipikirkan untuk mengamankan kehilangan ikan di wilayah perairan laut Pulau Morotai adalah bagaimana

³³⁹ Lihat Harian Sore, Suara Pembaharuan, Rabu, 26 November 2014, op. cit.

³⁴⁰ Ibid.

mengembangkan aspek kelautan dan perikanan. Salah satu konsep pengembangan ekonomi yang menjadi perhatian serius dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono adalah Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Merespon kebijakan di atas, pejabat Bupati Kabupaten Pulau Morotai, Sukemi Sahab, bersama jajaran pemerintahannya dan *stakeholders* (PT. Jababeka) mengusulkan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) untuk Pulau Morotai. Harapannya dengan Kawasan Ekonomi Khusus, eksploitasi sumber daya kelautan dan perikanan dapat berjalan secara terkendali dan menjadi tulang punggung perekonomian kabupaten Pulau Morotai pada khususnya dan Maluku Utara pada umumnya. Sementara itu, dengan pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus, diharapkan pula kawasan perairan laut Pulau Morotai minimal dapat mengurangi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing yang telah berlangsung lama. Dalam kaitan itu, pejabat Bupati Kabupaten Pulau Morotai mengatakan sebagai berikut:

Sudah saatnya membentengi perairan laut Morotai dengan basis ekonomi kerakyatan. Sehingga pada tahun 2008, kami mengusulkan Kabupaten Pulau Morotai menjadi Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Maksud dan tujuan kami, dengan cara dan program seperti itu, selain merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal maupun masyarakat kawasan pesisir dan nelayan Pulau Morotai. Dan tanpa disadari secara perlahan-lahan wilayah perairan laut Pulau Morotai akan terhindar dari aktivitas *illegal fishing* nelayan asing, yang selama ini menggerogoti sumber daya kelautan dan perikanan dengan kerugian yang cukup signifikan. Keinginan dan cita-cita ketika itu tidak berlebihan, mengingat potensi sumber daya alam di perairan laut Pulau Morotai terutama sumber daya perikanan sangat berlimpah.³⁴¹

Seiring dengan itu, Menteri Kelautan dan Perikanan, Sharif C. Sutardjo, menyatakan “Pulau Morotai merupakan bagian dari Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Pasalnya pulau ini memiliki potensi ekonomi kelautan dan perikanan yang begitu besar sehingga dapat memacu pertumbuhan ekonomi di kawasan ini. Di Pulau Morotai, kita dapat mengembangkan sektor kelautan dan perikanan, khususnya industrialisasi

³⁴¹ Hasil invetigasi, op.cit.

kelautan dan perikanan berbasis pada perikanan tangkap.”³⁴² Pentingnya pembangunan di sektor kelautan dan perikanan, yang berorientasi pada pembangunan konektivitas yang terintegrasi dari proses produksi sampai distribusi secara inklusif dan berkelanjutan. Langkah tersebut dapat ditempuh dengan strategi industrialisasi di bidang kelautan dan perikanan, yang bertumpu pada basis pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan secara berkelanjutan dan bertanggung jawabkan di kawasan ini.

Potensi perikanan tangkap dan budidaya yang terdapat di Pulau Morotai ini begitu besar, sehingga memberi peluang bagi pencuri ikan (*illegal fishing*) dari negara lain. Maka kehadiran Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Pulau Morotai nanti dapat menganulir bentuk kegiatan ilegal antar negara yang selama ini terjadi tanpa langkah penanganan yang tepat. Menurut Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Hatta Rajasa,³⁴³ “Indonesia saat ini tengah menjadi salah satu tujuan investor yang menarik bagi beberapa negara maju. Saat ini telah tercatat seperti negara Jepang, China dan Taiwan adalah beberapa negara yang siap untuk berinvestasi di Indonesia”. Oleh karena itu, pihak pemda “menyatakan percepatan pembentukan kawasan ekonomi khusus di Indonesia harus segera dilakukan untuk menangkap peluang ini. Karenanya, pemerintah akan segera membentuk kawasan ekonomi khusus (KEK) baru di Indonesia yang akan melibatkan kementerian terkait”.³⁴⁴

Sektor pendukung lain sebagai aset daerah adalah sektor pariwisata, dimanan sektor ini memiliki keunggulan tersendiri karena posisi dan objeknya dapat menjadi daya tarik utama untuk dikembangkan dengan baik. Pada konteks sektor ini, Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Mari Elka Pangestu, mengatakan “baik kawasan ekonomi khusus Mandalika dan kawasan ekonomi khusus Morotai adalah dua potensi pariwisata yang sangat berharga. Lanjut Pangestu, “Di Morotai terdapat potensi *Grey Tourism* yang besar, sehingga kami mendukung untuk pembentuk kawasan ekonomi khusus Morotai”. Pulau Morotai banyak meninggalkan peninggalan sejarah yang penting di zaman kemerdekaan Indonesia, hal tersebut dapat menjadi potensi yang besar bagi Indonesia

³⁴² Lihat TRIBUNnews.com, 24 Mei 2014.

³⁴³ TRIBUN news.com, op.cit.

³⁴⁴ Hasil invetigasi, op.cit.

selain posisinya yang strategis.”³⁴⁵

Beberapa konsep strategi terkait rencana detail pengembangan kawasan kelautan dan perikanan Kabupaten Pulau Morotai untuk mengantisipasi *illegal fishing* nelayan asing adalah kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil. Menurut pihak pemerintah daerah, areal yang akan menjadi kawasan prioritas antara lain meliputi:

Kawasan Minapolitan Tilley (*Minapolitan Integrated Zone*), sebagai pusat pengolahan hasil perikanan budidaya serta pemasaran hasil pengolahan. Pusat kegiatan berada di Kawasan Tiley, Kecamatan Morotai Selatan Barat, yang direncanakan akan merupakan bagian dari pusat kegiatan di Kawasan Minapolitan Kabupaten Pulau Morotai. Pusat Budidaya Laut dan Taman Wisata Bahari (*Marine Aquaculture and Tourism Park*), sebagai zona perikanan budidaya dan pariwisata. Pusat kegiatan diarahkan kepada pengembangan gugusan pulau-pulau yang berada di sebelah barat Pulau Morotai, sebelah timur Tanjung Lifao, sebelah timur desa Buho-Buho dan sebelah timur desa Sakita dan Kenari. Pusat Pengembangan Bioteknologi Kelautan (*Marine Biotechnology Park*). Sentral kegiatan yang dianggap penting berada di Kawasan Wayabula, Kecamatan Morotai Selatan Barat. Kawasan Minapolitan Pulau Rao (*Rao Minapolitan Park*), sebagai pusat kegiatan produksi hasil kegiatan kelautan dan perikanan. Pusat kegiatan berada di sebelah utara Pulau Rao yaitu kawasan Tanjung Papaya, Desa Loumadoro dan beberapa desa di sekitar yang juga ikut menjadi penunjang dalam pengembangan kawasan ekonomi khusus tersebut.³⁴⁶

Sedangkan pusat industri pengolahan perikanan (*Fisheries Technopark Industries*), sebagai pusat pelabuhan dan pemasaran hasil laut baik skala nasional maupun internasional terutama untuk komoditas ikan tuna, pihak Bappeda Pulau Morotai mengatakan sebagai berikut:

Direncanakan Pusat kegiatan di Desa Bere-bere, Desa Sakita dan Desa Kenari, di kecamatan Morotai Utara, ada pula taman wisata laut (*Marine Ecotourism Park*), sebagai kawasan taman wisata laut dengan jenis kegiatan wisata bahari seperti wisata pantai, menyelam dan *snorkeling*. Kegiatan itu juga akan dipusatkan di tanjung Dehegila,

³⁴⁵ Ibid

³⁴⁶ Hasil invetigasi, op.cit.

Kecamatan Morotai Selatan, termasuk di dalamnya ada kawasan sekitar Pulau Mitita. Pusat industri energi kelautan terpadu (*Marine and Energy Industry Integrated Zone*), sebagai pusat-pusat energi kelautan (pembangkit energi) yang dapat dikembangkan seperti energi panas laut (*ocean thermal*), energi pasang surut (*tidal energy*), energi gelombang (*wind wave energy*) dan energi arus laut (*current energy*). Pusat kegiatan berada di wilayah Desa Pangeo, Kecamatan Morotai Jaya yaitu di wilayah pesisir Tanjung Sopi, yang berhadapan langsung dengan perbatasan laut dengan Republik Palau.³⁴⁷

Pusat kegiatan sebagaimana dikemukakan di sebelumnya menjadikan wilayah perairan laut Pulau Morotai memiliki intensitas kegiatan pelayaran perikanan masyarakat nelayan yang cukup tinggi. Karena pekerja pertanian dan nelayan lebih banyak terkonsentrasi di daerah pedesaan pesisir dan pulau-pulau kecil kurang lebih 94% atau 13.593 jiwa. Menurut pihak pemda, “dengan berbagai aktivitas yang sedemikian padat maka dapat dipercaya, dengan aktivitas atau keberadaan nelayan-nelayan lokal yang memiliki kapal dan alat tangkap yang memadai dan setiap saat berkeliaran di laut perbatasan guna memenuhi kebutuhan industri, secara tidak langsung dapat mencegah kehadiran kapal nelayan asing yang melakukan *illegal fishing*.” Selanjutnya dikatakan sebagai berikut:

Salah satu bentuk pengusiran kapal nelayan asing yang melakukan pencurian ikan secara ilegal atau *illegal fishing* adalah bagaimana kawasan perairan laut kita seperti di Pulau Morotai ini memberi peluang bagi nelayan lokal dapat beraktivitas setiap saat. Tingginya aktivitas para nelayan lokal kita dapat terlaksana apabila kawasan perairan laut pulau Morotai dapat disulap menjadi sebuah kawasan yang memberi peluang seperti itu. Konsep Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan salah satu solusi penting dan telah dipikirkan secara matang untuk diusulkan kepada pemerintah pusat. Diharapkan dengan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) diharapkan di samping dapat memberi peluang pengembangan sentra ekonomi dan sumber daya kelautan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan dapat pula secara otomatis mencegah terjadinya

³⁴⁷ Hasil invetigasi, op.cit.

kejahatan di bidang kelautan dan perikanan dalam negara maupun antara negara terutama aktivitas pencurian ikan atau kasus *illegal fishing* nelayan asing, lagi pula akhir-akhir ini aktivitas *illegal fishing* beberapa negara seperti Filipina, Tiongkok, Thailand, Thaiwan dan Cina marak terjadi di kawasan ini.³⁴⁸

Pengusulan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus Morotai oleh PT. Jababeka Morotai mendapat persetujuan dari Kabupaten Pulau Morotai dan diajukan oleh Pemerintah Provinsi Maluku Utara kepada Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus setelah melakukan pengkajian, menyetujui usulan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai dan mengajukan rekomendasi penetapannya kepada Presiden. Pengusulan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai telah memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Undang- Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Berkaitan dengan pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus Morotai tersebut, bertempat di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), telah mengadakan sidang yang dipimpin Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Hatta Rajasa. Dalam sidang tersebut dihadiri pula Menteri Perhubungan E.E. Mangindaan, Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Mari Elka Pangestu, Menteri Perdagangan M. Lutfi dan Wakil Menteri Pekerjaan Umum Hermanto Dardak. Sidang Dewan Nasional adalah salah satu kegiatan yang diselenggarakan oleh Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, secara periodik untuk membahas kebijakan-kebijakan strategis kawasan ekonomi khusus. Pada sidang ini para anggota dewan mengevaluasi kemajuan pembangunan dan usulan-usulan baru kawasan ekonomi khusus serta memutuskan rekomendasi-rekomendasi usulan kawasan ekonomi khusus Presiden.³⁴⁹

³⁴⁸ Hasil invetigasi, op.cit.

³⁴⁹ Lihat Siaran Pers, No. B.121/PDSI/HM.310/IX/2014, Dewan Nasional Kawasan

Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (DN-KEK) memutuskan untuk merekomendasikan 3 (tiga) usulan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) baru kepada Presiden. Ketiga usulan dimaksud adalah kawasan ekonomi khusus Tanjung Api-Api, Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika dan Kawasan Ekonomi Khusus Pulau Morotai. Munculnya rekomendasi 3 (tiga) kawasan ekonomi khusus baru di Indonesia ini, menyusul 4 (empat) kawasan ekonomi khusus yang telah ditetapkan dan direkomendasikan sebelumnya, yakni Kawasan Ekonomi Khusus Sei Mangkei, Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Lesung, Kawasan Ekonomi Khusus Palu dan Kawasan Ekonomi Khusus Bitung.

Pada kesempatan itu pula Ketua Tim Pelaksana Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), Luky Eko Wuryanto memaparkan perkembangan pengusulan 4 (empat) kawasan ekonomi khusus yang telah dievaluasi dan di verifikasi tim pelaksana dan sekretariat Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus sepanjang tahun 2013. Keempat usulan Kawasan Ekonomi Khusus tersebut adalah Tanjung Api-Api, Mandalika, Pulau Morotai dan Maloy Batuta Trans Kalimantan (MBTK). Dari keempat kawasan ekonomi khusus dimaksud hampir semua usulan telah melengkapi dokumen pengusulannya. Sementara usulan Kawasan Ekonomi Khusus untuk Maloy Batuta Trans Kalimantan yang berlokasi di Kalimantan Timur, masih harus menunggu penyelesaian penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Kutai Timur yang belum menjadi Peraturan Daerah, sehingga saat ini belum dapat direkomendasikan kepada Presiden untuk ditetapkan sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).³⁵⁰

Penetapan Pulau Morotai, Provinsi Maluku Utara sebagai Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai. Ketika berpidato pada acara puncak Sail Morotai tahun 2012 lalu Presiden Republik Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan,³⁵¹ “kita harapkan dengan ditetapkannya Pulau Morotai sebagai Kawasan Ekonomi Khusus nanti, 15 tahun mendatang Pulau Morotai dapat tumbuh sebagai

Ekonomi Khusus (KEK), 20 Mei 2014.

³⁵⁰ Kawasan Ekonomi Khusus Morotai, op.cit.

³⁵¹ Lihat, <http://bataviase.co.id/inode.media.co.id/1347315jakarta/>. diakses 8 September 2014

episentrum baru perekonomian dunia. Presiden menyebutkan, letak Pulau Morotai yang begitu strategis dapat dimanfaatkan menjadi poros baru peta perdagangan di kawasan Asia Pasifik”. Dilihat sisi geografis, posisi Pulau Morotai berada di antara pertemuan kawasan ekonomi timur dan Pasifik. Sehingga kabupaten Pulau Morotai memiliki keunggulan geopolitik, geostrategis dan potensi ekonomi yang harus dapat dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat, terutama masyarakat yang mendiami kawasan ini.

Pelaksanaan Sail Morotai atau pesta bahari di sana dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, menuju era baru ekonomi regional Pasifik. Menurut Gubernur Maluku Utara, H. Thaib Armayin, “dengan diselenggarakannya Sail Morotai 2012, dapat menjadi sebuah ikon baru pertumbuhan ekonomi di kawasan Asia Pasifik yang berbasis pada pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan. Diharapkan pula agar Sail Morotai dapat menjadi lokomotif dalam menarik gerbong ekonomi di Maluku Utara, karena Pulau Morotai memiliki berbagai keunggulan sumber daya alam seperti, kelautan dan perikanan, pertanian, pariwisata, dan pertambangan”³⁵². Hal senada juga dikatakan oleh Dirjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP), Syahrin Abdurrahman, dijadikannya Pulau Morotai sebagai Kawasan Ekonomi Khusus maka pengembangan dan pembangunan ekonomi diarahkan untuk menjawab tantangan dari Kawasan Pasifik yang laju perekonomiannya yang tumbuh dinamis. Salah satu pengembangan di sektor kelautan dan perikanan secara berkelanjutan, akan mampu mengantisipasi maraknya *illegal fishing*, karena potensi perikanan tangkap begitu besar yakni terdapat sekitar 150 ribu ton potensi perikanan tangkap, namun baru tergarap kurang lebih sebesar 75 ribu ton atau baru 50 %.³⁵³

Sebagaimana penjelasan dalam Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai, dalam rangka mempercepat pembangunan perekonomian di wilayah Kabupaten Pulau Morotai, Provinsi Maluku Utara, serta untuk menunjang percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi nasional, perlu mengembangkan wilayah Morotai sebagai Kawasan Ekonomi Khusus. Wilayah Pulau Morotai

³⁵² Loc. cit

³⁵³ Loc.cit

memiliki potensi dan keunggulan secara geoekonomi dan geostrategis. Keunggulan geoekonomi wilayah Pulau Morotai antara lain merupakan pulau terluar di sisi timur laut Indonesia yang dekat dengan Jepang dan Taiwan serta berada pada Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) III. Kawasan perairan laut ini juga merupakan jalur migrasi ikan tuna yang menjadi sumber bahan baku industri pengolahan perikanan, serta memiliki objek wisata sejarah skala dunia berupa peninggalan Perang Dunia II. Keunggulan geostrategik wilayah Pulau Morotai adalah adanya kebijakan untuk meningkatkan peran Bandar Udara Leo Wattimena yang merupakan peninggalan Perang Dunia II, dengan kapasitas landasan yang sangat besar untuk dimanfaatkan sebagai infrastruktur pendukung kawasan dalam rangka peningkatan peran Pulau Morotai sebagai hubungan internasional di kawasan timur Indonesia.³⁵⁴

C. Pembentukan Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas) Sebagai Langkah Antisipasi *Illegal Fishing* Nelayan Asing

Salah satu program prioritas dalam Pengawasan Suber Daya Kelautan dan Perikanan dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai adalah pengembangan Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas). Program tersebut dilaksanakan dengan pembentukan Kelompok Pengawasan Masyarakat (Pokwasmas) dengan melibatkan masyarakat untuk turut berperan serta dalam kegiatan pengawasan secara tidak langsung terhadap potensi sumber daya yang terkandung di dalam laut. Kegiatan sistem pengawasan berbasis masyarakat dilakukan dengan memanfaatkan tenaga pengawas yang berada di tingkat kabupaten. Menurut pihak Dinas Perikanan Pulau Morotai, “Orientasi kegiatan sistem pengawasan berbasis masyarakat adalah berupa peningkatan teknis pengawasan dan pemberian stimulan kepada kelompok pengawasan masyarakat yang telah dibentuk berupa kelengkapan kepengawasan seperti radio komunikasi, pakaian seragam atau kostum pengawas, laptop dan kelengkapan lain yang berhubungan

³⁵⁴ Lihat Penjelasan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2014 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, (KEK) Morotai, 2014.

dengan kegiatan kepengawasan.”³⁵⁵ Pada konteks ini sistem pengawasan masyarakat menjadi persoalan pada tataran pelaksanaan ketika ada hambatan dalam hal penanganan kelengkapan dan keberlanjutan (*sustainable*) kelompok pengawasan masyarakat. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh kelompok pengawas sebagai berikut:

Sistem pengawasan berbasis masyarakat sangat penting mengingat geografis kepulauan Maluku Utara, lebih-lebih Pulau Morotai yang berada pada posisi yang sangat strategis. Sistem ini dengan cara melibatkan masyarakat pesisir terutama masyarakat nelayan lokal yang merasa diganggu wilayah penangkapannya. Walaupun sudah beberapa tahun kita gulirkan sistem ini namun program ini menuai respon dan antusias yang luar biasa dari pihak masyarakat pesisir dan nelayan. Akan tetapi konsep sistem ini mengalami problem pada sisi alokasi anggaran untuk mendanai kelengkapan yang telah mengalami kerusakan seperti alat komunikasi, laptop dan lain-lain, karena penggunaan alat elektronik bagi masyarakat desa masih bermasalah terutama laptop dan alat komunikasi (HT) dan lainnya. Di samping itu sistem pendistribusian yang selalu menjadi problem dan keluhan oleh Pokwasmas pada desa-desa tertentu yang jauh dari ibu kota kabupaten, bahkan ada desa atau pada Pokwasmas tertentu yang belum mendapatkan alat kelengkapan tersebut. Padahal semua itu telah ada di pemerintah kabupaten dalam hal ini di Dinas Kelautan dan Perikanan.³⁵⁶

Betapa pun program atau kebijakan yang bagus dapat dipengaruhi oleh persoalan-persoalan timbul dalam implementasi di lapangan bila terjadi inkonsistensi. Hal ini diakibatkan institusi pelaksana kebijakan tidak mampu ataupun tidak mau menyelesaikan permasalahan yang timbul pada tataran pelaksanaan. Beberapa keluhan pihak kelompok pengawasan masyarakat yang berkaitan dengan persoalan-persoalan pembagian ataupun distribusi kebutuhan kelompok pengawasan di lapangan, sebagaimana dikemukakan oleh ketua kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) desa Leo-Leo Rao, mengatakan bahwa “ pada awalnya kami dilatih oleh petugas pengawas di kabupaten yang berhubungan dengan bagaimana cara menjadi mata-mata dari pemerintah kabupaten yaitu Dinas

³⁵⁵ Hasil investigasi, op.cit.

³⁵⁶ Hasil investigasi, op.cit.

Kelautan dan Perikanan dan melaporkan kepada mereka apabila terjadi pencurian ikan terutama nelayan asing. Tapi seragam dan alat berupa laptop dan radio komunikasi yang dijanjikan sampai sekarang kami tidak dapat.”³⁵⁷

Pada prinsipnya melalui sistem atau program ini, nelayan dijadikan sebagai bagian dari pengawasan, mereka sebagai informan atau dapat melaporkan tentang aktivitas atau peristiwa yang terjadi di daerah penangkapan. Dapat dipastikan bahwa tugas kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) juga bisa melakukan pencegahan dan bahkan dapat mengusir pelaku *illegal fishing* dari wilayah perairan laut Pulau Morotai bila memungkinkan untuk itu. Namun yang dikhawatirkan bagi kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) ini adalah mereka tidak dibekali dengan peralatan yang berkaitan dengan pembelaan diri seperti misalnya senjata api dan sejenisnya. Sistem atau program ini dipandang dapat berhasil karena beberapa kali berhasil melakukan pelaporan dan pengusiran terhadap pelaku *illegal fishing*, walaupun pada kelompok yang lain justru diusir oleh nelayan asing terutama nelayan dari negara Tiongkok yang bersenjata.

Problem lain dari pembentukan kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) ini adalah terjadi konflik terselubung (pertentangan) antara warga, apakah itu terjadi di dalam lingkungan desa itu sendiri ataupun dengan warga masyarakat di desa lainnya. Pertentangan tersebut buka diakibatkan oleh faktor pembagian alat kelengkapan kelompok pengawasan. Namun pada masyarakat desa tertentu telah menjalin hubungan keakraban dengan pelaku *illegal fishing* dari negara lain seperti nelayan Filipina. Menurut pihak perikanan dan kelautan, “warga nelayan pelaku *illegal fishing* dari negara Filipina yang telah menikah dengan warga masyarakat di desa tertentu seperti di desa Sabataitua sering menjadi penghalang bagi kegiatan kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas), karena mereka yang kembali dimata-matai oleh orang-orang seperti itu.”³⁵⁸

Pertentangan atau konflik seperti ini luput dari perhatian pemerintah Kabupaten Pulau Morotai dalam hal ini dinas kelautan dan perikanan

³⁵⁷ Hasil investigasi, op.cit.

³⁵⁸ Hasil investigasi, op.cit.

maupun Satker PSDKP sebagai penggagas dan penentu sistem pengawasan masyarakat dalam bentuk kelompok pengawasan masyarakat tersebut. Fenomena konflik seperti ini bukan lagi konflik antar pribadi tapi telah melibatkan kelompok, apalagi pertentangan atau konflik tersebut dapat melibatkan beberapa desa yang justru konflik itu semakin menguat dengan berbagai isu yang dapat dikembangkan. Seperti misalnya isu terkait kelompok anti Pokwasmas didukung oleh instansi sektoral tertentu yang pernah mengusir kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas). Isu tersebut bila dibiarkan lama kelamaan berkembang dan dapat menuai konflik kekerasan, bila isu tersebut tidak dikelola ke arah penciptaan konsensus.

Persoalan lain yang ikut memperkeruh suasana kehadiran kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) ini adalah adanya instansi sektoral tertentu yang bermain di belakang layar. Dalam konsep dan program telah didukung sepenuhnya oleh instansi sektoral tersebut, namun ketika pelaksanaan di lapangan ternyata terjadi permasalahan yang tidak pernah diduga sebelumnya. Ada instansi sektoral tertentu justru menjadi penghalang di lapangan ketika kegiatan pengawasan dilakukan oleh kelompok pengawasan masyarakat berpapasan dengan kegiatan patroli pengawasan laut yang dilakukan oleh instansi tertentu. Pihak kelompok pengawas mengatakan, “kami mendapat laporan beberapa kali terjadi pengusiran terhadap kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) oleh instansi sektoral tertentu bila kepergok sedang melakukan negosiasi dengan pelaku *illegal fishing* nelayan asing di tengah laut.”³⁵⁹

Kepentingan terselubung baik bersifat pribadi, kelompok bahkan instansi sektoral tertentu di daerah, secara nasional dapat mencederai langkah keberhasilan implementasi kebijakan kelautan dan perikanan di Indonesia. Kecenderungan ego sektoral sebagai wujud dari menganggap instansinya lebih benar dan unggul dari instansi yang lain menjadi fenomena besar yang mewarnai implementasi kebijakan kelautan dan perikanan di Indonesia dewasa ini. Menurut Dicky R. Munaf,³⁶⁰ “semestinya dibangun kesadaran dan pemahaman geopolitik dan geostrategis keamanan dan kedaulatan laut, perlu diimplementasikan

³⁵⁹ Hasil investigasi, *op.cit.*

³⁶⁰ Lihat Dicky R. Munaf dan Susanto, *loc.cit.*, hal,14

secara objektif, holistik dan integral. Sinergisme antar instansi sektoral di bidang kelautan dalam rangka ketahanan nasional harus dikokohkan sehingga tidak ada gesekan dan konflik di antara instansi sektoral dalam menjalankan peran tugas dan fungsinya. Jangan sampai timbul konflik hanya karena mengejar kepopuleran sektoral, tapi kepentingan bangsa dan negara dikorbankan. “

Walaupun sistem pengawasan berbasis masyarakat (Siswasmas) telah terbentuk beberapa tahun lalu, namun program ini belum sepenuhnya dilaksanakan oleh masyarakat pesisir atau masyarakat nelayan. Di samping beberapa kendala sebelumnya, faktor sosialisasi dari pihak pemerintah daerah dalam hal ini dinas kelautan dan perikanan kabupaten belum mampu menyentuh secara komprehensif masyarakat nelayan di wilayah pesisir Pulau Morotai. Menurut pihak PSDKP bahwa “eksistensi program sistem pengawasan berbasis masyarakat (Siswasmas) belum terlalu populer di kalangan masyarakat nelayan di Maluku Utara, padahal masyarakat nelayan di wilayah Pulau Morotai diperkirakan mencapai kurang lebih 60 % dari jumlah penduduk di sana.” Selanjutnya dinyatakan:

Sudah saatnya program sistem pengawasan berbasis masyarakat (Siswasmas) seperti ini dikembangkan secara berkala sesuai dengan kondisi daerah yang ada di kabupaten/kota di Maluku Utara. Sedangkan untuk Pulau Morotai hingga saat ini dikembangkan baru berkisar 30 % dari masyarakat nelayan di pesisir yang ada di sana. Karena program sistem pengawasan berbasis masyarakat adalah juga merupakan program Ditjen PSDKP, sehingga kami diperintahkan agar setiap saat harus melakukan pantau secara intensif. Di samping itu, program ini masih menghendaki alokasi anggaran yang cukup signifikan, sementara persoalan anggaran masih memiliki keterbatasan sehingga belum mampu menjangkau pada pendanaan kapal yang dimiliki. Dengan demikian sehingga kemampuan atau jarak tempuh kelompok pengawasan masyarakat belum mampu mencapai hingga 12 mil.³⁶¹

Langkah pembentukan Sistem Pengawasan Masyarakat (Siswasmas) mengalami kendala diakibatkan oleh persoalan ketersediaan dana dalam proses sosialisasi dan pembentukan di wilayah yang memiliki penduduk

³⁶¹ Hasil investigasi, *op.cit.*

nelayan yang tersebar di pulau-pulau kecil dan pesisir seperti Pulau Morotai. Penyebaran penduduk nelayan di daerah kepulauan sebagai salah satu faktor penghambat pembentukan sistem pengawasan berbasis masyarakat. Oleh karena itu kebijakan seperti ini menuntut adanya sikap proaktif pemerintah daerah sebagai daerah otonom, baik menyangkut dana maupun kebijakannya, karena aktivitas *illegal fishing* nelayan asing sangat berdampak pada perekonomian nasional. Hasil studi dari para ilmuwan politik di Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia belum memenuhi harapan yang diinginkan, kesejahteraan dan pemerataan pembangunan masih jauh dari tuntutan desentralisasi itu sendiri.

Selain itu, salah satu faktor penyebab aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di wilayah perairan laut Pulau Morotai sulit dikendalikan karena lemahnya kemampuan sarana dan prasarana nelayan lokal di Pulau Morotai itu sendiri. Menurut pihak perikanan dan kelautan bahwa “ketersediaan kapal nelayan masyarakat nelayan di Kabupaten Pulau Morotai tidak memadai untuk melakukan penangkapan ikan sampai pada jarak 12 mil laut, apalagi laut lepas. Artinya nelayan di Pulau Morotai belum ada yang memiliki kapal berkapasitas 20 -30 GT, sehingga mereka hanya menangkap ikan di wilayah pesisir dan tidak terlalu jauh.³⁶² Kondisi ini jelas dimanfaatkan oleh nelayan asing terutama Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok untuk beraktivitas secara bebas dengan kapal nelayan yang canggih di perairan laut Pulau Morotai.

³⁶² Hasil investigasi, *op.cit*

Bab 7.

Kesimpulan, Implikasi Teoritik dan Epilog

A. Kesimpulan

Faktor letak geografis posisi wilayah perairan laut Pulau Morotai sebagai salah satu pulau terluar di Indonesia yang berbatasan langsung dengan beberapa negara seperti Republik Palau di samudera Pasifik dan Filipina bagian barat mengakibatkan terjadinya kejahatan kelautan antar negara. Kasus yang sering terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai adalah aktivitas *illegal fishing*. Berdasarkan hasil penelitian dari Balai Penelitian Perikanan Laut, jumlah produksi ikan hasil tangkapan ikan hingga tahun 2002 mencapai 5.023,9 ton, di tahun 2003 sebesar 5.207 ton. Potensi kelautan dan perikanan (*standing stock*) sebanyak 160 jenis ikan bernilai ekonomis, sehingga perairan laut Pulau Morotai menjadi daya tarik dan kawasan ideal bagi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing dengan kehilangan devisa negara diperkirakan mencapai 9 triliun/tahun.

Rekapitulasi data penangkapan kasus *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok yang diperoleh dari Ditpolair Maluku Utara, Satker PSDKP Ternate dan Dinas Kelautan dan Perikanan Pulau Morotai, tahun 2009-2014 tertangkap sebanyak 67 kasus. Terkait jumlah kasus di atas tidak termasuk hasil tangkapan dari TNI AL baik dari Pangkalan TNI AL Pulau Morotai maupun Pangkalan TNI AL Ternate. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseriusan dari pihak TNI AL untuk memberantas kejahatan kelautan dan perikanan di perairan laut Pulau Morotai. Jumlah kasus tangkapan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai tersebut dianggap masih sebahagian kecil dari aktivitas *illegal fishing* yang selama ini terjadi di sana.

Ada empat modus *illegal fishing* nelayan asing yang terjadi di wilayah perairan laut Pulau Morotai, yaitu pemilik perusahaan nelayan asing berkolaborasi dengan mafia di Indonesia, mengganti bendera saat

memasuki wilayah laut negara lain, operasi berkelompok dengan satu surat izin penangkapan ikan dan menggaruk ikan dengan alat tangkap pukat harimau atau trawl. Modus tersebut dilakukan secara rapi dan sistematis sehingga dapat mengecoh pihak instansi sektoral di bidang kelautan dan perikanan. Bahkan modus *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok, melibatkan oknum TNI AL, TNI AD dan oknum di Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait pengeluaran izin dan keamanan. Pemberantasan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing hanya jargon kosong belaka. Bahkan praktik suap atau sogokan menyelubungi modus operandi *illegal fishing* nelayan asing di laut Pulau Morotai.

Menurut teori Alfred Thayer Mahan tentang geopolitik dan geostrategis, bahwasanya ada enam prinsip geopolitik yang menunjang kejayaan maritim suatu bangsa di samping kekuatan angkatan laut adalah letak geografis, bentuk fisik wilayah, luas wilayah, jumlah penduduk, watak bangsa dan sifat pemerintahan. Kejayaan suatu bangsa di laut sangat ditentukan adanya armada (*sea power*) dan satuan laut (*sea force*). Enam prinsip geopolitik penunjang tersebut mengalami kepincangan ketika dipergunakan untuk menganalisis posisi dan letak geografis perairan laut Pulau Morotai. Bentuk wilayah, jumlah penduduk dan letak geografis Pulau Morotai harus didukung oleh kekuatan angkatan laut yang handal dan sifat pemerintahan yang proaktif terhadap realitas yang terjadi di perairan laut di sana. Namun hal ini sulit dilakukan karena instansi sektoral pemerintah di bidang kelautan dan angkatan laut juga merupakan bagian yang tidak dapat pisahkan dengan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing itu sendiri.

Kondisi koordinasi antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Koordinasi sebagaimana tertuang di dalam pedoman instansi sektoral masing-masing tidak dapat dijalankan dengan baik. Salah satu perintah koordinasi dalam pelaksanaan tugas di laut Ditpolair misalnya, memiliki pedoman sesuai dengan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah. Satuan Patroli Daerah harus selalu bekerja sama dengan instansi sektoral terkait dalam penanganan SAR dan melaksanakan fungsi pembinaan masyarakat di perairan dan pantai.

Koordinasi adalah salah satu usaha kerja sama antara instansi sektoral dalam rangka saling pengertian, saling mengisi, saling membantu dan saling melengkapi.

Realitas menunjukkan inkonsistensi terhadap ketentuan dan pedoman yang dimiliki oleh instansi sektoral masing-masing sehingga koordinasi justru berubah menjadi konflik antara instansi yang ada di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Ego sektoral antara instansi terjadi karena instansi sektoral tertentu menganggap dirinya memiliki kekuatan lebih dari instansi sektoral yang lain. Ego sektoral TNI AL semakin menguat ketika berhadapan dengan tiga instansi sektoral lainnya yaitu Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Tampaknya koordinasi samasekali tidak berjalan sehingga dapat dimanfaatkan oleh pelaku *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok untuk menggeruk ikan di perairan laut Pulau Morotai semauanya sendiri, tanpa hambatan.

Akibat dari ego sektoral TNI AL yang kemudian terjadi inkonsistensi terhadap Piagam Kesepakatan Bersama tentang Standar Operasional Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan Pada Tingkat Penyidikan, Nomor. 121/DJPSDKP/VIII/2012, B/32/VIII/2012 dan PKB/14/VIII/2012 yang telah ditanda tangani perwakilan keempat instansi di tingkat pusat pada 07 Agustus 2012 di Jakarta. Namun demikian di tingkat provinsi di Maluku Utara sama sekali tidak pernah digubris sejak Piagam Kesepakatan Bersama tersebut ditandatangani. Bahkan sesuai Pasal 5 dinyatakan bahwa apabila terjadi perbedaan dalam penafsiran dan/atau pelaksanaan Piagam Kesepakatan Bersama ini akan diselesaikan dalam Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Padahal PKB merupakan salah satu bentuk konsensus yang dilakukan oleh tiga instansi sektoral tersebut di atas.

Pada konteks ini teori desentralisasi S.N Jha dan P.C Mathur memandang desentralisasi menjadi alasan sangat mungkin sebagai alternatif bagi pemerintah pusat dengan sebuah pendekatan pusat masyarakat guna menjadi solusi persoalan lokal, menyangkut persoalan ekonomi dan keadilan sosial. Pada konteks ini pembuat kesepakatan bersama menjadi berseberangan dengan kebijakan yang akan diambil di tingkat lokal sehingga kebijakan pemerintah pusat untuk membuat

kesepakatan bersama tidak dapat dijalankan di tingkat lokal. hal ini secara tidak langsung dapat merusak kebijakan yang dirancang untuk kebaikan bersama, sebagaimana pembuatan kesepakatan bersama di tingkat pusat tidak dapat dilaksanakan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Maluku Utara.

Keadaan serupa terjadi pula pada pembentukan Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Perikanan dengan SK Gubernur Provinsi Maluku Utara No. 244.1/KPTS/MU/2011. Forum yang beranggotakan 29 instansi sektoral yang terkait dengan penegakan hukum di bidang kelautan dan perikanan itu dibentuk sebagai tindak lanjut dari Pasal 73 (5) UU No. 45 Tahun 2009, Pasal 7 (1) Permen KKP No. PER.13/MEN/2005. TNI AL tidak bersedia terlibat dalam forum pembentukan gubernur tersebut. Padahal dalam forum ini memiliki sejumlah fungsi yang sangat penting untuk direalisasikan terutama di wilayah perairan laut Pulau Morotai. Salah satu fungsi dari forum bentukan gubernur ini adalah melaksanakan koordinasi kegiatan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan. Karena mesin koordinasi antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan kabupaten Pulau Morotai tidak berjalan sehingga dapat dimanfaatkan oleh pelaku *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok dengan bebas beraktivitas tanpa beban di sana.

Teori Pressman dan Wildavsky tentang keberhasilan implementasi tergantung pada keterkaitan antara organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat dalam implementasi. Karena kerja sama, koordinasi dan kontrol memegang peranan yang sangat penting. Jika tindakan-tindakan bergantung pada kaitan pada mata rantai implementasi, maka tingkat kerja sama antara departemen yang dibutuhkan dalam mata rantai tersebut harus mendekati seratus persen. Karena apabila ada hubungan kerja sama dalam rangkaian mata rantai tersebut yang defisit, maka akan menyebabkan kegagalan implementasi. Bila teori implementasi

Pressman dan Wildavsky digunakan untuk menganalisis tingkat koordinasi antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai, maka jelas bahwa implementasi kebijakan kelautan dalam rangka pengendalian *illegal fishing* nelayan asing oleh Pangkalan TNI AL Pulau Morotai, Pangkalan TNI AL Ternate, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten

Pulau Morotai mengalami kegagalan yang signifikan. Konflik antara TNI AL dan Ditpolair, yang berkaitan dengan wilayah kesenangan operasi pengamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan laut Pulau Morotai berbuntut pada kasus tangkap ulang terhadap pelaku *illegal fishing* nelayan asing. Konflik antara TNI AL dengan Satker PSDKP terkait dengan pengusiran paksa terhadap kelompok pengawasan masyarakat pada saat mereka melakukan pengawasan terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di laut utara Pulau Morotai. Padahal sistem pengawasan berbasis masyarakat tersebut dibentuk oleh Dirjen PSDKP agar bersama-sama dengan instansi sektoral di bidang kelautan melakukan antisipasi aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok yang telah meresahkan warga nelayan di pesisir dan pulau-pulau kecil di Pulau Morotai.

Kemudian konflik antar TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan yakni pertentangan pendapat anatu kontaversi mengenai kritikan Kelapa Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pulau Morotai tentang lokasi penempatan Kantor Pangkalan TNI AL Pulau Morotai di Kota Daruba ibu kota Kabupaten. Pernyataan Kepala Dinas kemudian dilawan dengan pernyataan keras dari Komandan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai. Konflik antara TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan diawali ketika penangkapan 9 kapal nelayan Filipina yang dilakukan oleh Dinas Kelautan dan Perikanan pada tahun 2010. Namun penegakan hukum itu tidak berjalan sebagaimana diharapkan lantaran oknum pejabat TNI AL di Bitung Sulawesi Utara, di Surabaya dan Ambon Maluku memerintahkan untuk segera dilepas.

Konflik seperti ini sangat erat kaitannya dengan konflik kepentingan atau konflik politik. Dalam pandangan teori konflik Maswadi Rauf, konflik politik mempunyai konotasi politik yakni mempunyai keterkaitan dengan negara/pemerintah, para pejabat politik/pemerintahan dan kebijakan. Konflik antara TNI AL dengan Ditpolair, TNI AL dengan Satker PSDKP dan konflik TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan adalah konflik kelompok yang mempunyai konotasi politik karena mempunyai kaitan dengan implementasi kebijakan. Di samping itu pula, konflik antara TNI AL dengan Ditpolair, PSDKP dan Dinas Kelautan sebagai akibat dari prinsip superior yang menumbuhkan kembangkan perilaku ego sektoral,

terutama TNI AL di sana. Konflik politik antar instansi sektoral di perairan laut Pulau Morotai bisa timbul disebabkan oleh perebutan sumber daya. Laut Pulau Morotai memiliki sumber daya yang tidak sedikit, sehingga aktivitas *illegal fishing* nelayan asing menjadi sasaran pemerasan bagi institusi TNI AL yang kemudian melahirkan konflik antara instansi sektoral lain seperti TNI AL dengan Dipolair, TNI AL dengan Satker PSDKP dan TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan.

Berkaitan dengan penyebab konflik yang timbul dari instansi sektoral di laut Pulau Morotai tersebut menurut teori Maurice Duverger memberikan beberapa penyebab pada tingkat individu dan pada tingkat kolektif. Ini adalah sebuah analisa yang menggunakan dikotomi dalam kelompok konflik yakni konflik pribadi dan konflik kelompok. Konflik dapat ditimbulkan oleh sifat pribadi dan karakteristik kejiwaan yang dimiliki individu. Bakat-bakat individu penyebab konflik dapat menimbulkan konflik kelompok karena konflik kelompok antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai menghasilkan dampak yang jauh lebih besar dibandingkan dengan konflik pribadi. Konflik kelompok merupakan ciri konflik politik bila orang tersebut adalah pemimpin atau orang yang berpengaruh. Pemimpin mempunyai bakat yang kuat untuk berkonflik akan menimbulkan persoalan bagi kelompoknya, karena pemimpin tersebut akan selalu menyeret kelompoknya ke dalam konflik dengan kelompok-kelompok lain.

Kendala pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai disebabkan oleh permainan mafia antara pengusaha ikan di Filipina berkolaborasi dengan instansi sektoral di Indonesia. TNI AL dan Kementerian Kelautan dan Perikanan di Bitung Sulawesi Utara sering bermain dibalik pengeluaran Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dan pengamanan ketika masuk ke wilayah laut Indonesia. Kolaborasi ini dilakukan oleh oknum aparat instansi sektoral di bidang kelautan dan tergolong sangat rapi. Tingkat pendapatan aparat instansi sektoral yang sangat rendah merupakan salah satu pemicu perbuatan ilegal untuk mengambil keuntungan dibalik pengendalian modus aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di sana. Walaupun kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti untuk menegakkan Pasal 69 UU

No. 45 Tahun 2009, yaitu membakar dan menenggelamkan kapal *illegal fishing* nelayan asing sesuai alat bukti yang cukup namun rasanya agak kesulitan. Apalagi pihak TNI AL menganggap bertentangan dengan ketentuan Prosedur Tetap Keamanan Laut (Protap Kamla) TNI AL. Padahal TNI AL sendiri pernah menenggelamkan kapal nelayan Thailand dan Filipina pada tahun 2003 dan 2004 sebelum UU No. 45 Tahun 2009 tentang ditetapkan. Ketika Pulau Morotai dimekarkan menjadi daerah otonom baru pada tahun 2008, langkah awal yang dilakukan oleh pejabat bupati bersama *stake holders* di sana adalah pengusulan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Morotai. Ide ini dilakukan di samping memanfaatkan kebijakan pemerintah pusat di satu sisi, namun di lain sisi sebagai upaya mengantisipasi aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok yang setiap saat berkeliaran secara bebas tanpa hambatan. Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan ketika itu membuat perairan laut Pulau Morotai bukan hanya surga bagi para pencuri ikan nelayan asing, tapi kondisi itu dimanfaatkan pula untuk melakukan aktivitas lain seperti kasus penjualan senjata api oleh nelayan Filipina di Pulau Posiposi Rao Kabupaten Pulau Morotai.

Sementara itu pula, dalam rangka melibatkan masyarakat nelayan lokal untuk berperan serta dalam mengawasi aktivitas *illegal fishing* nelayan asing, melalui Ditjen PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan dibentuk Sistem Pengawasan Berbasis Masyarakat (Siswasmas). Program tersebut diwujudkan dengan membentuk Kelompok Pengawasan Masyarakat (Pokwasmas). Tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh Kelompok Pengawasan Masyarakat adalah ikut melakukan pemantauan terhadap aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Namun salah satu kendala yang juga merupakan salah satu faktor penyebab maraknya aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai adalah keterbatasan sarana dan prasarana masyarakat nelayan lokal di sana. Kemampuan daya jelajah kapal nelayan lokal di Pulau Morotai tidak mampu mencapai 12 mil laut, apalagi di ZEEI. Ukuran kapal nelayan lokal di Pulau Morotai belum mencapai di atas 30 GT sehingga tidak mampu mengimbangi kecanggihan kapal nelayan asing seperti nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok.

B. Implikasi Teoritik

Teori Pressman dan Wildavsky yang memandang keberhasilan implementasi tergantung pada keterkaitan antara berbagai organisasi dan departemen pada tingkat lokal yang terlibat. Kerja sama, koordinasi dan kontrol memegang peranan sangat penting dalam implementasi kebijakan. Teori Pressman dan Wildavsky sangat relevan dengan hasil penelitian disertasi ini, menemukan bahwa Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan harus berada pada satu mata rantai yang memiliki keterkaitan untuk mengendalikan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di perairan laut Pulau Morotai. Terjadi defisit dalam hubungan kerja sama dan koordinasi serta sinergitas program sebagai mata rantai, antara Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, menurut Jeffrey Pressman dan Aron Wildavsky, akan menyebabkan Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan tidak mampu mengendalikan aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok di perairan laut Pulau Morotai.

Kegagalan pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok di perairan laut Pulau Morotai lebih memperkuat teori Pressman dan Wildavsky. Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan tidak mampu berkoordinasi dan bersinergi dalam pelaksanaan tugas pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di sana. Hanya saja lemahnya koordinasi dan sinergitas dalam pelaksanaan tugas pengawasan dan penegakan hukum, Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan justru disebabkan oleh ego sektoralnya TNI AL bukan yang lain dan ego sektoral sebagai kegagalan implementasi tidak disinggung dalam teori ini. Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan

Dinas Kelautan Perikanan sejatinya berada pada satu rangkaian garis lurus antara keputusan dan tindakan. Karena menurut Amir Santoso kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan dan tindakan. Konflik instansi sektoral dalam pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing yang melibatkan Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai, oleh teori Maswadi Rauf

mengenai konflik, tergolong *conflicting ideas* dan *conflict of interest* yang tidak menimbulkan kekerasan. Pertentangan pendapat dan pertentangan kepentingan disebabkan oleh persoalan ego sektoral TNI AL dalam pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina, Thailand, Taiwan dan Tiongkok. Kasus tangkap ulang tanpa proses hukum bagi pelaku *illegal fishing* nelayan asing mengindikasikan adanya *ovellaping* kewenangan dan ego sektoral tersebut. Akibat dari konflik antar Pangkalan TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan, potensi perikanan Pulau Morotai mengalami kehilangan hingga Rp. 9 triliun per tahun.

Menurut Rauf, konflik lisan dapat dikategorikan sebagai konflik karena sudah terlihat adanya pertentangan di dalamnya meskipun tindakan kekerasan yang melibatkan benda-benda fisik belum terjadi. Perang urat saraf atau pertentangan pandangan terjadi antar TNI AL dengan Ditpolair terkait dengan anjuran Komandan Pangkalan TNI AL Pulau Morotai agar melepas penyelundup BBM antar kabupaten yang ditangkap oleh Ditpolair dan wilayah kewenangan terkait kasus tangkap ulang. Antara TNI AL dengan Satker PSDKP ketika pihak TNI AL melakukan pengusiran paksa terhadap kelompok pengawasan masyarakat (Pokwasmas) bentukan Ditjen PSDKP yang sedang melakukan pengawasan aktivitas *illegal fishing* nelayan Filipina di laut Pulau Morotai, karena dicurigai menjadi mata-mata dari instansi lain, dan Konflik antara TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan yang memperdebatkan posisi dan kedudukan kantor Pangkalan TNI AL dan kasus perintah untuk melepas 9 kapal nelayan Filipina yang ditangkap Dinas Kelautan dan Perikanan pada tahun 2010.

Teori Maswadi tentang konflik kelompok yang mempersoalkan kebijakan sangat sesuai untuk menganalisis konflik antar TNI AL dengan Ditpolair, TNI AL dengan Satker PSDKP dan TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai, karena semua konflik tersebut berkaitan erat dengan kebijakan yang dijalankan. Namun konflik horizontal antar institusi TNI AL dengan Ditpolair, TNI AL dengan Satker PSDKP dan TNI AL dengan Dinas Kelautan dan Perikanan pada kenyataannya karena TNI AL menganggap dirinya sebagai instansi superior, sedangkan Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan hanya instansi inferior. Oleh karena itu, untuk konflik TNI AL,

Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di Pulau Morotai adalah konflik yang disebabkan oleh ego sektoral TNI AL.

Ego sektoral TNI AL terjadi karena TNI AL merasa lebih unggul dari kemampuan alutsista yang canggih laut dibanding instansi lainnya. Pada hal diantara mereka memiliki tugas yang sama untuk mengimplementasikan Undang- Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dalam pandangan Maswadi, perbedaan pendapat antara pihak-pihak yang terlibat dalam hubungan sosial terjadi karena adanya kecenderungan manusia untuk menarik keuntungan bagi dirinya, meskipun hal itu merugikan orang lain. Sesuai hasil temuan penelitian, adanya keterlibatan oknum TNI AL dan oknum TNI AD dalam jaringan aktivitas *illegal fishing* nelayan asing di Pulau Morotai. Hal ini sesuai dengan hasil konfirmasi salah satu nelayan Filipina yang sempat di tangkap TNI AL di Bitung Sulawesi Utara.

Konsensus tingkat pusat telah dilakukan melalui Piagam Kesepakatan Bersama antara Kementerian Kelautan dan Perikanan, dengan Kepolisian Negara RI dan TNI AL dengan No.121/DJPSDKP/VIII/2012, B/32/VIII/2012 dan PKB/14/VIII/2012. PKB tentang Standar Operasional dan Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan Pada Tingkat Penyidikan. Inkonsistensi terhadap PKB mengindikasikan adanya upaya memelihara perilaku ego sektoral TNI AL. Apalagi di tingkat provinsi telah dibentuk Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan No244.1/KPTS/MU/2012 sebagai tidak lanjut dari UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan dan PERMEN No.13/MEN/2005. Tapi bagi pihak TNI AL tidak ada hubungannya dengan tugas-tugas TNI AL, padahal pihak TNI AL dilibatkan sebagai anggota pengarah.

Sedangkan teori S.N. Jha P.C. Mathur tentang desentralisasi dan teori G. Shabbir Cheema dan Rondinelli digunakan untuk menganalisis pola hubungan Dinas Kelautan dan Perikanan sebagai organisasi pemerintahan lokal berinteraksi TNI AL, Ditpolair dan Satker PSDKP sebagai instansi pusat ditempatkan di daerah. Di samping itu relasi organisasional antar instansi sektoral dalam membangun koordinasi Sementara teori geopolitik dan geostrategi Alfred Thayer Mahan, digunakan untuk menganalisis letak geografis, bentuk fisik, wilayah, luas

wilayah dan jumlah penduduk Pulau Morotai dalam konteks pertahanan dengan kebijakan pemerintah sebagai negara maritim.

Berdasarkan beberapa implikasi teori di atas, maka kontribusi temuan teori dari penelitian ini yaitu kegagalan pengendalian aktivitas *illegal fishing* nelayan asing oleh TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di laut Pulau Morotai, memperkuat teori Pressman dan Wildavsky yang memandang keberhasilan implementasi tergantung keterkaitan antar organisasi dalam koordinasi dan kontrol sebagai faktor penting. Namun kesulitan koordinasi dan kontrol disebabkan oleh ego sektoral salah satu instansi yaitu TNI AL yang kemudian berhadapan konflik dengan Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Konflik tersebut memperkuat teori konflik politik dari Maswadi Rauf, karena konflik instansi sektoral tersebut mempunyai konotasi politik yakni mempunyai keterkaitan dengan kebijakan. Namun eksistensi konflik karena ego sektoral TNI AL disebabkan oleh TNI AL memandang dirinya sebagai instansi superior sedangkan Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan dianggap sebagai instansi inferior. Ego sektoral TNI AL juga menyebabkan sulit dijalankan Piagam Kesepakatan Bersama (PKB) yang telah ditandatangani di tingkat pusat. Karena Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan juga memiliki hak yang sama yakni sebagai implementor kebijakan yang sama.

C. Epilog

Bagian ini merupakan epilog yang akan menguraikan kondisi kekinian relevansinya dengan kegiatan penegakan hukum dan keamanan di bidang kelautan di Indonesia terkait aktivitas *illegal fishing* nelayan asing. Pada tahun 2014 merupakan hajatan suksesi kepemimpinan nasional dari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ke Presiden Joko Widodo. Kebijakan pemerintahan baru lebih menitik beratkan pada bidang maritim dengan menghadirkan sosok kabinet kerja di dalamnya terdapat Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman. Walaupun mendapat kritikan yang keras dari berbagai kalang, seperti mantan Menteri Kelautan dan Perikanan, Sharif Cicip Sutardjo yang menganggap Joko Widodo gagal memahami penggunaan kata maritim yang dipakai sebagai nama kementerian karena dianggapnya negara Indonesia belum mampu

mendayagunakan sumber daya laut di dimilikinya, namun komitmen membangun kelautan tetap menjadi agenda prioritas untuk pemerintah ini.

Komitmen membangun laut tetap bulat untuk Presiden Joko Widodo dengan lima program kemaritiman yang akan dijalankan saat ini yakni *pertama*, penguatan budaya maritim, *kedua* meletakkan nelayan sebagai pilar kedaulatan pangan, *ketiga* tentang infrastruktur maritim, *keempat* pembentukan kementerian maritim dan menciptakan keamanan yang terintegrasi, dan *kelima* diplomasi maritim. Pembentukan Kementerian Bidang Kemaritiman dengan mengkoordinir Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian ESDM, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dan Kementerian Perhubungan adalah salah satu langkah maju dalam kebijakan kelautan di Indonesia. Pada tataran ini, integrasi penegakan hukum di bidang kelautan dan perikanan menjadi penting sebagai agenda yang diunggulkan untuk mewujudkan Indonesia sebagai salah satu negara maritim di dunia.

Rokhmin Dahuri menyatakan, format pembangunan kelautan dan perikanan yang selama ini tidak kondusif bagi pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan perlu mengalami perbaikan. Tujuannya agar pembangunan kelautan dan perikanan dapat menjadi tulang punggung (*prime mover*) pembangunan nasional, dalam rangka mengantarkan bangsa keluar dari krisis ekonomi berkepanjangan. Untuk mengimplementasikan gagasan ini ada enam agenda besar yang menjadi prasyarat keharusan (*necessary conditions*). *Pertama*, penegakan hukum dan kedaulatan nyata di laut. *Kedua*, penerapan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan pembangunan kelautan. *Ketiga*, penataan ruang dan prioritas pembangunan di wilayah pesisir dan laut. *Keempat*, perumusan agenda kebijakan industri dan jasa kelautan. *Kelima*, pembangunan sumber daya kelautan non konvensional, dan *Keenam*, pengembangan SDM dan IPTEK kelautan.³⁶³

Agenda penegakan hukum dan keamanan di bidang kelautan dimaksudkan untuk mengantisipasi kehilangan sumber daya ikan di laut yang cukup signifikan. Salah satu kebijakan kontroversial Menteri Kelautan dan Perikanan periode saat ini adalah upaya untuk menegakkan

³⁶³ Rokhmin Dahuri. *Untukmu Indonesia*, Penerbit Roda Bahari, tahun, 2014. hal. 7-8

ketentuan pada Pasal 69 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dijelaskan pada ayat (4) pelaksanaan fungsi, penyidik dan/ atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Yang dimaksud dengan kapal pengawas perikanan adalah kapal pemerintah yang diberi tanda tertentu untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan.

Ketika Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pujiastuti Kabinet Kerja ini, menegaskan akan menenggelamkan kapal asing *illegal fishing* berkapasitas di atas 30 GT jika mereka beroperasi di laut Indonesia pada saat moratorium sesuai ketentuan perundang-undangan di atas. Dan ide tersebut didukung oleh Presiden Joko Widodo, sontak mendapat reaksi perdebatan yang berkonotasi perdebatan kebijakan, bahkan dikategorikan sebagai perdebatan yang bertendensi politik. Pertentangan pandangan tersebut datang dari Wakapolri, Komjen Badroddin Haiti dan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Tedjo Edy Purdjianto, yang mengatakan, Badan Keamanan Laut (Bakamla) tidak dapat seenaknya menenggelamkan kapal asing yang dianggap ilegal. Sebab ada prosedur penindakan hukum yang berlaku di laut dan disepakati oleh dunia internasional. Aturan yang berlaku tidak sebarangan menindak, nanti di klaim melanggar hukum internasional.

Terkait dengan persoalan ini, apakah menenggelamkan kapal asing pelaku *illegal fishing* dengan bukti permulaan yang cukup merupakan pelanggaran hukum internasional. Padahal bukti permulaan yang cukup dimaksud adalah minimal kapal *illegal fishing* nelayan asing tersebut tidak memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) atau Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI) serta terbukti menangkap dan/atau mengangkut ikan ketika memasuki wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, pernyataan dari Badroddin Haiti dan Tedjo Edy Purdjianto tidak memiliki alasan yang kuat, sebab ide dan tindakan sebagaimana Menteri Susi Pujisusanti tersebut, sebelumnya telah lakukan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan sebelumnya, Freddy Numberi “semua kapal nelayan asing ilegal masuk perairan laut Indonesia ditenggelamkan, awaknya dipulangkan ke negeri asalnya, tak ada ampun

bagi mereka”. Pernyataan ini tidak menimbulkan pernyataan yang menentang seperti sekarang. Bahkan pernyataan Freddy Numberi dapat dikatakan bertentangan dengan hukum yang berlaku karena belum diatur dalam ketentuan perundang-undangan di Indonesia pada saat itu.

Apalagi dianggap bertentangan dengan Prosedur Tetap Angkatan Laut, sementara TNI AL sejak Januari 2003 telah menenggelamkan 4 kapal nelayan Filipina di perairan Sulawesi Utara. Bahkan Kepala Staf Angkatan Laut Laksamana Bernard Kent Sondak juga sering kali mengeluarkan pernyataan terkait akan menenggelamkan kapal *illegal fishing* nelayan asing saat itu, namun sepi dari tanggapan dan pertentangan pendapat sebagaimana saat ini. Begitu juga dua kapal nelayan Thailand ditenggelamkan di Bangka Belitung pada bulan Oktober 2004 oleh TNI AL. Bahkan dengan tegas Laksda TNI AL Mualimin Santoso menyatakan ‘ penenggelaman kapal tersebut untuk memberi efek jera kepada yang lain agar tidak melakukan hal serupa di wilayah perairan nasional kita’

Sementara itu, kaitannya dengan hukum internasional sebagaimana disinggung oleh Bodroddin Haiti dan Tedjo Edy Purdjianto, justru tindakan pembakaran dan penenggelaman kapal pelaku *illegal fishing* nelayan asing sering kali dilakukan oleh Otoritas Keamanan Australia dengan membakar ratusan kapal nelayan asal Indonesia. Bahkan dengan lantang Menteri Kehakiman Australia, David Johnston mengatakan “operasi tersebut menunjukkan hasil usaha pemerintah Australia dalam menghadapi *illegal fishing* nelayan asing di negaranya. Bahkan Perdana Menteri Thailand Thaksin Shinawatra, ketika menanggapi penenggelaman kapal yang dilakukan TNI AL di atas, dengan santai menyatakan “Orang Indonesia berhak menahan kapal-kapal itu dan menghancurkannya’ itu hak mereka. Mereka memberikan contoh untuk menunjukkan bahwa mulai sekarang dan seterusnya, itu tidak bisa diterima”.

Alhasil kebijakan pembakaran dan penenggelaman kapal *illegal fishing* nelayan asing merupakan salah satu langkah penegakan hukum di Indonesia yang dilakukan oleh pemerintahan Joko Widodo perlu mendapat apresiasi. Langkah ini dilakukan dengan tujuan untuk menyelamatkan harta kekayaan bangsa dan negara yang terkandung di dalam laut. Kehadiran Badan Keamanan Laut diakhiri tahun 2014 tepatnya pada tanggal 8 Desember 2014 dengan Peraturan Presiden Nomor 178 tahun

2014 untuk memenuhi tuntutan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan. Bakamla yang menggantikan Bakorkamla harus benar-benar memiliki sarana dan prasarana yang memadai sebagaimana kedudukan, tugas dan fungsi yang telah diatur dalam Peraturan Presiden tersebut. Fungsi pembuatan kebijakan dan koordinasi menjadi penting untuk meminimalisir ego sektoral dan konflik antar instansi sektoral di bidang kelautan yang terjadi selama ini. Kasus yang terjadi antara TNI AL, Ditpolair, Satker PSDKP dan Dinas Kelautan dan Perikanan di perairan laut Pulau Morotai, sesuai hasil penelitian pada disertasi ini seyogianya menjadi pelajaran bagi penentu kebijakan dan Badan Keamanan Laut maupun instansi sektoral lain di bidang kelautan saat ini untuk melakukan pembenahan secara substansial dan profesional. []

Daftar PUSTAKA

Buku

- Acharya, Amitav. *Non Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, Asghate, London, 2006.
- Azwar, Saifuddin. *Metode Penelitian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003.
- Belwood, Pater. *Prehistory of the Indo-Malaysia Archipelago*, Honolulu, University of Hawaii, Press, 1997.
- Bogdan, Robert Li dan Steven J. Taylor, *Metode Kualitatif: Dasar-Dasar Penelitian*, Surabaya, Usaha Nasional. 1995.
- Burchill, Scott and Linklater, Andrew. *Theories of International Relations*, New York, ST. Mrtis's Press, INCL, 1996.
- Candrawati, Nurani. *Perkembangan Konsep-Konsep Keamanan dan Relevansinya Terhadap Dinamika Keamanan Negara-Negara Berkembang*. Jakarta, Global. 8. 2001.
- Charles D Elder and Cobb Roger, *Participation American Politics: The Dynamics of Agenda Building*, Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- Cheema, G. Shabbir, Denis A. Rondinelli, *Decentralization and Development : Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publication, 1983
- Collins, Randall, *Conflict Sociology. Toward an Explanatory Science*. New York, Academic Press, 1975
- Coser, L.A., *The Function of Social Conflict* New York, Free Press, 1977.
- Dam, Samsumar. *Politik Kelautan*, Jakarta, Bumi Aksara, 2010.
- Dahrendorf, Ralf, *Konflik dan Konflik Dalam Masyarakat Industri: Sebuah Analisa Kritis*, Jakarta, Rajawali, Press, 1996. Judul Asli: *Class and Class: Conflict in Industrial Society*, 1959.
- _____. *Konflik dan Konflik dalam Masyarakat Industri, Sebuah Analisa Kritis*, Jakarta, Rajawali, 1986. Judul Asli: *Class and Class*

Conflict in Industrial Society.

- Dawson, Chaterine, *Practical Research Methods, How To Books*, Newtec Place, Oxford, United Kingdom, 2002.
- Denzin, Norman K dan Lincoln, Yvonna S. *Handbook Qualitative Research*, Sage Publication vt.Ltd, New Delhi, India .1997.
- Deutsch, M. *The Resolution of Conflict Constructive and Destructive Processes*.m New Haven, Yale University Press, 1973.
- Dey, Ian. *Qualitative Data Analysis, A User-Friendly Guide for Social Scientist*, London, Routledge, 1993.
- Dunn, William N. *Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999.
- _____. *Pengantar Analisis Kebijaka Publik*, Penyunting Muhajir Darwin, Edisi Ke dua, akan Pertama, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1998.
- Duverger, Maurice, *Sosiologi Politik*. Jakarta, Rajawali, 1999. Judul Asli : *The Study of Politics*.
- Dwiyanto, Riant N. *Kebijakan Politik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*, Jakarta, PT. Elek Media Kompotindo, 2003.
- Eccles, Henry E. *Logisdtic In The Nation Defense, The strackpole Compay*, Pannsylvania, 1959.
- Faisal, Sanapia. *Format-Format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Press, 1992. Fauzi, Akhmad, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan, Isu, Sintesis dan Gagasan*. Jakarta, PT. Gramedia, 2005.
- Grindle, S. Marilee. *Politic and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, New Jesey University Press, 1980.
- Guruh LS, Syahda. *Menimbang Otonomi VS Federal, Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat madani Indonesia*. Bandung. PT Remaja Rodakarya. 2000.
- Gustafso, Kristen and Sohn, Louis B. *The Law of the Sea, In a Nut Shell*, West Publishing Company, Minnesato, 1989.
- Hadiz, R. Verdi. *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta Pustaka, LP3ES, 2005.
- Halliday, F. *Rethinking International Relations*, London, Yale, University Press, 1994.
- Hamidi. *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan*

- Proposal dan Laporan Penelitian*, Malang, UMM-Press, 2004.
- Ibrahim, Ipung. *Indonesian Special Force, Pasukan Khusus Indonesia*, Yogyakarta, Mata Padi Presindo, 2010.
- Ikhwanuddin, (ed) *Penyusunan Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan*, Jakarta, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008.
- Irewati, Awani (ed). *Masalah Perbatasan Wilayah Laut Indonesia Malaysia di Laut Sulawesi*, Jakarta, Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006.
- Jha, S.N dan Mathur, P.C, *Decentralization and Local Politics*, California, Sage Publication Inc, Thousand Oaks, 1999.
- Johnson, Doyle Paul, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. Jakarta, Gramedia, 1986. Judul Asli: *Sociological Theory, Classical Founder and Contemporary Perspective*.
- Jones, Chaerles O. *An Introduction to the Study of Public Policy*, California, Monterrey, 1984.
- Kamaluddin, Laode.M., *Pembangunan Ekonomi Maritim di Indonesia*. Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Khaeron, H.E. Herman. *Transformasi Politik Kelauatan Indonesia, Untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, Pustaka Cidesndo, 2012.
- Kraft, Michael E. and Furlong, Scoot R. *Public Policy, Politics, Analysis and Administrativ.*, Woshintong DC, CCI Press, 2004.
- Kribiantoro, HS dan Rudiyanto, Dody. *Rekonstruksi Pertahan Indonesia, Potensi Tantangan dan Prospek*, Jakarta, Golden Terayon Press, 2010.
- Kripendorff, E. *International Relations as Social Science*, Brighton, 1982
- Kountur, Ronny. *Metode Penelitian, Untuk Penulisan Skripsi, Tesis dan Disertasi*, Jakarta, PPM, 2003.
- Kusumastanto, Tridoyo, *Ocean Policy, Dalam Pembangunan Negara Bahari di Era Otonomi Daerah*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Lindblom, E. Charles, *Proses Penetapan Kebijaksanaan*. Jakarta, Penerbit Erlangga, 1986. Judul Asli: *The Policy Making Process*, 1980.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH, UII, 2001

- Mantra, Bagoes Ida. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1004.
- Mc Kinlay, R.D, and Litle R. *Global Problems and World Order*, London, 1986.
- Miles, Matthew B, Huberman, Michael B. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press, 1992.
- Moleong J. Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Persada Karya, 2002.
- Muhadjir, Neong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin, 1990.
- Muhaimin, Yahya, *Masalah Kebijakan Pembinaan Pertahanan Indonesia*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 2006.
- Mulyadi, S., *Ekonomi Kelautan*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. 2007.
- Mulyana, Dedy. *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Dalam Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung. Remaja Rosdakarya, 2001.
- Munaf R. Dicky dan Susanto, *Geopolitik dan Geostrategi, Keamanan dan Kedaulatan Laut*, Jakarta. Gramedia Pustaka Utama, 2014.
- Neuchterlein, E. Donald, *United States Naional Interest in a Changing World*. The University Press of Kentucky, 1973.
- Nikijuluw, Viktor. P. H., *Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal: Blue Water Crime*, Jakarta, PT. Pustaka, Cidesindo, 2005.
- _____, *Politik Ekonomi Perikanan, Bagaimana dan Kemana Bisnis Perikanan*, Jakarta, Ferako, 2005.
- Noor, Firman, *Kebijakan Pengelolaan Keamanan Perbatasan*, dalam Ganewati Wuryandari, *Keamanan di Perbatasan Indonesia Timur Leste Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaanya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.
- Nur. R. Syahroni Dkk. *Membangun Laut Membangun Kejayaan Dulu, Kini dan Masa Depan*. Jakarta, Dekin, 2011.
- Persons, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analyisi.*, Edward Elgar Pulishing, LTD, 2001.
- Pirages, C. Dennis, *Stabilitas Politik dan Pengelolaan Konflik*. Jakarta, FISIP UI, 1982.

- Poloma, M. Margaret, *Sosiologi Kontemporer*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1994.
- Rauf, Maswadi, *Konsensus dan Konflik Politik, Sebuah Penjajangan Teoritis*, Jakarta, Dirjen Dikti, Depdiknas, 2001.
- Ripley B. Randall and Franklin A. Grace. *Bueraucracy and Policy Implementation*, Homewood, Illiois. The Dorsy Press, 1982.
- Roger Cobb and Charles D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Bulding*, Boston Allyn & Bacon, 1972.
- Roskill, SW. *The Strategy of Sea Power*. Greenwood Press, Wesport Connecticut, 1962.
- Santoso, Agus HM. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2013.
- Santoso, Amir dan Sihbudi, Riza M. (Ed), *Politik Kebijakan dan Pembangunan*, Jakarta, Dian Lestari Grafika. 1993.
- Sarundajang, S.H, *Geostrategi, Sulawesi Utara Menuju Pintu Gerbang di Asia Pasifik*. Jakarta, Kata Hasta Pustaka. 2011.
- Satria, Arif. *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta, LkiS Printing Cemerlang, 2009.
- Stewart, John *Democracy and Local Government*, dalam Paul Hirst and Suni Khilnani. *Reinventing Democracy*, USA, Blacwell Publishers, 1996.
- Subarsono, AG. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009.
- Till, Geoffrey. *Maritime Strategy and The Nuclear Age*. St. Martins Press, NewYork, 1982.
- Van, Meter. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. (Terjemahan Solichin Abdul Wahab), Jakarta, Rineka Cipta, 2005.
- Vredenbregt, *Metode dan Teknik Penelitian Masyarakat*, Jakarta, PT. Gramedia
- Weimer, David L. and Vining, Aidan R.. *Policy Analysis, Concept and Practice*. Thrird Edition, Prentice, Hall, New Jesey, 1999.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Yogyakarta, Media Presindo, 2008.

Peraturan Perundangan:

Lihat PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Kelautan tahun 2011 Surat Keputusan Gubernur Maluku Utara No. 244.1/KPTS/MU/ 2011

Peraturan Kepala Kepolisian Negara RI No. 22 tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 30 tahun 2010 tentang Pedoman Pengelolaan Sumber daya di Wilayah Laut.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 15 tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan

Peraturan Menteri Pertahanan No. 16 tahun 2008 tentang Kebijakan Penyelenggaraan Pertahanan Negara.

Piagam Kesepakatan Bersama TNI AL, Polri dan PSDKP No. 121/DJPS DKP/VIII/2012. No.B/32/VIII/2012. No.PKB/14/VIII/2012, tentang Standar Operasional dan Prosedur Penanganan Tindak Pidana Perikanan Pada Tingkat Penyidikan.

Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Kelautan tahun 2013 Peraturan Presiden No. 41 tahun 2010 tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara tahun 2010 - 2014.

Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

Undang-Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan

Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Makalah

Arisandi, *Upaya Peningkatan dan Pengawasan Ditpolair Dalam Membangun Sinergitas Kemitraan di Wilayah Perairan Maluku Utara*, 2013.

- Bandoro, dalam Dadang S. Wirasuta. *Pemberdayaan Wilayah Pertahanan Nasional Bidang Maritim Guna Membangun Perekonomian Nasional Dalam Rangka Ketahanan Nasional*, Lemhanas, 2009.
- Lufsiana. *Ide-Ide Untuk Kuatnya Bakorkamla.*, disampaikan di depan para pejabat Bakorkamla, di kantor Bakorkamla Jakarta, 14 Februari 2007., posted @Wednesday, May 23, 2007 10:11 AM by cakrawala (diakses 18 Oktober 2011)
- Mappa Nasrun, *Politik Kebijakan Pembangunan*, Orasi Ilmiah Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, 27 Desember 2008.
- Nurhidayat, Dedy. *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif, Kumpulan bahan Kuliah*, Jakarta Pascasarjana, Universitas Indonesia, 2009.
- Wirasuta, Dadang S. *Pemberdayaan Wilayah Pertahanan Nasional Di Bidang Maritime Guna Mengembangkan Perekonomian Nasional Dalam Rangka Ketahanan Nasional*, Taskap, Lemhanas, 2008.

Indeks

A

- Aaron..... 24
Ability of statute to structure implementation.....23, 137
Afrika vii, 31
Ahmad Harun 127
Aji Sularso..... 14, 141, 145, 150
Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI)..... 120, 167, 240
Amerika Latin..... 31
Amerika Serikatvii, 102, 151
Amir Santoso xvi, 20, 21, 253
Anambas..... 222
Archilegic waters 205
Arrangements..... x
Asiaix, 31, 71, 104, 111, 210, 239, 261, 265
Australia vii, ix, 61, 75, 103, 105, 107, 109, 110, 259

B

- Bakorkamlaxii, xx, xxii, 2, 3, 4, 8, 47, 71, 78, 84, 89, 93, 175, 176, 199, 200, 201, 202, 260, 267
Bangka Belitung91, 225, 259

- Bappenasxii, 4, 8, 49
Baroddin Haiti 226
Batam x
BBM.9, 172, 173, 176, 180, 192, 193, 194, 198, 211, 214, 254
Bea Cukai (Pabean)..... xii, 4
Bernard Kent Sondak 259
BIN..... xxii, 141
Blue carbon ix
Boundary area 107
Boundary line 107
BPPT xii, xxii, 4
Breakthrough x
Budd 112, 115
Budiono 161
BUMN (PT PAL)..... xii, 4

C

- Capture fisheries*..... viii
Carbon sink ix
China vii, 156, 181, 195, 234
Civil society 31
Coastal forestry viii
Common interest xiii, 5
Competitive advantages viii
Conflict idea 25

Conflict of interest xiii, 5, 25, 28, 254
Conflicting policies xiii, 5
Context of implementation23
Crustacea.....120

D

Daerah otonom10, 13, 15, 18, 41, 42, 99, 100, 245, 252, 266
Dahrendorf 25, 29, 261
Daruba..... 112, 199, 250
Deep sea fisheries ix
Deep sea mineral ix
Deklarasi Juanda..... 1
Democracy and Local Government 33, 34, 265
Departemen Pendidikan dan Kebudayaanxii, 4
Dewan Kelautan Indonesia.... xii, xxiii, 4
Dinas Kelautan dan Perikananxiii, xiv, xx, 7, 9, 10, 12, 15, 16, 18, 28, 56, 79, 100, 115, 122, 123, 128, 130, 140, 142, 143, 144, 145, 150, 152, 154, 155, 156, 158, 159, 163, 165, 169, 171, 172, 177, 179, 180, 181, 186, 190, 191, 193, 195, 196, 197, 198, 201, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 222, 227, 228, 229, 230, 240, 241, 242, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 260

Direktorat Polisi Perairan (Ditpolair)....xii, 4, 71, 78, 206
Ditpolairxii, xiii, xiv, xix, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 28, 48, 50, 71, 77, 78, 79, 84, 85, 86, 87, 88, 109, 114, 115, 128, 130, 131, 133, 140, 142, 144, 147, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 163, 165, 169, 170, 171, 172, 173, 174,175, 176, 181, 186, 193, 196, 197, 198, 201, 202, 206, 209, 212, 213, 214, 216, 217, 219, 221, 222, 227, 229, 230, 231, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 260, 266
Dowongikokotu 121
Duplikasi administrasixiv, xix, 148
Duverger25, 199, 251, 262

E

Economies vii
Edwards23
Eks charter76
Emerging..... vii
Environmentalviii, 32
Exklusif economic zone.....205

F

FAO xxiii, 71, 74
Filipinaxv, 15, 16, 17, 72, 102, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 116,

118, 124, 126, 127, 128, 130,
131, 132, 133, 139, 140, 142,
143, 145, 146, 147, 149, 150,
152, 155, 156, 178, 179, 180,
190, 192, 193, 194, 195, 197,
198, 211, 215, 218, 220, 222,
223, 225, 226, 229, 232, 237,
242, 245, 246, 247, 248, 249,
250, 251, 252, 253, 254, 255,
259
Finfish 120
Fisheries Technopark Industries 235
Fishing ground..... 139

G

Geopolitikix, xiv, xviii, 19, 34, 50,
239, 243, 247, 255, 264
Geostrategi. xiv, xviii, 34, 35, 36,
50, 119, 255, 264, 265
Geostrategis .. xviii, 19, 119, 152,
166, 239, 240, 243, 247
Global Positioning System . xxiii,
146
Global warming ix
Gubernur Maluku Utara .17, 104,
190, 222, 239, 266

H

Halmahera Tengah 112, 118
Harris..... 31
Hasjim Jalal 47
Herman Khaeron..... 42
Hindia Belanda 57, 58

HNSI66, 222
Human trafficking 107

I

*Illegal fishing*xiii, xiv, xv, xix, xx,
8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 28,
60, 61, 62, 65, 67, 71, 72, 73,
102, 104, 107, 111, 115, 116,
118, 123, 124, 125, 127, 128,
130, 131, 132, 133, 134, 135,
136, 137, 138, 139, 140, 141,
142, 143, 144, 146, 147, 148,
149, 152, 154, 155, 156, 159,
162, 163, 165, 166, 171, 172,
173, 177, 179, 180, 181, 187,
189, 193, 194, 195, 197, 198,
202, 204, 205, 207, 209, 211,
212, 215, 217, 218, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 226, 227,
228, 229, 230, 231, 232, 233,
234, 235, 236, 239, 240, 242,
243, 245, 246, 247, 248, 249,
251, 252, 253, 254, 255, 256,
258, 259
*Illegal logging*107, 116, 118, 180,
211
Illegal mining..... 107, 118, 180
*Illegal, unreported and unregulated
fishing*xiii, 10, 70, 71
Indonesia Timur17, 264
Institutional..... x, 130
Internal waters..... 205
IPA0-IUU 74, 77

IUUx, xxiii, 71, 72, 74, 75, 77, 142,
207, 209

J

Jeffrey 24, 253
Jepang .. vii, 61, 75, 76, 102, 120,
234, 240
Jha30, 31, 186, 218, 248, 255, 263
Jiew 112, 115
Joko Widodo xv, 3, 131, 140, 256,
257, 258, 259

K

Kabinda 141
Kabupaten Kalimantan Timur
Bagian Utara 150
Kabupaten Karimun x
Kebijakan publik 19, 20, 21, 23, 30,
37, 169, 186, 210, 253, 262, 265
KEK (Kawasan Ekonomi Khusus)
..... xi
Kementerian Energi Sumber Daya
Mineral xii, 4
Kementerian Hukum dan Hak
Asasi Manusia xii, 3, 4
Kementerian Kelautan dan
Perikanan xii, xv, 3, 4, 6, 10, 12,
41, 46, 47, 56, 59, 71, 89, 90, 94,
123, 133, 140, 145, 164, 183,
187, 215, 216, 247, 251, 255,
257, 266
Kementerian Lingkungan Hidup xii,
4, 8, 55, 153

Kementerian Pariwisata dan
Ekonomi Kreatif xii, xv, 4, 257
Kementerian Perhubungan xii, xv,
3, 4, 6, 232, 257
Kepulauan Ayau Raja Ampat 118
Kiara 66
Kolaborasi ..xiv, xix, 76, 77, 141,
145, 146, 182, 251
Konflik i, iii, iv, v, vi, vii, xiii, xiv,
xviii, xix, xx, 5, 6, 7, 9, 13, 16,
17, 18, 19, 24, 25, 26, 27, 28, 29,
32, 43, 44, 45, 47, 95, 129, 150,
153, 157, 158, 160, 162, 163,
164, 169, 172, 173, 180, 185,
197, 198, 199, 201, 205, 230,
242, 244, 248, 250, 251, 253,
254, 256, 260, 261, 264, 265
Konsensus xviii, 19, 24, 25, 28, 29,
164, 172, 185, 187, 196, 243,
248, 255, 265

L

Lewis Coser's 26
LIPI xii, xxiii, 4, 21, 263
Luky Eko Wuryanto 238

M

MacArthur 103
Malaka x, 60, 110
Malaysia vii, x, 106, 107, 109, 110,
146, 222, 226, 261, 263
Mandalika 234, 238
Mardiyanto 104

Mari Elka Pangestu	234, 237	179, 180, 181, 187, 190, 192,
<i>Mariculture</i>	122	193, 194, 195, 197, 198, 199,
Marilee	21, 23, 262	201, 202, 204, 206, 209, 210,
Marine Aquaculture and Tourism Park	235	211, 212, 213, 214, 215, 216,
Marine Biotechnology Park..	235	217, 220, 221, 222, 223, 225,
<i>Marine culture and coastal aquaculture</i>	viii	226, 227, 228, 229, 230, 231,
Maritim Indonesiaix, xviii, 1, 2, 5,		232, 233, 234, 235, 236, 237,
110, 179		238, 239, 240, 241, 242, 244,
Massachusetts Institute of		245, 246, 247, 248, 249, 250,
Technology	vii	251, 252, 253, 254, 255, 256,
Maswadi Rauf	25, 27, 28, 29, 163,	260
230, 250, 253, 256		Muhammad Yusuf
Mathur	30, 31, 186, 218, 248, 255,	149
263		Munaf
Maurice Duverger ...	25, 199, 251	51, 89, 243, 264
Mazmanian	22, 23, 137, 138	
Minapolitan.....	235	
Miossu	112, 115	
MMC.....	121	
Modus mafia ...	xiv, xix, 141, 149	
Modus operandi	76, 77, 133, 147,	
148, 180, 188, 247		
Morotaiv, xi, xiii, xiv, xv, xix, xx,		
15, 16, 17, 18, 28, 102, 103, 104,		
105, 112, 113, 114, 115, 116,		
117, 118, 119, 120, 121, 122,		
123, 124, 125, 126, 127, 128,		
130, 131, 132, 133, 134, 135,		
137, 138, 140, 141, 142, 143,		
144, 145, 146, 148, 150, 152,		
154, 155, 156, 157, 158, 159,		
160, 161, 162, 163, 165, 168,		
169, 171, 172, 173, 177, 178,		

N

<i>National ocean development policy</i>	40
Negara maritim, iii, iv, v, vi, vii, xiii, xiv, xv, xviii, 1, 41, 57, 124, 138, 165, 219, 256, 257	
Nelayan asing	xiii, xiv, xv, xix, xx, 8, 9, 10, 16, 17, 18, 28, 67, 72, 102, 104, 111, 115, 116, 118, 123, 124, 125, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 148, 149, 152, 154, 155, 156, 159, 162, 163, 165, 171, 172, 177, 178, 181, 182, 187, 190, 194, 197, 198, 202, 204, 205, 211, 212, 215, 217, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 235, 236, 240,

242, 243, 245, 246, 247, 249,
251, 252, 253, 255, 256, 258,
259
Nellis.....31
NKRI. x, xxiv, xxv, 50, 115, 125,
128, 160
*Nonstatutory variables affecting
implementation* 23, 137

O

Ocean economic policy40
Ocean governance40
Ocean policy....40, 130, 208, 263
OTEC..... ix
Overlapping...5, 42, 47, 157, 208

P

P.E. White 22, 155, 202
Partnership Bulding175
Passion..... v
Patani Utara..... 112, 118
Penyelundupan9, 17, 80, 115, 116,
166, 172, 173, 180, 192, 193,
194, 211
Perang Dunia II 102, 103, 240
Perompakan.....80, 107, 128, 166
PERPU xxiv, 37
Pitu Strip103
PKSN112
Pokwasmas... 126, 144, 177, 178,
198, 227, 229, 240, 241, 242,
243, 252, 254
Politik desentralisasixiv, xviii, 19

Power house ix
PPATK..... xxiv, 148, 149
PPNSxxiv, 50, 52, 55, 56, 77, 79,
96, 153, 174, 176, 184
Pressman21, 24, 172, 249, 253, 256
Prosperity.....36, 113, 114, 123
PSDKPxiii, xiv, xix, xxiv, 3, 7, 8,
9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 28,
48, 50, 77, 78, 79, 89, 90, 93, 94,
109, 114, 115, 128, 130, 131,
140, 142, 147, 149, 150, 152,
153, 154, 155, 156, 158, 159,
163, 164, 165, 169, 171, 172,
174, 175, 176, 177, 181, 183,
186, 187, 193, 196, 197, 198,
201, 206, 209, 213, 215, 216,
217, 219, 221, 222, 227, 229,
230, 231, 239, 243, 244, 246,
247, 248, 249, 250, 251, 252,
253, 254, 255, 256, 260, 266
PT. Jababeka 233, 237
Pukat harimau.xiv, xix, 126, 150,
151, 152, 223, 247
Pukat Hela (Trawl) 150
Pulau Bobogono121
Pulau Dodola Besar 121
Pulau Dodola Kecil..... 121
Pulau Galogalo 121
Pulau Kecuwawa 121
Pulau Kokoya 121
Pulau Kolorai 121
Pulau Lung-Lung..... 121
Pulau Morotaiv, xiii, xiv, xv, xix,
xx, 15, 16, 17, 18, 28, 102, 103,
104, 105, 112, 113, 114, 115,

116, 117, 118, 119, 120, 121,
 122, 123, 124, 125, 126, 127,
 128, 130, 131, 132, 133, 134,
 135, 137, 138, 140, 141, 142,
 143, 144, 145, 146, 147, 148,
 149, 152, 154, 155, 156, 157,
 158, 159, 160, 161, 162, 163,
 165, 168, 169, 171, 172, 173,
 176, 177, 178, 179, 180, 181,
 187, 190, 192, 193, 194, 195,
 197, 198, 199, 202, 204, 206,
 209, 210, 211, 212, 213, 214,
 215, 216, 217, 220, 221, 222,
 223, 225, 226, 227, 228, 229,
 230, 231, 232, 233, 234, 235,
 236, 237, 238, 239, 240, 241,
 242, 244, 245, 246, 247, 248,
 249, 250, 251, 252, 253, 254,
 255, 256, 260
 Pulau Ngelengele 121
 Pulau Pelo 121
 Pulau Rube-Rube 121
 Pulau Ruki-Ruki 121
 Pulau Tuna 121
 Pulau Zum-Zum 121
 Pungutan liar 162, 170, 197

R

Ralf Dahrendorf 25, 29
 Rao Minapolitan Park 235
Regime 205
 Regional Fisheries Management
 Organization xxiv, 75

Republik Palau xv, xix, 104, 105,
 109, 111, 112, 115, 116, 117,
 119, 127, 146, 209, 236, 246
 Republika 49, 226
 Riant Nugroho 37
 Rokhmin Dahurivii, xi, xvi, xviii,
 61, 257
 Rondinelli 31, 32, 255, 261
 Roskill 35, 152, 170, 265

S

S. Levine 22, 202
 Sabatiar 137, 138
 Sabatier 22, 23
 Sail Morotai 238, 239
 Satkerxiii, xiv, xix, xxiv, 9, 12, 13,
 15, 16, 17, 18, 28, 128, 130, 131,
 142, 147, 149, 150, 152, 154,
 155, 156, 158, 159, 163, 165,
 169, 171, 172, 175, 177, 181,
 186, 191, 193, 196, 197, 198,
 201, 202, 213, 215, 216, 217,
 222, 227, 229, 230, 243, 246,
 247, 248, 249, 250, 251, 252,
 253, 254, 255, 256, 260
 Satuan Patroli Daerah (Satrolda) 14,
 15, 87
 Sausapor 113, 118
Security 36, 113, 114, 123, 129, 261
 Selandia Baru 75, 104, 105
 Selat Gelasa 225
 Senjata api 9, 16, 17, 64, 127, 175,
 193, 198, 242, 252
Services viii, x

Shabbir Cheema..... 31, 32, 255
 SIKPI .. xxiv, 64, 68, 70, 73, 132,
 134, 258
 Singapurax, 107
 Sipatwalair87
 SIPIxxiv, 63, 68, 70, 73, 132, 133,
 134, 143, 148, 150, 223, 251,
 258
 Sistem Pengawasan Berbasis
 Masyarakat (Siswasmas)xv, xx,
 204, 240, 252
 Siswasmas .. xv, xx, 77, 177, 178,
 204, 240, 244, 252
 Sloan School of Management. vii
Social relations.....25
 Sogok 162, 170
 Sosiologi ...24, 26, 262, 263, 265
Sovereignty.....xii, 2
Sovereignty rightxii, 2
Stakeholders .42, 58, 66, 70, 106,
 107
 Standar Operasional dan Prosedur
 (SOP)15, 184, 186, 187
 Suap 144, 162, 163, 170, 247
 Sugeng Hari Wisudo120
 Sukemi Sahab..... 119, 233
 Sulawesi Utara14, 91, 92, 107, 127,
 140, 168, 197, 215, 223, 225,
 250, 251, 255, 259, 265
 Supori Utara Supiori 118
 Susanto.....iv, 51, 89, 243, 264
 Susi Pudjiastuti131, 140, 179, 251
 Susilo Bambang Yudhoyono 233,
 256
Sustainable viii

T

Taiwan . 16, 17, 72, 76, 116, 118,
 125, 127, 128, 130, 131, 139,
 146, 147, 148, 150, 152, 155,
 181, 194, 195, 198, 211, 215,
 232, 234, 240, 245, 246, 247,
 248, 249, 250, 252, 253, 254
 Tambaraw 118
 Ted Robert Gurr28
 Tedjo Edy Purdjianto226, 258, 259
 Ternate xvi, xvii, 15, 16, 17, 102,
 103, 130, 131, 134, 135, 137,
 143, 144, 152, 155, 159, 160,
 161, 165, 177, 181, 190, 191,
 192, 193, 201, 212, 213, 216,
 220, 225, 227, 231, 246, 249,
 276
Territorial waters205
 Thailand . vii, 16, 17, 61, 72, 107,
 116, 118, 124, 127, 128, 130,
 131, 139, 146, 147, 148, 150,
 152, 155, 156, 181, 194, 195,
 198, 211, 215, 222, 225, 226,
 232, 237, 245, 246, 247, 249,
 250, 252, 253, 254, 259
 The Convention for The
 Conservation of Southern
 Bluefin Tuna (CCSBT)75
 The Sleeping Giant 121
 Tilley.....235
 Tiongkok.. 16, 17, 116, 118, 125,
 127, 128, 130, 131, 146, 148,
 150, 152, 155, 181, 194, 195,
 198, 211, 215, 222, 232, 237,

242, 245, 246, 247, 248, 249,
250, 252, 253, 254

TNI ALxii, xiii, xix, xxv, 2, 3, 4, 7,
8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16,
17, 18, 28, 48, 49, 50, 51, 52, 53,
54, 55, 56, 59, 64, 67, 69, 78, 79,
80, 81, 82, 96, 97, 108, 113, 114,
115, 116, 126, 128, 131, 134,
135, 136, 137, 140, 142, 143,
145, 146, 153, 154, 155, 156,
157, 158, 159, 160, 161, 162,
163, 164, 165, 167, 168, 169,
170, 171, 172, 173, 174, 175,
181, 183, 184, 186, 187, 192,
193, 196, 197, 198, 200, 201,
202, 206, 207, 209, 211, 212,
213, 216, 217, 219, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 227, 229,
230, 231, 232, 246, 247, 248,
249, 250, 251, 253, 254, 255,
256, 259, 260, 266

To invent vii

Tractability of the problems 22, 137

Transshipment x

Tridoyo 7, 40, 130, 151, 219, 263

Tridoyo Kusumastnato 130

TZMKO xxv, 51

U

Udang Vaname ix

UNCLOSxxv, 1, 52, 205, 208, 209

V

Vessel Monitoring System (VMS)
..... 89

W

Wayabula 121, 235

Weni Paraisu 113

Wildavsky..21, 24, 249, 253, 256

Z

ZEEI viii, xxv, 59, 63, 68, 69, 70,
96, 124, 136, 209, 252

Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)9,
48, 110, 111, 112, 207

Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
viii, xxv, 40, 51, 52, 59, 63, 209

Zulkarnaim Subing 49

Tentang PENULIS



Dr. Muhlis Hafel, M.Si. adalah dosen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka (UT). Pria kelahiran, Prapakanda, Halmahera Selatan, 17 April 1968 ini adalah alumni S1 tahun 1992 Universitas Khairun dan diangkat menjadi dosen yayasan di almahmaternya. Pria yang pernah menjadi Guru di SMK Negeri 2 Ternate ini menyelesaikan Program Magister Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tahun 2004. Kembali dari Yogyakarta mengabdikan diri di Universitas Muhammadiyah Maluku Utara sebagai dosen Kopertis Wilayah XII dan diangkat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan. Pada tahun 2005 - 2009 dipercayakan sebagai Wakil Rektor Bidang Akademik (Warek 1). Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia pada tahun 2015. Pria yang pernah mejadi Direktur Center for Ellection and Political Party (CEPP) di Universitas Muhammadiyah Maluku Utara ini pindah ke Universitas Terbuka dan ditempatkan di UPBJJ-UT Ternate pada tahun 2019. Beberapa jabatan di luar kampus yang disandang, sebagai Ketua Dewan Pendidikan Provinsi Maluku Utara dan Sekretaris Badan Akreditasi Nasional Sekolah/ Madrasah Provinsi Maluku Utara. Saat ini menjabat Direktur Lembaga Riset Politik, Sosial dan Humaniora Maluku Utara. Sejumlah hasil penelitian telah diterbitkan baik di jurnal internasional maupun Nasional. Penulis bisa dihubungi via email:muhlis@ecampus.ut.ac.id.



Dr. Muhlis Hafel, M.Si. merupakan Dosen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka. Pria kelahiran, Prapakanda, Halmahera Selatan, 17 April 1968 ini merupakan alumni S1 dari Universitas Khairun tahun 1992 dan diangkat menjadi dosen yayasan di almamaternya. Pria yang pernah menjadi Guru di SMK Negeri 2 Ternate ini menyelesaikan Program Magister Ilmu Politik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada tahun 2004. Kembali dari Yogyakarta, mengabdikan diri di Universitas Muhammadiyah Maluku Utara sebagai dosen Kopertis Wilayah XII dan diangkat sebagai ketua Program Studi Ilmu Pemerintahan. Pada tahun 2005-2009 dipercayakan sebagai wakil rektor bidang akademik. Menyelesaikan program Doktor Ilmu Politik di Universitas Indonesia pada tahun 2015. Pria yang pernah mejadi Direktur Center for Ellection and Political Party Universitas Muhammadiyah Maluku Utara ini pindah ke Universitas Terbuka dan ditempatkan di UPBJJ-UT Ternate pada tahun 2019. Beberapa jabatan di luar kampus yang disandang antara lain sebagai Ketua Dewan Pendidikan Provinsi Maluku Utara, dan Sekretaris Badan Akreditasi Nasional Sekolah/Madrasah Provinsi Maluku Utara. Saat ini menjabat Direktur Lembaga Riset Politik, Sosial, dan Humaniora Maluku Utara. Sejumlah hasil penelitian telah diterbitkan, baik di jurnal internasional maupun nasional. Penulis bisa dihubungi via email: muhlis@ecampus.ut.ac.id.

Buku ini berisi segenap aspek atau dimensi pembangunan kemaritiman yang cukup lengkap dan komprehensif. Mulai dari potensi pembangunan kelautan, permasalahan dan tantangan, kebijakan pembangunan kelautan nasional, tata kelola dan kelembagaan (*institutional arrangements*), dan usulan perbaikan kebijakan pembangunan kelautan nasional. Khususnya yang terkait dengan bagaimana cara mengatasi ancaman kedaulatan NKRI berupa sengketa batas wilayah laut dengan negara-negara tetangga, IUU (*Illegal, Unregulated, and Unreported*) fishing oleh nelayan dan kapal ikan asing, dan aktivitas ilegal dan kriminal lainnya, terutama di wilayah laut perbatasan. Setidaknya ada dua rekomendasi terobosan (*breakthrough*) dalam memberantas IUU fishing dan tindak kejahatan lain di laut, terutama untuk kawasan timur Indonesia yakni pembangunan KEK (Kawasan Ekonomi Khusus) Morotai dan Sistem Pengawasan Laut Berbasis Masyarakat.

Prof. Dr. Ir. Rokhmin Dahuri, M.S.

Guru Besar Manajemen Pembangunan Pesisir dan Lautan, IPB University

Saya mengapresiasi penerbitan buku ini karena membuktikan posisi Dr. Muhlis Hafel sebagai akademisi yang peduli terhadap lingkungannya, terhadap daerahnya dan juga terhadap negaranya. Buku ini layak direkomendasikan karena menjadi referensi penting bagi pemerintah daerah terutama pemerintah provinsi dan kabupaten yang berada pada wilayah perbatasan.

Prof. Ojat Darajat, M. Bus., Ph.D.

REKTOR UNIVERSITAS TERBUKA



Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Rajawali, Gang Elang 6 No.3, Drono, Sardonoarjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)
cs@deepublish.co.id @penerbitbuku_deepublish
Penerbit Deepublish www.penerbitbukudeepublish.com

Kategori : Kelautan

ISBN 978-623-02-1239-0



9 786230 212390