

BAB 4

ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat tiga bagian yaitu gambaran objek penelitian, analisis data, dan pembahasan. Gambaran objek penelitian yang dideskripsikan adalah konsepsi *IUU fishing* di Indonesia, penenggelaman kapal pelaku *IUU fishing* di Indonesia, dan hubungan Indonesia-Malaysia di bidang maritim. Adapun analisis data dibagi menjadi kerugian akibat *IUU fishing* di Indonesia, dasar kekuatan negara Indonesia untuk melakukan pemberantasan *IUU fishing*, dan tekanan internasional sebagai pendorong respons Malaysia terkait kebijakan tersebut. Adapun pembahasan di dalam Bab 4 ini akan dibagi menjadi tiga bagian sesuai dengan pertanyaan penelitian yakni latar belakang penenggelaman kapal di Indonesia dari perspektif politik dalam negeri, dampak penenggelaman kapal di Indonesia terhadap Malaysia, dan respons Malaysia terhadap penenggelaman kapal yang dilakukan Indonesia.

4.1 Gambaran Objek Penelitian

4.1.1 *IUU Fishing* di Indonesia

Illegal, unregulated, and unreported fishing atau disingkat *IUU fishing* terdiri dari penangkapan ikan ilegal (*illegal fishing*), penangkapan ikan yang tidak sesuai peraturan (*unregulated fishing*), dan penangkapan ikan yang tidak dilaporkan (*unreported fishing*). *Illegal fishing* sendiri merupakan kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan kapal penangkap ikan di wilayah laut sebuah negara tanpa izin dari negara tersebut. Aktivitas tersebut meliputi kegiatan-kegiatan yang bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan oleh negara pantai. Selain itu, kapal penangkap ikan yang melanggar aturan dan berbendera negara yang terikat dengan sebuah perjanjian tentang pengelolaan dan pelestarian sumber daya laut yang telah disepakati secara bilateral maupun multilateral, oleh organisasi internasional, dan peraturan-peraturan lainnya yang relevan juga termasuk ke dalam *illegal fishing* (Greenpeace, 2010).

Unregulated fishing merujuk pada penangkapan ikan yang prosesnya tidak sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan oleh otoritas yang bertanggung jawab pada kelestarian wilayah laut tertentu. Jika ada wilayah laut yang peraturannya belum dibuat, maka hukum internasional menjadi referensi peraturan pada wilayah laut tersebut (Greenpeace, 2010).

Unreported fishing adalah aktivitas penangkapan ikan yang hasilnya tidak dilaporkan atau dilaporkan tetapi menggunakan laporan palsu yang dilakukan oleh penangkap ikan kepada otoritas yang memiliki yurisdiksi di wilayah laut tempat penangkapan ikan tersebut dilakukan. Selain itu pelaporan dengan sistematika yang tidak sesuai dengan yang sudah ditetapkan juga termasuk ke dalam *unreported fishing* (Greenpeace, 2010).

Menurut FAO (*Food and Agriculture Organization*), ketiga elemen dari *IUU fishing* dapat terjadi baik di laut internasional ataupun di laut sebuah negara berdaulat. Sedangkan dalam konteks penelitian ini, *IUU fishing* atau penangkapan ikan ilegal mencakup seluruh pelanggaran yang dilakukan oleh kapal-kapal penangkap ikan dalam proses penangkapan ikan di wilayah laut Indonesia terhadap peraturan yang sudah ditetapkan Pemerintah Indonesia. Ada pun tempat kejadian *IUU fishing* yang menjadi fokus adalah wilayah perairan Indonesia yang meliputi Zona Laut Teritorial, Zona Landas Kontinen, dan Zona Ekonomi Eksklusif sesuai dengan apa yang sudah diatur di Konvensi Persatuan Bangsa-bangsa (PBB).

Mina Indonesia memberikan definisi *illegal fishing* sebagai kegiatan perikanan yang dilakukan oleh kapal baik lokal maupun asing di wilayah yurisdiksi sebuah negara lain tanpa izin atau melanggar hukum dan peraturan yang berlaku di negara tersebut. Ada pun *unreported fishing* adalah kegiatan perikanan, khususnya penangkapan ikan yang hasilnya tidak dilaporkan kepada instansi yang berwenang sehingga melanggar hukum/peraturan yang berlaku dan mengganggu eksistensi perikanan yang berkelanjutan. Sedangkan *unregulated fishing* adalah kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan di area yang tidak diatur pengelolaan dan

konservasinya, dimana sifat kegiatan tersebut bertentangan dengan tanggung jawab negara (bendera) terhadap ketentuan hukum internasional mengenai konservasi sumber daya hayati laut. Beberapa kegiatan penangkapan ikan yang tidak diatur (*unregulated*) diperbolehkan sepanjang tidak melanggar ketentuan hukum internasional yang berlaku (2017).

Adapun larangan praktik *IUU fishing* masuk ke Indonesia pada tahun 1985 dengan diundangkannya Undang-Undang No. 9 Tahun 1985 tentang perikanan. Pada prosesnya UU tersebut diperbaharui dengan Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Sekarang ini dasar hukum yang pemerintah gunakan untuk menindak kapal pelaku tindak pidana *illegal fishing* adalah UU No. 45 Tahun 2009 sebagai pengganti UU No. 31 Tahun 2004. UU yang ada hanya memberikan gambaran umum akan pelarangan praktik penangkapan ikan ilegal, penangkapan ikan yang tidak sesuai hukum, dan penangkapan ikan yang tidak dilaporkan (*Illegal, Unregulated, and Unreported Fishing*). Adapun untuk detail tentang bagaimana ketentuan-ketentuan khusus *IUU fishing*, UU mengamanatkan Menteri, dalam hal ini Menteri Kelautan dan Perikanan, untuk membuat Peraturan Menteri (Permen) yang mengatur masalah ini.

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, formulasi peraturan untuk menjadi dasar hukum pemberantasan *IUU fishing* dengan cara penenggelaman kapal pelakunya adalah melalui moratorium eks kapal asing yang dibuat oleh Menteri Susi Pudjiastuti. Moratorium tersebut juga melarang aktivitas pemindahan muatan di laut (*transshipment*) dari kapal-kapal ikan kecil pendukung ke kapal besar pengumpul ikan. Pembekuan izin kepada eks kapal asing tersebut tertuang pada Peraturan Menteri (Permen) Kelautan dan Perikanan (KP) No. 10/Permen-KP/2015 tentang perubahan atas Permen KP No. 56/Permen-KP/2014 tentang Penghentian Sementara Perizinan Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (2015). Peraturan ini berlaku sejak 3 November 2014 hingga 30 April 2015 lalu diperpanjang hingga 31 Oktober 2015 (*Listiyarini, 2015*). Setelah masa berlaku moratorium tersebut berakhir, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres)

Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Secara khusus Perpres tersebut menyebutkan bahwa “Perikanan Tangkap dengan Menggunakan Kapal Penangkapan Ikan di Wilayah Perairan Indonesia dan Laut Lepas” harus dibangun dengan 100 persen investasi dalam negeri dan izin khusus dari KKP (2016). Oleh karena itu, terhitung dari terbitnya Permen Kelautan dan Perikanan (KP) No. 10/Permen-KP/2015 yang disambung hingga Perpres Nomor 44 Tahun 2016 maka Indonesia melarang berbagai bentuk penangkapan ikan yang dilakukan oleh KIA di wilayah perairan Indonesia (yang termasuk laut teritorial dan ZEE/landas kontinen).

Pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, Kementerian Kelautan dan Perikanan menjadi instansi terdepan dalam memberantas *IUU fishing* di Indonesia. KKP sendiri merupakan salah satu dari 34 kementerian yang dibuat Presiden Joko Widodo lewat Perpres 165 Tahun 2014. Dalam Perpres tersebut, KKP menjadi salah satu dari empat kementerian di bawah Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman. Keempat kementerian tersebut adalah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Perhubungan, dan Kementerian Pariwisata.

4.1.2 Penenggelaman Kapal Pelaku *IUU Fishing* di Indonesia

Penenggelaman kapal terhadap pelaku penangkapan ikan ilegal adalah tindakan yang diambil oleh Pemerintah Indonesia terhadap kapal-kapal penangkap ikan yang melanggar salah satu atau lebih peraturan tentang *IUU fishing* yang sudah dijelaskan di subbab terdahulu. Adapun cara-cara penenggelaman yang ditempuh oleh Pemerintah Indonesia adalah dengan melubangi, membakar, dan/atau meledakkan. Jika dilihat secara keseluruhan, kebanyakan kapal ditenggelamkan dengan cara diledakkan menggunakan TNT (*Tri Nitro Toluene*) milik TNI AL (*Ardian*, komunikasi personal, 6 September 2017).

Menenggelamkan kapal dengan cara peledakan menjadi mekanisme yang dipilih Pemerintah Indonesia karena dianggap sebagai

cara yang paling aman. Menurut *Ardian*, sebetulnya ada beberapa cara menenggelamkan kapal yaitu dilubangi, dibakar, dan diledakkan. Dari cara-cara tersebut, melubangi kapal merupakan cara yang paling riskan bagi petugas yang melakukan pelubangan karena ada kemungkinan mereka tersedot oleh kapal yang tenggelam (komunikasi personal, 6 September 2017). Kesulitan lain yang mungkin dihadapi pada saat pelubangan adalah lamanya masa yang diperlukan sebuah kapal untuk tenggelam setelah dilubangi, apalagi kapal-kapal yang berbahan dasar kayu. *Pung Saksono Nugroho* juga mengatakan bahwa peledakan kapal juga mempunyai sisi negatif. Kapal yang diledakkan menggunakan TNT banyak yang menjadi puing-puing sehingga para petugas harus membersihkan sampah puing kapal tersebut. Selain itu, lokasi peledakan kapal tidak boleh sembarangan. Pertimbangan kedalaman dan keramaian jalur laut menjadi pertimbangan petugas sebelum melaksanakan peledakan (komunikasi personal, 7 Juli 2017).

Adapun dasar hukum yang digunakan Pemerintah Indonesia untuk menenggelamkan kapal adalah Undang-Undang No. 45 Tahun 2009. Tindakan penenggelaman kapal secara tersurat dijelaskan pada Pasal 69 ayat (4) UU yang berbunyi, “dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup” (*UU No. 45 Tahun 2009*).

Menurut *Mina Indonesia*, penenggelaman kapal dilakukan untuk menciptakan efek gentar bagi pelaku *IUU fishing*, baik KIA maupun kapal ikan Indonesia. Landasan hukum bagi penenggelaman kapal ikan pelaku *IUU fishing* adalah UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, dalam Pasal 76 huruf A bahwa benda atau alat yang digunakan atau dihasilkan dari pidana perikanan dapat dirampas atau dimusnahkan setelah mendapat persetujuan dari pengadilan (2017).

Untuk pelaksanaan UU tersebut, Presiden Joko Widodo membuat sebuah Satuan Tugas khusus yang dinamai SATGAS 115 sesuai dengan

Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal (*Illegal Fishing*). Dengan dibuatnya SATGAS 115 ini, maka penyidik dan/atau pengawas perikanan yang dimaksud dalam UU No. 45 Tahun 2009 adalah Menteri Kelautan dan Perikanan (selaku Komandan SATGAS), Wakil Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (Kepala Pelaksana Harian SATGAS), Kepala Badan Keamanan Laut (Wakil Kepala Pelaksana Harian 1), Kepala Badan Pemelihara Keamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Wakil Kepala Pelaksana Harian 2), Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Wakil Kepala Pelaksana Harian 3) (2015).

Akan tetapi, UU No. 45 Tahun 2009 sebagai dasar hukum penenggelaman kapal ini bukan tanpa cela. UU ini secara jelas membolehkan petugas untuk membakar dan/atau menenggelamkan KIA yang terbukti melakukan *IUU fishing* di wilayah Indonesia hanya dengan alat bukti permulaan yang cukup. Hal ini tidak sesuai dengan KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Dalam KUHAP, barang bukti seperti kapal baru boleh dimusnahkan atau dirusakkan jika perkara sudah putus (Pasal 46 ayat (2) KUHAP). Berbeda dengan UU No. 45 yang membolehkan kapal ditenggelamkan atau dibakar dengan alat bukti permulaan yang cukup. Pasal 46 ayat (2) KUHAP berbunyi, “Apabila perkara sudah diputus, maka benda yang dikenakan penyitaan dikembalikan kepada orang atau kepada mereka yang disebut dalam putusan tersebut kecuali jika menurut putusan hakim benda itu dirampas untuk negara, untuk dimusnahkan atau dirusakkan sampai tidak dapat dipergunakan lagi atau jika benda tersebut masih diperlukan sebagai barang bukti dalam perkara lain”.

Selain itu, jika dibandingkan dengan Pasal 45 KUHAP, penenggelaman kapal yang dilakukan Pemerintah Indonesia tidak memenuhi persyaratan barang sitaan yang dapat dirusakkan atau dihancurkan oleh Negara. Dalam Pasal 45 ayat (4) tertulis, “Benda sitaan yang bersifat terlarang atau dilarang untuk diedarkan, tidak termasuk

ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dirampas untuk dipergunakan bagi kepentingan negara atau untuk dimusnahkan”. Jika dikaitkan dengan konteks pembahasan penenggelaman kapal di Indonesia, maka kapal yang digunakan oleh pelaku *IUU fishing* bukanlah merupakan barang yang bersifat terlarang atau dilarang untuk diedarkan sehingga tidak boleh dimusnahkan.

Lalu pada penjelasan Pasal 46 ayat (1) dijelaskan bahwa, “... Dalam hal penyidik atau penuntut umum berpendapat, benda yang disita itu tidak diperlukan lagi untuk pembuktian, maka benda tersebut dapat dikembalikan kepada yang berkepentingan atau pemiliknya. Dalam pengembalian benda sitaan hendaknya sejauh mungkin diperhatikan segi kemanusiaan, dengan mengutamakan pengembalian benda yang menjadi sumber kehidupan”. Dari penjelasan ini dapat disimpulkan bahwa sebenarnya pengadilan mempunyai alternatif untuk mendistribusikan kapal yang digunakan dalam kejahatan *IUU fishing* untuk hal-hal yang lebih bermanfaat, khususnya bagi masyarakat nelayan. Dengan kata lain, pemerintah dapat memberikan kapal tersebut kepada nelayan secara cuma-cuma, atau melelangnya kepada nelayan-nelayan tersebut dengan harga yang murah agar mampu dijangkau.

Adapun sisi negatif dari pelelangan kapal yang pernah digunakan untuk penangkapan ikan ilegal adalah kembalinya kapal yang sudah disita negara kepada pelaku *IUU fishing*. *Yunus Husein*, Staf Khusus SATGAS Anti *IUU Fishing* KKP, mengatakan bahwa, “Masalah lain jika dilelang yang membeli dia lagi, dia lagi” (*Hamdi*, 2016). Akan tetapi, kendala ini merupakan kendala kebijakan, bukan kendala proses hukum. Maka jika memang ada permasalahan demikian, pemerintah dapat menciptakan mekanisme pemantauan kepada siapa kapal tersebut dilelangkan sehingga pemanfaatan kapal hasil sitaan bisa dinikmati oleh individu yang memang betul-betul membutuhkan.

Pada dasarnya penenggelaman kapal pelaku *IUU fishing* bukan satu-satunya cara yang digunakan oleh negara-negara di dunia untuk menciptakan *deterrence effect*. Di Jepang, para pelaku *illegal fishing*

dikenai hukuman penjara dan dipekerjakan selama masa kurungan tersebut. Hukuman tersebut tidak hanya untuk warga Jepang sendiri tapi juga warga asing yang kedapatan melakukan praktik *illegal fishing* di perairan Jepang yang hukumannya bisa mencapai tiga tahun penjara (Telesetsky, 2015). Bagi Norwegia dan Rusia, para pelaku penangkapan ikan ilegal diancam hukuman yang di antaranya adalah denda, penjara, dimasukkan ke dalam daftar hitam, dan penyitaan (Burnett, et al., 2008). Khusus Norwegia sendiri, otoritas penegak hukum di sana dituntut untuk selalu memantau jenis ikan dan alat tangkap yang digunakan pada musim-musim tertentu sesuai dengan ketersediaan ikan pada waktu tersebut (Norwegian Ministry of Fisheries & Coastal Affairs)

4.1.3 Hubungan Indonesia-Malaysia di Bidang Maritim

Hubungan Indonesia-Malaysia merupakan hubungan kedua negara yang diwakili pemerintah yang berdaulat dan mewakili warganya secara sah. Adapun institusi-institusi yang mewakili pemerintah kedua negara tersebut adalah Presiden di Indonesia dan Perdana Menteri di Malaysia, Kementerian yang bertanggung jawab pada keamanan laut dan sumber daya perikanan, dan Kedutaan Besar sebagai perwakilan resmi tetap. Berbagai kebijakan, komentar, serta perilaku seluruh elemen pemerintah kedua negara tersebut menjadi bahan kajian yang mewakili sikap dan tingkah laku kedua negara.

Sesuai dengan topik pembahasan, hubungan Indonesia-Malaysia pada penelitian ini banyak ditinjau dari hubungan diplomatik bilateral, hubungan perdagangan hasil perikanan, dan kerja sama keamanan maritim. Oleh karena itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan akan menjadi institusi utama dalam isu-isu kelautan dan perikanan di Indonesia, sedangkan Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani (*Ministry of Agriculture and Agro-based Industry*) menjadi badan negara yang mengurus hal-hal tersebut di Negara Malaysia. Kedua kementerian ini pada praktiknya sama-sama dibantu kepolisian, *coast guard*, dan tentara angkatan laut untuk pengamanan perairan Indonesia dan Malaysia. Selain

itu, Kementerian Luar Negeri kedua negara juga membantu dalam komunikasi diplomatik yang berkaitan dengan masalah keamanan maritim. Kementerian Luar Negeri Indonesia-Malaysia juga memegang komando serta kontrol bagi Kedutaan Besar atau perwakilan resmi kedua negara di wilayahnya masing-masing.

Pada dasarnya, hubungan Indonesia-Malaysia meliputi banyak hal seperti kesepakatan wilayah perbatasan, budaya, pendidikan, ketenagakerjaan, investasi, perdagangan, hingga keamanan dan *counter terrorism*, sebagaimana yang disebutkan *Menteri Luar Negeri Malaysia Anifah Aman (Ismail, 2017)*. Jika menilik pada sejarah hubungan kedua negara, intensitas hubungan Indonesia-Malaysia banyak diwarnai oleh isu-isu perbatasan, baik perbatasan darat maupun perbatasan laut. Salah satu kendala belum selesainya kesepakatan batas wilayah laut Indonesia-Malaysia adalah karena Indonesia berpegangan pada UNCLOS 1982 sedangkan Malaysia merujuk pada kesepakatan kedua negara yang dibuat pada 27 Oktober 1969. Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan Kementerian Pertahanan RI, *Haris D. Nugroho (2010)*, menyatakan bahwa batas laut Indonesia-Malaysia yang berada di sekitar Selat Malaka telah disepakati pada 27 Oktober 1969 berdasarkan hasil Konferensi Hukum Laut PBB I tahun 1958. Pada saat itu, batas ZEE belum ditentukan sehingga membuat Malaysia menganggap bahwa batas lautnya dengan laut Indonesia merupakan *single maritime boundary* berdasarkan batas landas kontinen. Indonesia tidak mau menggunakan kesepakatan yang dibuat tahun 1969 karena jika dihitung dari garis dasar (*baseline*), wilayah laut Indonesia hanya seluas 22.670 km², bandingkan jika Indonesia menggunakan UNCLOS 1982 yang bisa memberikan Indonesia wilayah seluas 36.700 km². Pada dasarnya, Indonesia-Malaysia sebetulnya bisa menyelesaikan masalah ini dengan menggunakan rezim hukum UNCLOS 1982 Pasal 74 ayat (6) tentang *Bilateral Boundaries* yang menyarankan untuk menarik garis tengah di antara *baseline* kedua negara.

Indonesia sendiri meratifikasi UNLCOS 1982 melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 1985. Pada UU tersebut, Indonesia mengesahkan

UNCLOS 1982 karena konvensi ini bermakna “penting karena untuk pertama kalinya asas Negara Kepulauan yang selama dua puluh lima tahun secara terus menerus diperjuangkan oleh Indonesia, telah memperoleh pengakuan resmi masyarakat internasional”. Salah satu rezim hukum yang memperkuat daya tawar Indonesia terhadap dunia internasional yang terkandung di dalam UNCLOS 1982 adalah diakuinya Indonesia sebagai negara kepulauan yang berarti semakin besarnya wilayah kedaulatan Indonesia. Sebagai konsekuensinya, Indonesia berhak untuk memanfaatkan segala sumber daya dan menetapkan aturan bagi semua aktivitas pemanfaatan wilayah lautnya.

Baru-baru ini, intensitas hubungan Indonesia-Malaysia di sektor pengamanan laut semakin tinggi. Hal ini dibuktikan dengan ditandatanganinya MoU Tahun 2012 di Putra Jaya oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Mohd Najib Tun Razak. Pada tahun 2015, Presiden Joko Widodo melakukan perjalanan kenegaraan pertamanya sebagai Presiden Republik Indonesia ke Malaysia yang langsung disambut oleh PM Mohd Najib Tun Razak. Pada kesempatan tersebut, kedua kepala negara sepakat untuk meningkatkan kerja sama pada isu-isu perbatasan maritim dan isu kelautan lainnya yang berkenaan dengan penyelesaian *IUU fishing* (Domínguez, 2015).

Jika dibandingkan dengan presiden terdahulu yakni Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hubungan Indonesia-Malaysia tergolong tidak mendapat ujian apa-apa. Meski dilaporkan Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah menenggelamkan kapal pelaku *IUU fishing* sebanyak 250 KIA selama pemerintahannya, hubungan Indonesia-Malaysia tidak mengalami dampak apa-apa. Padahal kebanyakan kapal yang ditangkap oleh otoritas keamanan laut Indonesia kebanyakan melakukan *IUU fishing* di laut-laut Indonesia yang berbatasan langsung dengan perairan Malaysia (Politik Indonesia, 2014). Hal ini dikarenakan pendekatan penenggelaman yang berbeda dimana dulu eksekusi penenggelaman tidak dipublikasikan secara luas. Selain itu, pendekatan politik luar negeri Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga cenderung

'bermain aman' untuk menjaga keharmonisan hubungan Indonesia dengan negara-negara asing, khususnya negara-negara di kawasan.

Dengan adanya pertemuan antar kepala negara yang dilakukan Indonesia-Malaysia untuk mendiskusikan masalah terkini termasuk isu maritim, institusi-institusi yang berkenaan dengan kelautan dari kedua negara banyak membuat berbagai kesepakatan-kesepakatan sebagai tindak lanjut nyata. Untuk terus menjaga hubungan Indonesia-Malaysia, kedua negara mempunyai agenda tahunan yang mempertemukan kedua kepala negara untuk membahas berbagai isu yang sedang terjadi di antara keduanya. Khusus pada pertemuan kedua kepala negara pada tahun 2015, peristiwa tersebut menjadi titik awal hubungan Indonesia-Malaysia di bawah rezim Presiden Joko Widodo yang menitikberatkan cita-cita politiknya pada sektor maritim Indonesia yang menjadi fokus pembahasan pada tesis ini.

4.2 Analisis Data

4.2.1 Pengaruh *IUU fishing* di Indonesia

Menurut *FAO (Food and Agriculture Organization)*, Indonesia menderita kerugian sebesar Rp 30 triliun akibat praktik *illegal fishing* di wilayah lautnya (sebagaimana dikutip dalam *Detik Finance*, 2014). Di kesempatan yang berbeda *Menteri Susi Pudjiastuti* menuturkan bahwa paling tidak Indonesia sudah kehilangan Rp 3000 triliun akibat kejahatan ini. *Menteri Susi* mengatakan, "Ya kalau Anda tidak percaya sama saya, Bu Sri Mulyani (Menteri Keuangan RI) sudah bilang USD 20 Miliar. (Kalau menurut) saya bicara Rp 3000 triliun paling tidak" (sebagaimana dikutip dalam *Suryowati*, 2015).

Selain kerugian materi, rakyat Indonesia, terutama kelompok nelayan, mengalami beberapa kerugian akibat praktik *IUU fishing* di perairan Indonesia. Mayoritas nelayan Indonesia yang masih menggunakan kapal kecil untuk menangkap ikan, mereka banyak menjadi sasaran dari tindakan penindasan dari KIA yang umumnya berukuran besar. KIA banyak yang menabrak nelayan-nelayan kecil Indonesia sehingga nelayan tersebut sering merasa tidak aman ketika melaut. Selain itu, KIA juga banyak yang mengusik nelayan kecil tradisional karena KIA

tersebut tidak mau nelayan-nelayan Indonesia melaporkan praktik *illegal fishing* yang mereka lakukan ke yang berwajib (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjiastuti*, 11 Februari 2015).

Pendekatan yang digunakan Menteri Susi untuk menanggulangi masalah *IUU fishing* ini adalah dengan cara menenggelamkannya, sesuai dengan UU No. 45 Tahun 2009. Kapal pertama yang ditenggelamkan adalah kapal berbendera Vietnam yang dieksekusi di perairan Anambas pada 5 Desember 2014 (*Rohingati*, 2014). Menurut KKP, paling tidak sudah ada 317 kapal yang ditenggelamkan oleh Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Joko Widodo hingga April 2017 dengan rincian 142 kapal Vietnam, 76 kapal Filipina, 21 kapal Thailand, 21 kapal Indonesia, 2 kapal Papua Nugini, 1 kapal Tiongkok, 1 kapal Belize, dan 49 kapal berbendera Malaysia (sebagaimana dikutip dalam *Kuwado*, 2017).

Dari ratusan kasus tersebut, kebanyakan kasus *IUU fishing* di Indonesia terjadi di laut-laut terluar seperti Laut Sulawesi, Laut Halmahera, Laut Arafura, Laut di sekitar Mentawai serta Nias, Selat Malaka, dan Laut Natuna Utara. Dari wilayah-wilayah tersebut, sebagian besar laut-laut yang menjadi titik rawan *IUU fishing* yang dilakukan KIA berbendera Malaysia adalah laut yang berbatasan dengan Negara Malaysia (Selat Malaka, Laut Natuna, dan Laut Sulawesi) (lihat Gambar 4.1). Menurut *Ardian*, laut di daerah utara Indonesia memang menjadi wilayah favorit para pelaku *IUU fishing*, sedangkan di wilayah laut daerah selatan Indonesia yang berbatasan dengan Australia tidak terlalu banyak dijumpai KIA yang melakukan *IUU fishing* (komunikasi personal, 6 September 2017). Maka tak heran kalau kapal ikan berbendera Malaysia menjadi jenis kapal terbanyak ketiga yang ditenggelamkan oleh Pemerintah Indonesia.



Gambar 4.1 Wilayah Indonesia yang Rawan IUU fishing dari KIA
Berbendera Malaysia

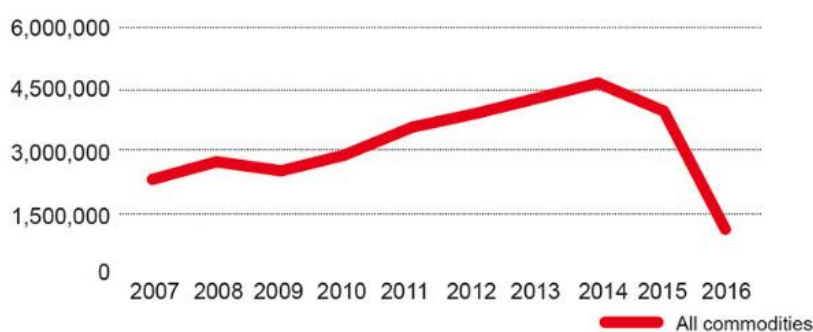
(Sumber: Google, telah diolah kembali)

Selain penenggelaman kapal, Menteri Susi juga memberlakukan moratorium kapal eks asing yang melarang aktivitas penangkapan ikan di wilayah perairan Indonesia sebagai upaya pemberantasan penangkapan ikan ilegal. Moratorium tersebut juga melarang aktivitas pemindahan muatan di laut (*transshipment*) dari kapal-kapal ikan kecil pendukung ke kapal besar pengumpul ikan. Moratorium tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri (Permen) Kelautan dan Perikanan (KP) No. 10/Permen-KP/2015 tentang perubahan atas Permen KP No. 56/Permen-KP/2014 tentang Penghentian Sementara Perizinan Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (2015). Peraturan ini berlaku terhitung sejak 3 November 2014 hingga 30 April 2015 dan diperpanjang hingga 31 Oktober 2015 (*Listiyarini, 2015*). Setelah moratorium dari Permen tersebut berakhir, Presiden Joko Widodo menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Secara khusus Perpres tersebut menyebutkan bahwa “Perikanan Tangkap dengan Menggunakan Kapal Penangkapan Ikan di Wilayah Perairan Indonesia dan Laut Lepas” harus dibangun dengan 100 persen investasi dalam negeri dan izin khusus dari KKP (2016).

Menurut *Menteri Susi*, ada beberapa pencapaian yang dirasakan dari penenggelaman kapal dan moratorium kapal eks asing, mulai dari meningkatnya jumlah hasil tangkapan nelayan hingga perginya 1.000 kapal penangkap ikan ilegal yang biasa beroperasi di wilayah laut Indonesia

(sebagaimana dikutip dalam *Institut Teknologi Sepuluh November, 2017*). Sebagai konsekuensi negatifnya, moratorium yang dibuat oleh Menteri Susi juga memberikan dampak negatif pada neraca ekspor Indonesia, khususnya di bidang perikanan. Menurut data yang dikeluarkan *KKP*, sejak 2014, ekspor produk perikanan Indonesia terus menurun sampai tahun 2016. Bahkan di tahun 2016 ekspor Indonesia menyentuh angka terendah sejak 2007. Berikut neraca penurunan jumlah ekspor perikanan Indonesia yang dibuat oleh *KKP* untuk periode 2007-2016 (lihat Gambar 4.2).

Fishery sector exports (in US\$1,000)



Gambar 4.2 Jumlah Ekspor Indonesia dari Sektor Perikanan

(Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia)

Turunnya jumlah ekspor ikan Indonesia tersebut terjadi karena aktivitas *transshipment* yang sudah tidak diperbolehkan lagi pasca penerapan penenggelaman kapal bagi pelaku *IUU fishing*. Larangan tersebut tertuang di dalam Permen KP No. 10/Permen-KP/2015 tentang perubahan atas Permen KP No. 56/Permen-KP/2014 tentang Penghentian Sementara Perizinan Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia dan Perpres Nomor 44 Tahun 2016.

Aktivitas *transshipment* tersebut dilarang karena meskipun berkontribusi pada angka ekspor produk perikanan Indonesia, kegiatan tersebut sangat sulit dikontrol oleh Pemerintah Indonesia. Menurut *Susi Pudjiastuti*, 70 persen izin kapal asing di Indonesia palsu dan beberapa di antaranya diduplikasi untuk kapal ikan lainnya. Lebih parahnya lagi, surat izin palsu tersebut juga banyak digunakan di kapal-kapal yang

bernomor/nama lambung kapal tipuan yang nomor/nama lambung pada satu sisi kanan kapal berbeda dengan sisi lainnya (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjiastuti*, 11 Februari 2015). Laporan dan/atau izin yang tidak sesuai serta kemungkinan pelanggaran lainnya dianggap jauh lebih merugikan jika dibandingkan dengan pemasukan yang diterima negara. Oleh karena itu, berkurangnya jumlah ekspor ikan Indonesia dianggap sebagai sebuah efek samping yang seiring berjalannya waktu akan mampu diatasi dengan membaiknya kegiatan ekspor yang lebih sehat dan terkontrol oleh Pemerintah Indonesia.

Untuk meningkatkan jumlah ekspor komoditas perikanan Indonesia, peningkatan jumlah tangkapan nelayan tidak serta merta bisa mendongkrak jumlah tersebut. Diperlukan adanya bantuan dari pemerintah untuk menyalurkan tangkapan dari nelayan ke perusahaan-perusahaan pengolahan dan ekspor ikan. Hal ini harus dilakukan mengingat nelayan sendiri tidak akan bisa langsung mengekspor hasil tangkapannya karena kebanyakan hasil tangkapan tersebut akan mereka jual di TPI, pasar tradisional, dan dikonsumsi sendiri. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia harus dapat menjembatani hasil tangkapan nelayan untuk bisa menjadi barang layak ekspor.

Selain berusaha untuk mendongkrak jumlah ekspor produk ikan Indonesia, Pemerintah juga masih mempunyai pekerjaan rumah untuk mensosialisasikan kebijakan pemberantasan *IUU fishing*. Hal ini harus dilakukan mengingat aturan ini yang berlaku untuk semua kalangan, baik asing maupun lokal. Adanya 21 kapal yang ditenggelamkan berbendera Indonesia. Urgensi sosialisasi ini semakin mendesak setelah tertangkapnya dua orang nelayan di Pantai Sadeng, Yogyakarta pada 28 Juni dan 3 Juli 2015 oleh Pol Air. Akibat penangkapan ini, terjadi demonstrasi Pengadilan Negeri Wonosari yang dilakukan oleh anggota Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) yang merupakan nelayan di Jawa Tengah dan Yogyakarta. Mereka mengaku bahwa dua orang yang ditangkap merupakan nelayan kecil seperti mereka yang tidak mengetahui aturan terkait *IUU fishing* (*Avin*, 2015). Peristiwa di atas merupakan contoh

bagaimana demonstrasi dilakukan oleh nelayan Indonesia karena masalah peraturan yang dibuat Pemerintah Indonesia untuk menyelesaikan masalah *IUU fishing*. Selain peristiwa seperti ini, demonstrasi yang kerap dilakukan sebagai langkah protes masyarakat nelayan terhadap Kementerian Kelautan dan Perikanan banyak dilakukan karena masalah penggunaan cantrang/pukat.

Kesimpulannya, *IUU fishing* jelas-jelas berdampak buruk pada Indonesia. Akan tetapi, pemberantasannya tidak serta merta bisa mengurangi dampak buruk tersebut. Masih ada beberapa *collateral damage* yang dihasilkan oleh kebijakan penenggelman kapal sebagai upaya pemberantasan *illegal fishing*. Oleh karena itu, di bab selanjutnya akan dijelaskan lebih jauh lagi bagaimana kebijakan penenggelman kapal berdampak pada Indonesia, Malaysia, dan hubungan antara kedua negara tersebut.

4.2.2 Dasar Kekuatan Negara Indonesia Untuk Melakukan Pemberantasan *IUU fishing*

Untuk pelaksanaan penanggulangan penangkapan ikan ilegal di Indonesia, Presiden Joko Widodo membuat sebuah Satuan Tugas khusus yang dinamakan SATGAS 115 sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal (*Illegal Fishing*). Dengan dibuatnya SATGAS 115 ini, maka penyidik dan/atau pengawas perikanan yang dimaksud dalam UU No. 45 Tahun 2009 adalah Menteri Kelautan dan Perikanan (selaku Komandan SATGAS), Wakil Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (Kepala Pelaksana Harian SATGAS), Kepala Badan Keamanan Laut (Wakil Kepala Pelaksana Harian 1), Kepala Badan Pemelihara Keamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Wakil Kepala Pelaksana Harian 2), Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Wakil Kepala Pelaksana Harian 3) (2015).

SATGAS berwenang untuk menentukan target operasi penegakkan hukum, melakukan koordinasi dalam pengumpulan data, memerintahkan

unsur-unsur SATGAS untuk melaksanakan operasi, dan melaksanakan komando serta pengendalian unsur-unsur SATGAS. Pada tatanan operasi, Komandan SATGAS merupakan satu-satunya pemegang otoritas yang berwenang melaksanakan komando dan kendali terhadap unsur-unsur SATGAS, dan setiap unsur tersebut wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Komandan SATGAS. Dari deskripsi struktur, fungsi, dan wewenang SATGAS tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa satuan ini adalah satuan bernuansa sipil karena tugas utamanya adalah penegakkan hukum di laut. Pelaksananya juga didominasi oleh peran KKP yang dibantu badan negara lainnya termasuk TNI AL.

Keberadaan TNI AL di SATGAS ini karena armada laut yang dimiliki TNI AL merupakan armada terbesar jika dibandingkan dengan kapal milik Polisi Air, BAKAMLA, dan juga Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan KKP. Kepala Pangkalan PSDKP Jakarta, yang juga pernah bertugas di wilayah-wilayah lain, *Pung Nugoro Saksono*, menyatakan bahwa KKP melalui PSDKP mempunyai beberapa kapal yang dipersenjatai untuk keperluan patroli dan operasi-operasi lainnya. Beberapa petugas gabungan juga dilibatkan dalam operasi-operasi yang menggunakan kapal PSDKP KKP. Akan tetapi, armada tersebut tidak dapat mengamankan seluruh wilayah perairan yang rawan *IUU fishing*. Oleh sebab itu, TNI AL harus dilibatkan dalam operasi anti penangkapan ikan ilegal di Indonesia demi semakin luasnya daerah cakupan patroli (komunikasi personal, 7 Juli 2017). Selaras dengan *Saksono*, *Ardian* mengungkapkan bahwa kapal-kapal TNI AL digunakan dalam banyak operasi SATGAS 115 karena kemampuannya yang lebih lama bertahan di laut dan daya jelajah yang mampu mencakup wilayah laut yang luas. Beberapa anggota TNI AL pun dilibatkan dalam proses pemeriksaan (komunikasi personal, 6 September 2017). Meski demikian, baik PSDKP maupun TNI AL beserta Pol Air, BAKAMLA, dan Kejaksaan belum sepenuhnya memiliki kekuatan patroli yang mumpuni untuk mengamankan laut Indonesia yang begitu luas sepanjang waktu.

Keterbatasan perlengkapan pengamanan laut di atas sesuai dengan penelitian terdahulu yang dilakukan *Pedrasan et al.* pada tahun 2016. Mereka menyatakan bahwa keterbatasan peralatan yang mumpuni untuk mengamankan laut menjadi salah satu faktor yang mengganjal kesepakatan antara Indonesia-Malaysia dalam pengamanan laut kedua negara (2016). Meski demikian, kehadiran SATGAS 115 di Indonesia menjadi salah satu solusi nyata yang menjawab rekomendasi dari penelitian tersebut.

Sebagai konsekuensi dari upaya keras untuk menjadi garda terdepan penanganan *IUU fishing*, KKP menjadi institusi yang paling sibuk dan paling banyak mengeluarkan dana operasional untuk SATGAS 115. Petugas 115, *Sheila Ardiyanti* mengungkapkan bahwa dengan kewenangan serta tugas-tugas penanganan *IUU fishing* di seluruh wilayah Indonesia, KKP dibebankan untuk mendanai berbagai operasi SATGAS 115 (komunikasi personal, 25 September 2017). Tanggungan biaya tersebut ditambah dengan kewajiban PSDKP KKP yang harus mengurus segala kebutuhan ABK KIA selama proses hukum berlangsung. Hal ini sesuai dengan pernyataan *Pung Nugroho Saksono* bahwa kendala terbesar PSDKP pada operasi penyelesaian *IUU fishing* adalah ketika PSDKP KKP harus mengurus awak kapal asing yang sedang dalam proses hukum. Mulai dari makan hingga tempat tinggal awak kapal menjadi tanggungan PSDKP KKP sehingga pendanaan untuk berbagai kebutuhan mereka juga harus dialokasikan (komunikasi personal, 7 Juli 2017).

Meski demikian, hal tersebut tak menjadi kendala besar bagi Pemerintah Indonesia mengingat pada tahun 2016, KKP malah berhasil menghemat anggaran belanjanya. *Menteri Susi* mengungkapkan ketika ditanya oleh wartawan mengenai jumlah yang bisa dihemat KKP, “Dan kita sudah *self blocking* dari April (2016) Rp 2,8 Triliun” (sebagaimana dikutip dalam *Simorangkir*, 2016). Selain itu, anggaran KKP untuk patroli pada tahun 2015 juga mampu ditingkatkan, dengan yang tadinya 60 hari patroli dalam setahun menjadi 260 hari. Armada kapal PSDKP KKP pun bertambah dengan adanya 4 kapal berukuran 60 meter pada akhir 2015

(Youtube, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjiastuti*, 11 Februari 2015).

Meskipun menjadi kendala untuk aktivitas patroli, besarnya laut Indonesia sebetulnya bisa menjadi kekuatan Negara jika dapat dipetakan dengan baik. Jika diperhatikan dengan seksama, Gambar 1.2 yang memberikan zona-zona wilayah rawan praktik *IUU fishing* oleh KIA berbendera Malaysia merupakan wilayah yang dilewati oleh Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) I dan II. Perairan sepanjang Selat Malaka dan Laut Natuna Utara, yang juga merupakan lintasan ALKI I, adalah daerah yang paling rawan karena laut di daerah tersebut memang berbatasan langsung dengan wilayah Malaysia. Begitu juga dengan Laut Sulawesi yang merupakan laluan ALKI II berbatasan langsung dengan Sabah. Untuk lebih jelasnya, berikut Gambar 4.3 yang menggabungkan antara wilayah perairan Indonesia yang banyak terdapat KIA berbendera Jalur Gemilang dengan ALKI I dan II.



Gambar 4.3 Wilayah Indonesia yang Rawan Terdapat Kapal Penangkap Ikan Ilegal Berbendera Malaysia (merah) dan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) I dan II (kuning)
(Sumber: Google, telah diolah kembali)

Kekuatan geografis inilah sebetulnya yang bisa dimanfaatkan Pemerintah Indonesia untuk memetakan daerah patroli agar wilayah yang harus diamankan petugas patroli bisa dipersempit. Akan tetapi, sekali lagi, pemetaan potensi geografis ini harus disesuaikan dengan cuaca laut yang terkadang tidak menentu. Menurut *Ardian*, kegiatan patroli yang ideal terkadang terkendala oleh faktor cuaca dimana gelombang laut terlalu besar untuk dilalui armada yang dimiliki TNI AL (komunikasi personal, 6

September 2017). Oleh karena itu, jika posisi geografis dan cuaca bisa diprediksi lebih akurat, pengamanan laut Indonesia dari berbagai ancaman keamanannya bisa dilakukan lebih efektif dan efisien lagi.

Selain wilayah geografis yang strategis, peran kekuatan diplomatik Indonesia juga berkontribusi dalam penyelesaian masalah *IUU fishing*. *Nurul Dewi Saraswati*, Sub Direktorat Malaysia Direktorat Jenderal Asia Tenggara Kementerian Luar Negeri RI, mengatakan bahwa Menteri Susi kini tengah berusaha untuk meminta negara-negara yang menjadi negara asal KIA yang ditenggelamkan Pemerintah Indonesia untuk menandatangani *Joint Communique in International Voluntary in Combating IUU Fishing*. Sejalan dengan misi pemberantasan *IUU fishing* dan usaha Menteri Susi tersebut, *Nurul Dewi Saraswati* mengatakan bahwa KEMLU akan selalu mendukung dan mengerahkan segala sumber daya yang dimiliki KEMLU untuk menyukseskan misi ini. Salah satu cara yang ditempuh KEMLU adalah selalu membawa isu keamanan maritim ketika pertemuan-pertemuan multilateral dan bilateral, terutama dengan negara-negara di Asia Tenggara (komunikasi personal, 12 Desember 2017).

Untuk fungsi konsulernya, KEMLU RI juga siap untuk mengantisipasi jikalau nantinya ada warga Indonesia yang terjerat hukum di Malaysia. Wakil Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, *AM Fachir*, menegaskan bahwa KEMLU siap untuk memfasilitasi warga Indonesia yang mengalami masalah hukum di Malaysia jika memang mereka tertangkap melakukan *illegal fishing* di perairan Malaysia. *Fachir* pun percaya bahwa Malaysia juga akan melakukan hal yang sama pada warganya yang tertangkap melanggar hukum di Indonesia. Adapun bentuk perlindungan yang diberikan bukanlah untuk menghindarkan pelaku dari konsekuensi hukum yang diperbuat, tapi untuk memastikan hak-hak warganya tidak terganggu selama proses hukum. Pada intinya, KEMLU RI siap untuk menjadi *leading sector* Pemerintah Indonesia dalam menyuarakan kepentingan nasional Indonesia melalui berbagai bentuk interaksi dengan pihak-pihak di luar negeri (*AM Fachir*, komunikasi personal, 12 Desember 2017).

Selain menyuarakan pemberantasan *IUU fishing* dengan landasan kepentingan nasional dan penegakkan hukum, sektor diplomasi Indonesia juga banyak berkuat pada pemahaman etika diplomatik kepada badan-badan yang terlibat pada pemberantasan *IUU fishing*, khususnya satuan-satuan yang tergabung dalam SATGAS 115. KEMLU, melalui *Nurul Dewi Saraswati*, menekankan kepada satuan-satuan yang bertugas memberantas *illegal fishing* untuk menjaga nama baik Indonesia di hadapan dunia internasional. Proses penangkapan dan penindakan boleh saja beraneka ragam, sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan, tapi sebaiknya proses-proses tersebut selalu dikomunikasikan dengan negara-negara asal kapal-kapal pelaku *IUU fishing* (komunikasi personal, 12 Desember 2017).

Komunikasi diplomatik yang baik seperti yang ditekankan KEMLU tersebut dilakukan untuk menghindari kesalahpahaman pada negara-negara sahabat. KEMLU menghimbau agar jika terjadi penangkapan yang melibatkan KIA, instansi yang menangani kasus tersebut agar dapat memberikan notifikasi kepada Kedutaan Besar negara yang bersangkutan agar tidak ada persepsi negatif dari negara yang menjadi asal KIA tersebut. Dengan kata lain, KEMLU tidak ingin Kedutaan Besar Negara asing di Indonesia mengetahui warganya atau kapal yang berasal dari negaranya terjerat kasus hukum di Indonesia melalui media, bukan dari pemberitahuan resmi instansi pemerintah. Selain itu KEMLU juga menekankan pentingnya penyeragaman informasi dari badan-badan negara terkait dalam hal pemberantasan *IUU fishing* demi menjaga kredibilitas dan profesionalitas Indonesia di mata internasional.

Untuk kegiatan yang berkenaan dengan etika diplomatik, SATGAS 115 saat ini belum memiliki mekanisme khusus untuk menciptakan sumber informasi satu pintu khusus untuk negara-negara yang warganya tertangkap melakukan *IUU fishing* di Indonesia. Menurut *Sheila Ardiyanti*, saat ini setiap satuan di bawah SATGAS 115 akan melaporkan pelanggaran yang dilakukan oleh warga asing langsung ke KEMLU (komunikasi personal, 25 September 2017). Dengan kata lain, SATGAS 115 sebagai

sebuah unit gabungan belum melakukan penyeragaman informasi sebelum nantinya berkoordinasi dengan KEMLU. Oleh karena itu, untuk kemudahan koordinasi dan kepemilikan informasi yang valid, sebaiknya SATGAS 115 memiliki unit pusat data tersendiri yang menghimpun data warga atau kapal ikan asing yang terjaring oleh SATGAS 115 untuk nantinya ditindaklanjuti ke KEMLU.

Adapun usaha diplomatik Indonesia khususnya yang langsung berhubungan dengan Negara Malaysia adalah evaluasi *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia in Respect of the Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies of the Republic of Indonesia and Malaysia 2012* yang telah memasuki tahap ketiga pada November 2016. Dari evaluasi-evaluasi tersebut, menurut *Nurul Dewi Saraswati*, ke depannya kedua negara akan membuat *Common Best Practices* untuk menyamakan standar dan identifikasi berbagai isu yang dibahas di dalam MoU tersebut seperti bobot kapal, nelayan tradisional, alat tangkap, dan sebagainya. Dari *Common Best Practices* ini diharapkan ke depannya aparat pemerintahan kedua negara mempunyai pedoman yang seragam dalam penindakan berbagai kriminalitas di laut kedua negara (komunikasi personal, 12 Desember 2017).

Menjelang diterapkannya penenggelaman kapal di masa Presiden Joko Widodo, instrumen diplomatik digunakan oleh Indonesia untuk mengkomunikasikan ke dunia internasional bahwa di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo isu *IUU fishing* akan menjadi fokus nasional demi peningkatan pemasukan negara dan kesejahteraan masyarakat nelayan. Melalui Menteri KKP, Pemerintah Indonesia telah mengundang beberapa Duta Besar negara-negara tetangga untuk memperingatkan kapal-kapal dari negara mereka untuk tidak lagi menangkap ikan di wilayah Indonesia secara ilegal (sebagaimana dikutip dalam *Institut Teknologi Sepuluh November*, 2017). Meski sudah diperingatkan sejak awal pemerintahan Presiden Joko Widodo di penghujung tahun 2014, praktik penangkapan

ikan ilegal yang dilakukan KIA masih terus berlanjut hingga kini. Jumlah KIA yang ditenggelamkan oleh KKP yang berjumlah 296 kapal hingga April 2017 merefleksikan bagaimana *IUU fishing* tidak akan pernah bisa selesai jika hanya dengan penanganan secara diplomatik saja.

Ujung tombak diplomasi Indonesia, KEMLU, melalui Menteri Retno menegaskan bahwa KEMLU akan terus menyuarakan pentingnya keamanan laut demi tercapainya kepentingan keamanan maritim Indonesia. *Menteri Retno* mengatakan, “Komitmen dan tekad Pemerintah Indonesia untuk menegakkan hukum di laut dalam rangka memberantas *IUU fishing* akan diteruskan. Sudah terlalu lama aktivitas ilegal berlangsung di perairan Indonesia. Karena itu, *illegal fishing* harus dihentikan”. Selain itu Menteri Retno juga menjelaskan bahwa pada periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, politik luar negeri Indonesia akan lebih mengutamakan kepentingan nasional tanpa menarik diri di beberapa kerja sama multilateral (sebagaimana dikutip dalam *Hanggoro*, 2015).

Khusus kepada Negara Malaysia, KEMLU melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia di Kuala Lumpur juga turut serta memberikan sumbangsih kepada upaya Indonesia untuk mengkomunikasikan kebijakan penenggelaman kapal ini kepada Malaysia. Menurut *Atase Pertahanan Laut Rolly Stephanus Role*, ada beberapa hal yang dilakukan KBRI KL dalam konteks penanganan *IUU fishing* Indonesia yang perlu Malaysia tahu seperti;

- (1) melaksanakan sosialisasi Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan dan Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal kepada kementerian Malaysia yang terkait dan komunitas nelayan Malaysia, (2) menyampaikan kepada kementerian Malaysia yang terkait dan komunitas nelayan Malaysia bahwa tindakan penenggelaman kapal ikan asing oleh Pemerintah Indonesia merupakan upaya penegakan hukum sesuai Undang-Undang RI Nomor 45 Tahun 2009 Pasal 69 ayat (4) *bahwa dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyidik dan/atau*

pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup, (3) menghimbau kepada komunitas nelayan Malaysia agar tidak melakukan illegal fishing di wilayah perairan Indonesia (komunikasi personal, 14 Desember 2017).

Di tempat terpisah dalam sebuah wawancara dengan peneliti, *Bambang S. Eko*, Analis Madya Biro Hukum Sekretaris Jenderal Kementerian Pertahanan, juga menyatakan bahwa KEMHAN akan turut serta mendukung kebijakan Menteri Susi untuk memberantas *IUU fishing* terutama di forum-forum internasional (komunikasi personal, 14 Oktober 2017).

Untuk membuat sebuah kebijakan solid, dukungan dari instansi strategis saja tidak cukup. Perlu ada konsistensi dasar hukum agar sebuah kebijakan dapat dipertanggung jawabkan secara yuridis. Dalam hal ini, UNCLOS 1982, UU No. 45 Tahun 2009, dan KUHAP banyak terlibat di dalam konstelasi hukum penenggelaman kapal di Indonesia. Jika menyesuaikan dengan rezim hukum yang ada, maka langkah pertama yang harus dilakukan pengadilan pada saat memutuskan perkara adalah dengan memberi tahu pemilik kapal akan sanksi yang diputus pengadilan. Hal ini penting dilakukan karena pada UNCLOS 1982 terdapat konsep *prompt release* yang membolehkan pemilik kapal membayar sejumlah uang untuk menebus kapal yang disita pengadilan. Lalu jika pengadilan sudah memberi tahu pemilik kapal tapi tidak ada pihak yang merasa memiliki atau bertanggungjawab atas kapal tersebut, baru pengadilan bisa memutuskan untuk menenggelamkan kapal tersebut atas dasar pertimbangan ini. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia tidak boleh serta merta menenggelamkan kapal hanya dengan bukti permulaan saja seperti yang diatur dalam UU No. 45 Tahun 2009.

Dengan adanya patahan antara UNCLOS 1982, UU No. 45 Tahun 2009, dan KUHAP, ada anggapan bahwa kebijakan ini merupakan kebijakan populis. Belum lagi keberadaan fakta dimana jumlah ekspor

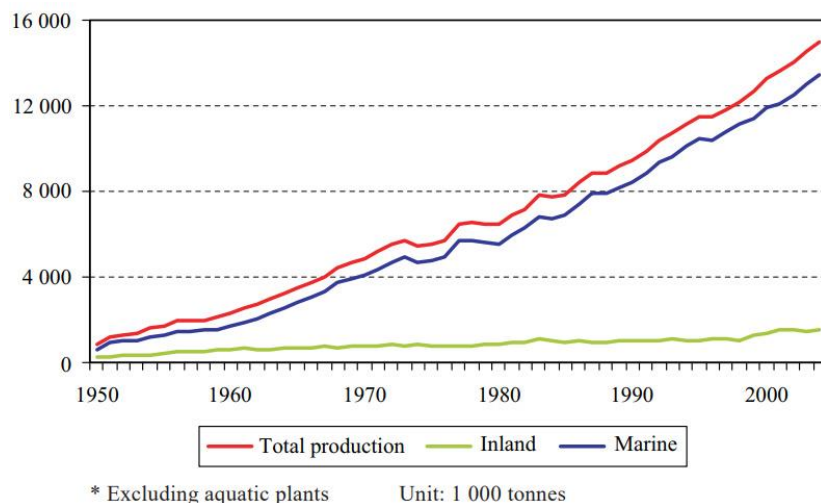
perikanan Indonesia malah turun pasca diterapkannya kebijakan ini telah membuka pintu kritik kepada Pemerintah Indonesia. Pada dasarnya, masih banyak faktor yang harus diperhatikan dalam menilai apakah sebuah kebijakan itu berhasil atau tidak. Perlu proses kajian yang mendalam untuk menghasilkan penilaian yang objektif dan faktual. Meski kini banyak media yang memberitakan sisi positif dari kebijakan ini, sebetulnya masih ada ruang bagi Pemerintah Indonesia untuk memberantas *IUU fishing* dalam rangka memaksimalkan potensi sumber daya lautnya. Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia harus memperhatikan kesenggangan antara tujuan kebijakan penenggelaman kapal, fakta empiris kasus-kasus *IUU fishing*, dasar hukum yang digunakan dalam kebijakan ini, kepentingan nasional Indonesia, dan kemampuan negara untuk menyelesaikan ancaman ini. Jangan sampai dibuatnya kebijakan ini hanya untuk memuaskan rakyat Indonesia yang memang sedang haus akan terobosan pemerintah dalam upayanya mendatangkan kemaslahatan publik dengan cara yang dramatis dan instan.

Sebagai penutup, meskipun instansi-instansi strategis Indonesia sudah solid untuk sama-sama memberantas *IUU fishing*, Pemerintah Indonesia mesti terus berhati-hati dalam menangani masalah *IUU fishing* mengingat kegiatan ilegal tersebut melibatkan banyak pihak dari dalam dan luar negeri. Dimensi hukum kebijakan ini juga harus diselaraskan, baik dari sisi hukum nasional maupun hukum internasional. Belum lagi dengan besarnya nominal yang berputar di kriminal laut ini yang sangat besar telah memberikan indikasi bahwa 'pemain' yang terlibat merupakan pemain-pemain besar. Dengan hasil positif dari kebijakan ini, bukan tidak mungkin pihak-pihak yang merasa dirugikan akan kembali berulah dengan modus baru yang lebih sulit diterka dan diantisipasi oleh Pemerintah Indonesia. Singkatnya, evaluasi dan kontrol dari kebijakan penenggelaman kapal sebagai hukuman bagi pelaku penangkapan ikan secara ilegal harus terus dilakukan oleh Pemerintah Indonesia.

4.2.3 Tekanan Internasional Sebagai Pendorong Respons Malaysia

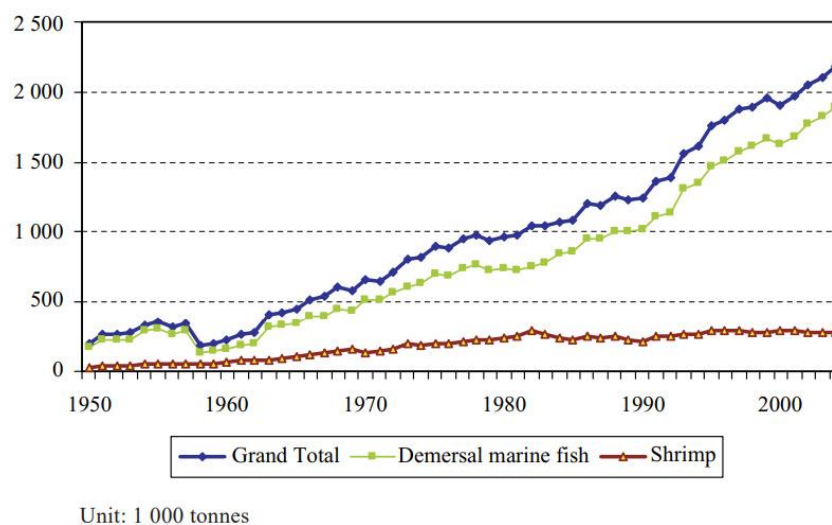
Di regional Asia Tenggara, total produksi berbasiskan perikanan dari tahun 1950 sampai 2004 terus meningkat. Dari peningkatan tersebut, produksi perikanan berbasiskan kelautan berkontribusi lebih banyak jika dibandingkan dengan produk perikanan perairan daratan. Jika dilihat secara keseluruhan, jumlah produksi perikanan laut selalu bertambah setiap tahunnya dan mencapai titik paling tinggi di tahun 2004 dengan jumlah kurang lebih 12.000.000 ton. Pergerakan jumlah produk perikanan perairan daratan sendiri tidak pernah mengalami kenaikan yang signifikan. Dari tahun 1950 hingga 2004, angka produksi perikanan perairan daratan hanya berkutat pada angka 1 juta ton. Untuk lebih lengkapnya, berikut Gambar 4.4 yang menggambarkan pertumbuhan hasil produksi kelautan di Asia Tenggara dari tahun 1950 sampai 2004 (Morgan & Staples, 2006).

Pertumbuhan produksi perikanan di Asia Tenggara didorong oleh perkembangan teknologi penangkapan ikan di wilayah ini. Menurut *Kresno Buntoro*, penangkapan ikan di laut, terutama di laut dalam, memerlukan ongkos yang lebih mahal serta teknologi yang lebih maju (komunikasi personal, 6 September 2017). Oleh karena itu, peningkatan produk ikan laut dalam pada periode 1950-2004 di Asia Tenggara menjadi indikasi kuat meningkatnya teknologi penangkapan ikan di wilayah ini. Dalam catatan *FAO*, pada periode tersebut hanya pada tahun 1957-1958 saja produk ikan laut dalam di Asia Tenggara mengalami penurunan yang cukup mencolok. Selanjutnya, kenaikan produk jenis ikan ini tak terbendung hingga menyentuh puncak jumlah produksinya pada tahun 2004 yang mencapai hampir 2 juta ton (Morgan & Staples, 2006). Untuk lebih jelasnya, lihat Gambar 4.5 yang mendeskripsikan pertumbuhan jumlah produksi ikan laut dalam di Asia Tenggara dari tahun 1950-2004.



Gambar 4.4 Peningkatan Produksi dari Sektor Kelautan di Asia Tenggara dari Tahun 1950-2004

(Sumber: *Morgan dan Staples, 2006*)



Gambar 4.5 Peningkatan Jumlah Tangkapan Ikan Laut dalam dan Udang (1950-2004)

(Sumber: *Morgan dan Staples, 2006*)

Dengan catatan produksi ikan yang sangat tinggi, pada tahun 2014 enam negara Asia Tenggara termasuk ke dalam 15 produser ikan terbesar di dunia. Enam negara tersebut adalah Indonesia (posisi ke-2), Vietnam (9), Myanmar (10), Filipina (12), Thailand (14), dan Malaysia (15) (FAO, 2016) (lihat Gambar 4.6). Kontribusi tersebut semakin mengukuhkan wilayah Asia

Tenggara sebagai pemasok utama ikan di dunia mengingat sepuluh negara di kawasan ini (Brunei, Filipina, Indonesia, Kamboja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, dan Vietnam) telah berkontribusi pada satu perlima produksi ikan global. Dari masifnya produksi ikan di wilayah Asia Tenggara, sektor perikanan laut ini menjadi lapangan pekerjaan bagi 100 juta pekerja dari total populasi Asia Tenggara yang sebesar 600 juta orang. Adapun nilai dari ekspor ikan dari wilayah ini mencapai USD 11 miliar pada 2015 (Russet, 2016).

COUNTRY OR TERRITORY	AVERAGE 2003-2012	2013	2014	AVERAGE (2003-2012) - 2014	2013- 2014	2013-2014
	(Tonnes)			(Percentage)		(Tonnes)
China	12 759 922	13 967 764	14 811 390	16.1	6.0	843 626
Indonesia	4 745 727	5 624 594	6 016 525	26.8	7.0	391 931
United States of America	4 734 500	5 115 493	4 954 467	4.6	-3.1	-161 026
Russian Federation	3 376 162	4 086 332	4 000 702	18.5	-2.1	-85 630
Japan	4 146 622	3 621 899	3 630 364	-12.5	0.2	8 465
Peru	7 063 261	5 827 046	3 548 689	-49.8	-39.1	-2 278 357
	918 049 ^a	956 416 ^a	1 226 560 ^a	33.6	28.2	270 144
India	3 085 311	3 418 821	3 418 821 ²	10.8	0.0	0
Viet Nam	1 994 927	2 607 000	2 711 100	35.9	4.0	104 100
Myanmar	1 643 642	2 483 870	2 702 240	64.4	8.8	218 370
Norway	2 417 348	2 079 004	2 301 288	-4.8	10.7	222 284
Chile	3 617 190	1 770 945	2 175 486	-39.9	22.8	404 541
	2 462 885 ^a	967 541 ^a	1 357 586 ^a	-44.9	40.3	390 045
Philippines	2 224 720	2 130 747	2 137 350	-3.9	0.3	6 603
Republic of Korea	1 736 680	1 586 059	1 718 626	-1.0	8.4	132 567
Thailand	2 048 753	1 614 536	1 559 746	-23.9	-3.4	-54 790
Malaysia	1 354 965	1 482 899	1 458 126	7.6	-1.7	-24 773

Gambar 4.6 Produser Ikan Terbesar di Dunia

(Sumber: FAO, 2016)

Dengan nilai perikanan laut di Asia Tenggara yang sangat besar, banyak kelompok yang tidak bertanggung jawab mengambil keuntungan secara ilegal. Aktivitas perikanan yang merugikan negara-negara di Asia Tenggara terangkum dalam *IUU fishing*. Selain merugikan secara materi, praktik *IUU fishing* juga merusak lingkungan dan pertumbuhan

berkelanjutan pada sektor kelautan. Sayangnya, dalam dua dekade terakhir, sebuah studi yang dilakukan *Parlemen Eropa* tidak menemukan adanya perbaikan yang dilakukan negara-negara Asia Tenggara akan permasalahan ini. Hal ini telah menjadikan Asia Tenggara sebagai wilayah yang paling buruk dalam hal *IUU fishing*, dengan perbandingan satu *IUU fishing* dengan tiga tangkapan legal (*Russel, 2016*).

Catatan buruk dari Asia Tenggara cukup membuat negara-negara importir ikan di dunia waspada akan produk-produk *IUU fishing* yang mungkin masuk ke negaranya. Negara-negara di Benua Eropa yang merupakan kumpulan negara-negara dengan jumlah impor ikan terbesar di dunia telah sepakat untuk melakukan pemindaian ketat pada produk-produk perikanan yang masuk dari negara-negara Asia Tenggara. Hasilnya, Vietnam (*France 24, 2017*) dan Thailand (*Media Indonesia, 2015*) mendapatkan peringatan keras dari Uni Eropa (UE) untuk segera menyelesaikan masalah *IUU fishing* di negaranya. Jika tidak, UE tidak akan memberikan izin kepada produk-produk perikanan kedua negara tersebut untuk masuk pasar Eropa. Hal ini dipandang sebagai peringatan bagi negara-negara Asia Tenggara lainnya untuk segera membenahi industri perikanan demi perbaikan reputasi di mata dunia.

Peringatan yang diberikan UE kepada Vietnam dan Thailand telah berdampak pada instabilitas industri perikanan di kedua negara. Bahkan di Thailand, para buruh industri perikanan yang kebanyakan pekerja asing membuat petisi kepada Pemerintah Thailand untuk menjamin gaji dan lingkungan kerja mereka. Kebanyakan dari pekerja asing tersebut berkewarganegaraan Laos, Myanmar, dan Kamboja. Pergantian penguasa dari Raja Bhumibol ke Pangeran Maha Vajiralongkorn sempat memberikan harapan akan perbaikan di sektor perikanan Thailand. Akan tetapi selama dasar hukum di sana belum diperbaiki maka harapan mereka tidak akan pernah terwujud. Ultimatum yang diberikan EU kepada Thailand semakin membuat industri perikanan tangkap Thailand memburuk (*Tempest, 2017*).

Selain *IUU fishing* yang masih sering terjadi, keguncangan seperti inilah yang harus diwaspadai Malaysia. Banyaknya tenaga kerja asing di

Malaysia membuat model percontohan kasus pergolakan industri perikanan Thailand mirip dengan yang ada di Malaysia. Industri perikanan Malaysia sendiri juga masih banyak melibatkan tenaga kerja dari Bangladesh dan Indonesia sebagai spesialis buruh pekerja kasar di Malaysia. Menurut *facts and details*, saat ini kurang lebih empat juta pekerja asing berada di Malaysia dengan 2,2 juta dari mereka yang memiliki izin lengkap (2011). Di sisi lain, penenggelaman kapal pelaku penangkapan ikan oleh Pemerintah Indonesia telah membuat sebagian warga negara Malaysia beralih dari industri perikanan tangkap ke sektor lainnya (*Akhmad DH Irfan*, komunikasi personal, 13 November 2017). Hal ini telah membuka lowongan pekerjaan baru bagi para pencari kerja, khususnya pekerja asing mengingat pekerjaan kasar seperti di penangkapan ikan bukanlah jenis pekerjaan favorit bagi warga asli Malaysia. Pengalaman krisis tenaga kerja yang pernah dialami Malaysia pada tahun 1980-an hingga 1990-an membuat isu ini sangat sensitif bagi Pemerintah Malaysia (*Facts and Details*, 2011). Oleh karena itu, Pemerintah Malaysia harus pintar-pintar menerapkan kebijakan ketenagakerjaannya terutama dalam bidang industri perikanan, baik pada proses penangkapan maupun pengolahan. Meski pelaku *IUU fishing* di Indonesia yang berkewarganegaraan Malaysia tak sebanyak Vietnam dan Filipina, Malaysia harus berbenah sedini mungkin untuk menghindari peringatan dari negara-negara importir komoditas perikanan Malaysia akan produk hasil *IUU fishing*.

Selain tekanan dari UE, dibentuknya *Sustainable Development Goals (SDGs)* oleh PBB menjadi alasan rezim internasional untuk menekan praktik *IUU fishing* di segala penjuru dunia. SDGs (atau *Global Goals*) merupakan panggilan universal untuk seluruh aktor di dunia agar melakukan langkah nyata demi terciptanya pembangunan global yang berkelanjutan (*UNDP*, 2018). SDGs terdiri dari 17 tujuan yang saling berhubungan satu sama lain. Isu *IUU fishing* sendiri melanggar tujuan ke-12 (*Responsible Consumption and Production*) dan ke-14 (*Life below Water*) SDGs. Konsensus bersama inilah yang menghadirkan dasar dari tekanan rezim internasional kepada seluruh negara di dunia, termasuk

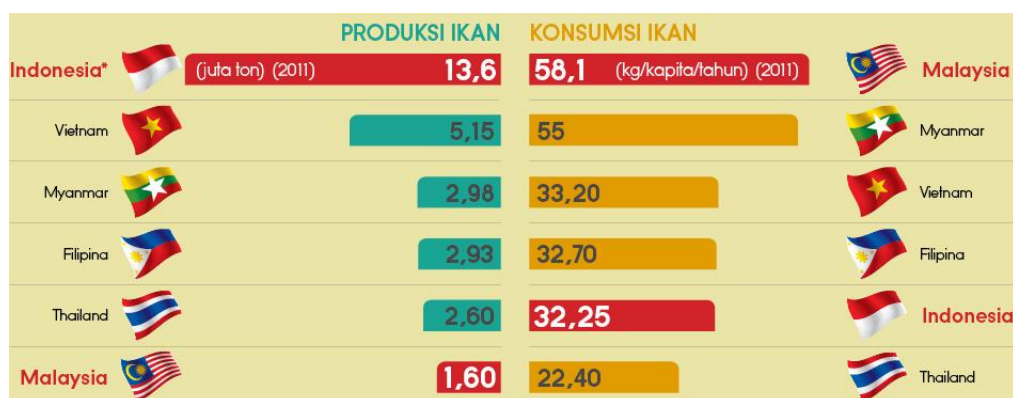
Indonesia dan Malaysia, untuk segera menyelesaikan masalah *IUU fishing* di perairannya masing-masing

Selain SDGs PBB, rezim internasional lain yang mengatur tentang larangan *IUU fishing* adalah CCAMLR (*Comission for Conservation of Atlantic Marine Living Sources*) yang dicetuskan pertama kali pada 27 Oktober – 7 November 1997. Pada prosesnya, perjanjian konservasi ini diselesaikan di Canberra pada Mei 1980 dan terhitung efektif sejak 1982. Ada 11 negara yang meratifikasi perjanjian ini (1982) dan Indonesia maupun Malaysia tidak termasuk ke dalam 11 negara tersebut. Meski demikian, baik Indonesia ataupun Malaysia tidak bisa menyangkal aturan ini begitu saja karena negara-negara yang meratifikasi merupakan negara-negara importir besar ikan seperti Jepang, Amerika Serikat, Inggris, dan beberapa negara Eropa daratan.

Tekanan dunia internasional kepada negara-negara penghasil ikan di Asia Tenggara untuk menuntaskan masalah *IUU fishing* telah membuat Indonesia meresponsnya dengan pendekatan tegas. Penenggelaman kapal dipilih sebagai pencipta efek jera bagi para pelaku *IUU fishing* di Indonesia. Malaysia jelas merasakan dampak dari penenggelaman kapal pelaku penangkapan ikan ilegal dikarenakan tingkat konsumsi ikan dalam negeri yang sangat tinggi. Menurut *KKP*, pada tahun 2011 Malaysia menduduki peringkat pertama sebagai negara konsumen ikan terbanyak di kawasan Asia Tenggara, jauh melampaui Indonesia yang hanya menduduki peringkat lima. Konsumsi yang tinggi tersebut tidak mampu diimbangi oleh produksi ikannya yang hanya mencapai 1,60 juta ton di tahun yang sama (lihat Gambar 4.7) (sebagaimana dikutip dalam *Hartriani*, 2016).

Untuk menutup kekurangan pasokan ikan, terutama pasca kebijakan penenggelaman kapal di Indonesia, Pemerintah Malaysia mencari eksportir ikan potensial di kawasan Asia Tenggara yang salah satunya adalah Indonesia. Tercatat pada Maret 2015 beberapa delegasi Pemerintah Malaysia, seperti Irmohizam HJ Ibrahim (*Chairman* Lembaga Kemajuan Ikan Malaysia) dan Khairul Tazril (Sekretaris Duta Besar Malaysia), bertemu Menteri Susi untuk mendiskusikan kerja sama di bidang

kelautan dan perikanan. Pada pernyataannya, *Menteri Susi* mengatakan, “*Aquaculture* mereka (Malaysia) memang besar, tetapi ingin juga ikan laut. Laut mereka lebih kecil dari kita. *Masak* mau makan ikan Lele dan Mujair terus”, ungunya di Gedung Mina Bahari I (sebagaimana dikutip dalam *Detik Finance*, 2015).



Gambar 4.7 Perbandingan Produksi Ikan dan Konsumsi Ikan Negara-Negara di Asia Tenggara Tahun 2011

(Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia)

Selain mencari negara-negara eksportir produk-produk perikanan untuk memenuhi kebutuhan ikannya, Malaysia juga berupaya untuk menekan jumlah pelanggaran *IUU fishing* di kawasan lautnya. Tercatat Malaysia kehilangan 108.000 metrik ton ikan pada 2015 atau setara dengan 1,1 miliar Ringgit (*Borneo Post*, 2016). Menurut *Menteri Pertanian dan Industri Berbasis Pertanian, Datuk Seri Ahmad Shabery Cheek*, *IUU fishing* telah merugikan ketahanan dan keamanan pangan. Pada *the Ministerial Meeting of the South East Asia and Pasific Regional Fisheries Summit* 28 Juli 2016, *Cheek* mengatakan, “*IUU fishing* melemahkan ketahanan dan mengancam keamanan pangan, dan setiap orang mempunyai peran untuk mengatasi hal ini. Malaysia akan terus berusaha untuk memastikan adanya sanksi yang secara legislatif domestik kuat, dan mencegah para pelaku *IUU fishing* untuk mendapatkan keuntungan dari aktivitas legalnya” (sebagaimana dikutip dalam *Borneo Post*, 2016).

Wilayah laut Malaysia sendiri merupakan salah satu area favorit yang sering dijadikan tempat oleh para pencuri ikan. Bahkan kapal-kapal ikan dari negara-negara di sekitar Asia Tenggara seperti Thailand dan Filipina banyak yang mencari ikan di perairan Malaysia. *Menteri Susi* mengatakan, “Intinya sama-sama berdua (Indonesia-Malaysia) memerangi *illegal fishing*. Karena di Asia Tenggara yang punya ikan kita sama dia. Thailand *nggak* ada ikannya, Filipina sangat sedikit. Jadi yang jadi tempat penjarahan kita berdua” (sebagaimana dikutip dalam *Detik Finance*, 2015).

Untuk memperjelas pesan keseriusan Malaysia untuk memberantas tindakan *IUU fishing* di perairannya, tercatat pada tanggal 30 Agustus 2017 Malaysia membakar dua kapal ikan asing di utara Kelantan. Ini adalah pembakaran pertama yang diekspose dan dibuka untuk media. Meski demikian, otoritas Malaysia tidak memberikan keterangan resmi tentang asal kapal dan spesifikasi lainnya. *Datuk Mohd Taha Ibrahim*, Deputy Direktur Jenderal Malaysia Maritime Enforcement Agency (MMEA), mengatakan, “Metode ini digunakan untuk menunjukkan bahwa MMEA sangat serius menangani serbuan kapal ikan asing di wilayah laut Malaysia (yang melakukan *IUU fishing*)” (sebagaimana dikutip dalam *Reuters*, 2017). Akan tetapi, menurutnya juga, pembakaran tidak serta merta dilakukan hanya untuk mengusir para pelaku penangkapan ikan ilegal. Bangkai kapal yang telah terbakar habis nantinya akan menjadi terumbu karang buatan dan baik untuk perbaikan habitat ikan laut. Sampai berita tersebut diturunkan, Malaysia telah menenggelamkan 285 kapal ikan asing tanpa ada hasil yang signifikan untuk mengusir para pelaku penangkapan ikan ilegal di perairan Malaysia (sebagaimana dikutip dalam *Rodzi*, 2017). Dengan kata lain, Malaysia harus mencari cara yang lebih efektif untuk menyelesaikan masalah *IUU fishing* dan pemenuhan kebutuhan pasokan ikan dalam negerinya.

4.3 Pembahasan

4.3.1 Latar Belakang Penenggelaman Kapal Pelaku *IUU Fishing* di Indonesia dari Perspektif Politik dalam Negeri

Maraknya *IUU fishing* di Indonesia serta Malaysia telah membuat pemerintah kedua negara berusaha membuat kebijakan terbaik untuk menanggulangi masalah ini. Untuk Indonesia sendiri, penenggelaman dipilih sebagai tindakan dalam rangka menangani penangkapan ikan ilegal di wilayah perairannya. Ada banyak faktor yang mendorong Indonesia menenggelamkan kapal yang salah satunya adalah faktor politik dalam negeri. Faktor politik dalam negeri, atau *innenpolitik* menurut realisme neoklasik, adalah kondisi politik internal suatu negara yang menjadi elemen penentu kebijakan publik negara tersebut. Unsur-unsur penting di dalam faktor dalam negeri menurut realisme neoklasik adalah ideologi politik serta ekonomi, karakter bangsa, partisan politik, dan struktur sosial ekonomi (Rose, 1998).

Jika melihat Indonesia dari struktur ekonominya, Indonesia masih identik dengan sifat-sifat negara berkembang. GDP (*Gross Domestic Product*) per kapita Indonesia hanya mencapai USD 3,570, bandingkan dengan Singapura yang merupakan satu-satunya negara yang digolongkan sebagai negara maju di kawasan Asia Tenggara dengan GDP per kapita 52,960 pada tahun yang sama. Oleh karena itu, politik dalam negeri Indonesia banyak diwarnai dengan perdebatan program-program pembangunan yang bisa mendongkrak kesejahteraan rakyatnya sebagaimana yang biasa ditemukan di sebagian besar negara-negara berkembang lain di dunia.

Jika dilihat dari sumber daya alam yang ada seperti minyak bumi, hasil pertanian-peternakan, hasil hutan, dan sumber daya bumi lainnya, laut menjadi salah satu area yang sangat menarik untuk dieksplorasi lebih jauh lagi. Di tengah keterbatasan cadangan sumber daya yang ada di perut bumi Indonesia yang terbatas dan harga minyak dunia yang kini tak stabil, laut Indonesia masih mampu memberikan sumber pangan yang berkelanjutan jika dikelola dengan baik. Tidak hanya keunggulan kuantitas dengan

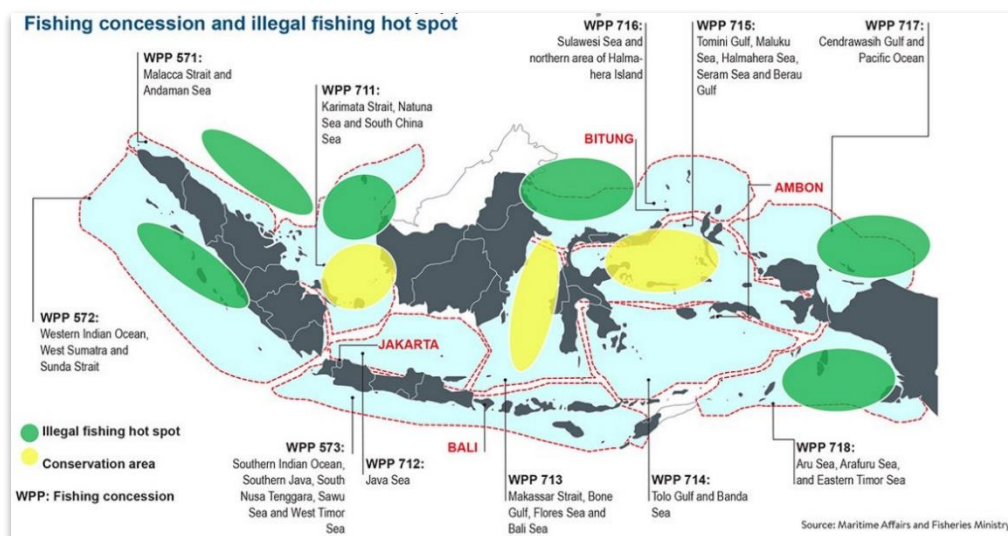
wilayah laut yang sangat luas, jenis ikan yang bervariasi di Indonesia juga memberikan nilai tersendiri bagi komoditas perikanan Indonesia di mata dunia.

Dengan mempertimbangkan letak geografisnya, Indonesia sebetulnya dikelilingi oleh perairan yang kaya akan sumber daya, baik sumber daya mineral maupun sumber daya perikanan. Indonesia sendiri memiliki area ZEE seluas 6.025.110 km² ditambah 99.360 km² wilayah air di daratan (FAO, 2013). Dari wilayah perairan tersebut, *Gross Value of Fisheries Output* (GVFO) di Indonesia pada tahun 2004 sebesar USD 5,468 juta. Mayoritas angka tersebut merupakan kontribusi sektor ikan tangkap yang mencapai USD 3,130 juta (FAO, 2006). Pada dasarnya, Indonesia sebenarnya mampu mendongkraknya angka pemasukan negara dari nilai di atas. Hal tersebut hanya bisa dilakukan jika Indonesia berhasil memberantas *IUU fishing* dari perairannya.

Dari wilayah laut yang luas tersebut, laut-laut di utara Indonesia menjadi zona merah bagi ancaman *IUU fishing*. Selain kapal-kapal Malaysia, beberapa KIA asal Vietnam, Filipina, dan Thailand juga sering beroperasi di daerah yang diilustrasikan dalam Gambar 4.8. Selain itu, daerah tersebut juga menjadi daerah yang sering dijadikan tempat penangkapan ikan oleh KIA asal Tiongkok sebagaimana yang dijelaskan *Riska* pada penelitian terdahulu. Bahkan peningkatan pengamanan laut di daerah ini menjadi lebih penting karena bukan hanya untuk keperluan penangkalan *IUU fishing* saja, tapi juga untuk mewaspadaikan eskalasi konflik di Laut China Selatan yang berdekatan dengan laut-laut di utara Indonesia (2017).

Terbatasnya angka GVFO di Indonesia bisa disebabkan oleh beberapa faktor. Besarnya angka yang dikontribusikan oleh sektor ikan tangkap pada GVFO menjadikan sektor ini perlu mendapat sorotan lebih untuk menganalisis faktor penentu pada kesulitan pemerintah menaikkan angka GVFO. Elemen pertama yang paling memengaruhi pendapatan dari sektor ikan tangkap adalah cuaca dan gelombang laut. Posisi geografis yang dijepit benua Asia dan Australia serta iklim tropis yang membuat

daerah yang diduduki Indonesia selalu diguyur hujan sepanjang tahun, menjadikan gelombang laut di daerah ini sangat sulit diprediksi (*The Weather Company, 2012*), khususnya pada musim-musim peralihan. Faktor inilah yang terkadang mengganggu aktivitas perikanan di Indonesia. Sebagai contoh, harga Cumi-cumi di Probolinggo pernah mencapai Rp 60.000 per kilogram dari harga normalnya yang hanya Rp 35.000 pada Agustus 2017 (*Fahmi, 2017*). Peristiwa lain kenaikan harga komoditas laut yang pernah terjadi adalah pada Oktober 2017 di Pangkal Pinang ketika naiknya harga Cumi-cumi asin (dari Rp 70.000 ke Rp 100.000), Ikan Kerisi (dari Rp 50.000 ke Rp 70.000), dan Ikan Tenggiri (dari Rp 60.000 ke Rp 90.000) (*Artiana, 2017*). Kedua contoh tersebut terjadi karena satu alasan yang sama, cuaca buruk yang memaksa nelayan tidak bisa melaut hingga menyebabkan pasokan berkurang dan naiknya harga ikan.



Gambar 4.8 Titik-Titik Rawan Penangkapan Ikan Ilegal di Indonesia

(Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia)

Faktor lain selain cuaca yang dapat memengaruhi pasokan ikan di Negara Indonesia adalah praktik *IUU fishing*. Faktor ini lebih menjadi perhatian masyarakat dan juga pemerintah karena kasusnya yang lebih terprediksi dan 'mudah' untuk ditangani. Selain itu angka perkiraan kerugian dari *IUU fishing* ini juga bisa dipetakan oleh badan-badan negara yang

berwenang pada keamanan maritim. Salah satunya KKP yang melalui Menteri Susi menyatakan kerugian Indonesia akibat *IUU fishing* mencapai Rp 3000 triliun. Jika dibandingkan dengan penanggulangan cuaca untuk aktivitas melaut, pemerintah harus mengeluarkan dana yang sangat besar untuk membangun teknologi yang dapat memprediksi alam secara tepat. Dengan kesenjangan perkembangan teknologi serta kemampuan pembiayaan proyek penelitian dan pengembangan, proses pembentukan litbang yang berkualitas di Indonesia untuk dapat mendukung program semacam ini memerlukan waktu yang lama. Selain teknologi ramalan cuaca, pemerintah juga harus bisa memproduksi kapal-kapal ikan berkekuatan besar dalam skala banyak untuk memfasilitasi para nelayan untuk melaut walaupun dalam keadaan cuaca buruk. Tentu saja gagasan seperti ini sangat sulit untuk direalisasikan dalam waktu dekat mengingat jumlah nelayan Indonesia yang jumlahnya jutaan. Belum lagi nelayan di Indonesia masih banyak yang menggunakan cara-cara tradisional untuk melaut, meski kapal ikan canggih dapat diproduksi, pelatihan penggunaan alat-alat modern tak akan mudah dilaksanakan dengan baik. Dengan kata lain, publik di Indonesia lebih realistis untuk meminta agar pemerintah mengarahkan program-prioritasnya dalam pemberantasan *IUU fishing* daripada mencari cara melawan alam.

Program-program unggulan kemaritiman Indonesia sempat mengalami penurunan, khususnya sejak rezim orde baru yang lebih memfokuskan pembangunan infrastruktur di darat. Selain itu, kedatangan bangsa kolonialis pada zaman dulu ke Nusantara juga memberikan dampak negatif pada aktivitas kelautan hingga kini. Menurut *C.P.F. Luhulima*, Belanda telah meninggalkan gaya pertahanan di garis pantai untuk melawan armada laut Inggris di Indonesia, dari pada menyaingi kekuatan pasukan laut Inggris dengan membangun armada laut sendiri (komunikasi personal, 21 November 2017). Namun demikian, ketimpangan pembangunan darat dan laut di Indonesia tidak bisa menghilangkan karakter pelaut bangsa Indonesia karena sifat alamiah ini sudah tertanam dalam pada masyarakat Indonesia sejak ratusan tahun yang lalu. Menurut

Laksda TNI Agus Setiadji, karakter bangsa adalah identitas nasional atau jati diri yang melekat pada bangsa tersebut. Bukti tertulis paling tua mengenai hal ini terdapat pada Prasasti Kedukan Bukit (2017) yang ditemukan pada 29 November 1920 oleh M. Batenburg di Kampung Kedukan Bukit, Palembang (*Agnes*, 2012). Selanjutnya, banyak barang-barang peninggalan di seantero Indonesia yang membuktikan karakter bangsa-bangsa yang tinggal di daerah Nusantara yang sangat identik dengan laut. Hal inilah yang membuat masyarakat Indonesia tidak akan pernah lepas dari interaksinya dengan laut. Dari perwujudan karakter maritim ini sudah seharusnya Indonesia memiliki kualitas jati diri bangsa pelaut yang lebih unggul dari bangsa-bangsa lain (*Setiadji*, 2017).

Berlandaskan identitas sebagai bangsa maritim tersebut, perasaan kolektif dan kepemilikan bersama terakumulasi secara dinamis hingga terwujud dalam tindak tanduk masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, kesadaran akan identitas bangsa maritim dimanifestasikan ke dalam aktivitas melaut yang dilakukan masyarakat Indonesia, khususnya yang tinggal berdekatan dengan laut. Kolaborasi wacana serta pemahaman pengetahuan juga turut serta mendorong para nelayan di Indonesia untuk turun ke laut (*Octavian & Yulianto*, 2014). Maka tak heran jika teknologi perkapalan dan ilmu navigasi sangat berkembang di masa kejayaan maritim Nusantara hingga menjadikan identitas masyarakat maritim makin tak terbantahkan. Sayangnya, masa keemasan tersebut tak bisa dipertahankan hingga masa sekarang ini hingga kondisi kelautan Indonesia kini jauh dari kata mampu untuk menopang kesejahteraan rakyatnya.

Kombinasi kondisi Indonesia yang tengah mencari sumber daya yang bisa dimaksimalkan untuk mendorong pendapatan nasional dan kesenjangan pembangunan maritim telah membuat Joko Widodo membawa isu kemaritiman ketika mencalonkan diri untuk menjadi Presiden Republik Indonesia 2014-2019. Hal ini dinilai sangat sesuai dengan karakteristik asli bangsa Indonesia yang merupakan bangsa pelaut. Strategi politik tersebut bisa dikatakan tepat karena pada pemilu 2014 ia berhasil mengalahkan calon presiden lain, Prabowo Subianto. Pada tatanan

teknisnya, komitmen untuk membangun kembali kejayaan maritim Indonesia dituangkan ke dalam cita-cita poros maritim dunia. Gagasan ini disampaikan Joko Widodo pada debat Calon Presiden pada 22 Juni 2014 pada debat yang bertemakan Politik Internasional dan Ketahanan Nasional (2014). Dengan kata lain, berbagai usaha Presiden Joko Widodo dalam memberantas *IUU fishing* di Indonesia merupakan bagian dari cita-cita besar untuk menjadikan Indonesia sebagai poros maritim dunia.

Pada dasarnya, apa yang ditawarkan oleh Joko Widodo kepada rakyat Indonesia untuk sektor maritim bukan serta merta memberantas penangkapan ikan ilegal. Jika dilihat dari beberapa kontrak politik yang dilakukan Joko Widodo kepada masyarakat nelayan, isu-isu seperti kurangnya pasokan bahan bakar, sedikitnya hasil tangkapan, teror dari kapal ikan asing kepada kapal nelayan kecil di laut (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjiastuti*, 11 Februari 2015) kesejahteraan nelayan yang memprihatinkan (*Anggriani*, 2014), dan harga ikan di tempat pelelangan ikan (TPI) yang dipermainkan (*Tim Viva*, 2014) menjadi hal-hal yang menjadi perhatian pokok. Kolaborasi aspirasi-aspirasi akar rumput inilah yang dipertimbangkan Joko Widodo untuk memformulasikan Poros Maritim Dunia.

Poros Maritim Dunia yang digagas *Presiden Joko Widodo* terdiri dari lima pilar yaitu; (1) membangun kembali budaya maritim Indonesia, (2) menjaga sumber daya laut dan menciptakan kedaulatan pangan laut dengan menempatkan nelayan pada pilar utama, (3) memberi prioritas pada pembangunan infrastruktur dan konektivitas maritim, (4) menerapkan diplomasi maritim, dan (5) membangun kekuatan maritim. Lima pilar ini pertama kali diungkapkan Presiden pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ke-9 *East Asia Summit* (EAS) tanggal 13 November 2014 di Nay Pyi Taw, Myanmar (*KEMLU*, 2014).

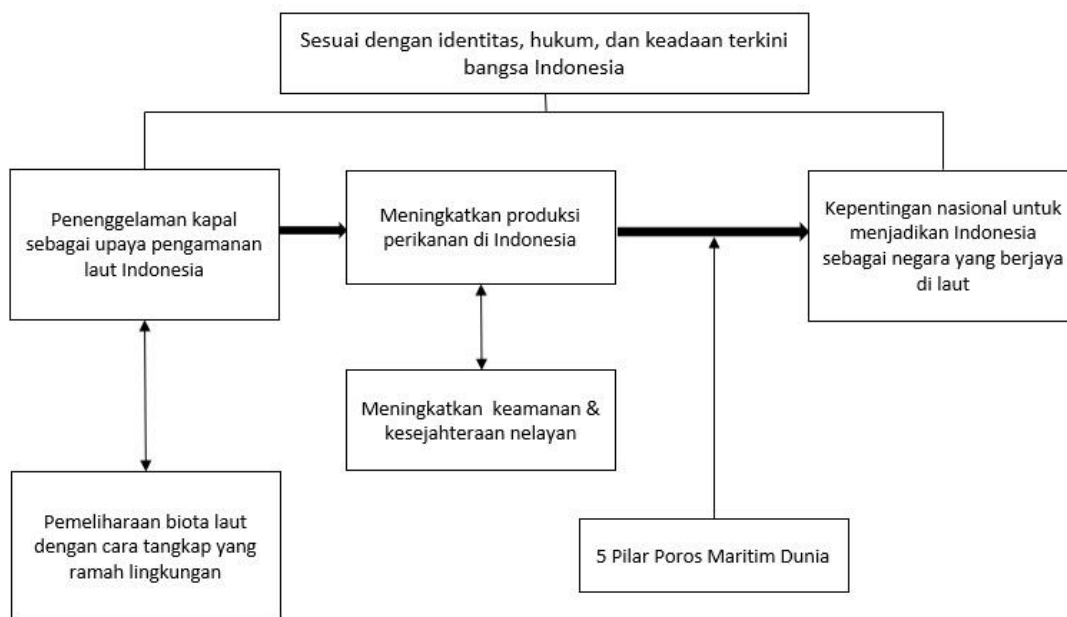
Strategi Presiden Joko Widodo di atas sesuai dengan ideologi Negara Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pada alinea keempat pembukaan UUD Negara Indonesia tahun 1945 ditetapkan salah satu tujuan mendirikan

Negara Indonesia untuk “.. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum”. Selain itu di Pasal 33 ayat (3) menyatakan “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Indonesia”. Dengan kata lain, laut yang merupakan bagian dari wilayah Indonesia harus bisa dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, peran pemerintah untuk melindungi serta menetapkan peraturan untuk mengeksplorasi sumber daya yang dikandung laut Indonesia harus dilaksanakan sesuai dengan amanat undang-undang. Dari dasar konstitusi inilah ideologi Indonesia sebagai negara yang melindungi laut beserta sumber dayanya untuk kepentingan rakyat Indonesia tercermin.

Perhatian akan keamanan maritim yang ditubuhkan ke dalam program nyata hasil kontestasi politik tingkat tinggi seperti yang diperagakan Presiden Joko Widodo belum ditemukan di Malaysia. Selain itu publik Malaysia pada saat ini lebih menginginkan pemerintah untuk dapat menyelesaikan isu keamanan di area Laut Cina Selatan secepatnya. Menurut peneliti *Institute of Strategic and Internasional Studies Malaysia*, *Muhammad Sinatra*, Isu keamanan laut ini telah menyedot perhatian lebih besar dari publik Malaysia mengingat Malaysia menjadi salah satu *claimant states* di wilayah tersebut (komunikasi personal, 21 Oktober 2017). Maka tak heran kalau inisiasi pemberantasan *IUU fishing* di Asia Tenggara diprakarsai oleh Indonesia, bukan Malaysia atau negara lainnya.

Singkatnya, paradigma yang digunakan dalam memaksimalkan sumber daya laut Indonesia adalah dengan cara mengamankan laut Indonesia untuk memastikan nelayan Indonesia dapat melaut dengan aman hingga produksi perikanan meningkat. Selain untuk meningkatkan produksi komoditas perikanan Indonesia, penenggelaman kapal juga bertujuan untuk menciptakan industri ikan tangkap yang ramah lingkungan. Dengan cara yang ramah tersebut diharapkan nantinya laut di Indonesia akan mampu memberikan pasokan ikan yang berkelanjutan dalam waktu yang lama. Dengan dicanangkannya Poros Maritim Dunia oleh Presiden Joko

Widodo, maka Indonesia diarahkan untuk meraih kepentingan nasionalnya khususnya yang berada di laut. Pada masa yang akan datang, diharapkan sektor maritim Indonesia mampu berkontribusi lebih besar lagi pada kesejahteraan Indonesia secara umum hingga dihormati oleh dunia internasional sebagai negara maritim yang disegani.



Gambar 4.9 Paradigma Pengamanan Laut Indonesia

Dengan beberapa torehan positif yang didapat Indonesia dari peneggelaman kapal pelaku penangkapan ikan ilegal, Indonesia dituntut untuk menunjukkan konsistensinya. Publik Indonesia ingin melihat bagaimana amat undang-undang, khususnya UU No. 45 Tahun 2009, dilaksanakan tidak hanya karena keadaan politik dalam negeri maupun luar negeri saja. Akan tetapi, selama ada undang-undang yang mengatur konsekuensi dari sebuah tindak kriminal, maka pemerintah, di bawah kepemimpinan siapa pun harus terus melaksanakan undang-undang tersebut.

Meski demikian, Pemerintah Indonesia juga harus tetap berpikiran terbuka untuk mengevaluasi kebijakan ini. Dengan kemungkinan diubahnya sebuah undang-undang, maka sebetulnya beragam alternatif lain bisa dipertimbangkan seiring perubahan kenyataan di lapangan. Melihat

keadaan nelayan Indonesia yang masih menggunakan kapal-kapal kecil, Pemerintah Indonesia mungkin bisa mengalokasikan kapal-kapal sitaan yang pernah digunakan untuk *illegal fishing* kepada nelayan-nelayan kecil di berbagai pelosok Indonesia. Tentunya hal ini harus dilengkapi dengan mekanisme pelatihan serta pemantau ke pada siapa kapal tersebut diberikan. Jangan sampai kapal tersebut jatuh ke salah satu pelaku *IUU fishing* lain yang membuat kejahatan ini tak pernah selesai mengancam laut Indonesia.

Pemanfaatan kapal sitaan dari pelaku *illegal fishing* ini juga dapat mempermudah posisi tawar Indonesia di mata Malaysia. Seperti yang akan dibahas pada bab selanjutnya bahwa salah satu pekerjaan rumah Indonesia-Malaysia adalah penyeragaman identifikasi nelayan miskin/kecil. Yang membuat usaha ini agak sulit adalah perbedaan klasifikasi nelayan miskin di Indonesia yang lebih rendah di bawah nelayan miskin Malaysia. Dengan fasilitas yang diberikan pemerintah dalam bentuk kapal-kapal sitaan, golongan nelayan miskin Indonesia akan mampu ditingkatkan. Jika sudah demikian, maka kesepakatan antara Indonesia-Malaysia untuk menyeragaman klasifikasi nelayan akan lebih mudah dilakukan.

4.3.2 Dampak Penenggelaman Kapal di Indonesia Terhadap Malaysia

Kebijakan Indonesia untuk menenggelamkan kapal-kapal yang digunakan dalam praktik *IUU fishing* telah berdampak pada negara-negara asal kapal-kapal tersebut. Salah satu yang mendapatkan dampak yang terbesar adalah Malaysia dimana jumlah kapal berbendera Malaysia menempati posisi ke-3 setelah Vietnam dan Filipina sebagai KIA yang paling sering ditenggelamkan oleh Pemerintah Indonesia. Untuk menjelaskan bagaimana dampak kebijakan ini terhadap Malaysia, realisme neoklasik memberikan kerangka penjelasan dalam konsep kekuatan negara. Dalam penelitian ini, kekuatan Negara Indonesia dan Malaysia akan dijadikan objek kajian untuk melihat bagaimana kebijakan Indonesia

berpengaruh kepada Malaysia dan bagaimana Malaysia mengantisipasi kebijakan tersebut dengan kekuatan yang dimilikinya.

Menurut realisme neoklasik, sebuah negara mempunyai kekuatan nasional yang tidak bisa seutuhnya dimanfaatkan oleh pemerintah yang berwenang dikarenakan keterbatasan teknis. Hal-hal yang mungkin menjadi penghalang dalam pemanfaatan kekuatan nasional adalah keterbatasan sumber daya manusia, teknologi, faktor alam, pendanaan, dan lain sebagainya. Dari kekuatan nasional yang terbatas itu, pemerintah hanya bisa menggunakan kekuatan negara untuk merealisasikan berbagai kebijakan yang diformulasikan. Jadi dalam penelitian ini kekuatan Indonesia dan Malaysia yang menjadi objek pembahasan adalah kekuatan negara merupakan kemampuan bersih/relatif dari kekuatan nasional yang dapat digunakan pemerintah dalam menjalankan negara. Pada akhirnya, dampak penenggelaman kapal pelaku penangkapan ikan ilegal di Indonesia kepada Malaysia akan dianalisis melalui pendekatan kekuatan Indonesia yang memberikan pengaruh kepada Negara Malaysia.

Jika melihat Indonesia dan Malaysia secara keseluruhan, kedua negara masih identik dengan sifat-sifat negara berkembang. GDP (*Gross Domestic Product*) per kapita Indonesia hanya mencapai USD 3,570 sedangkan Malaysia mempunyai nilai yang lebih baik dengan USD 9,502 (2016). Bandingkan dengan Singapura yang merupakan satu-satunya negara yang digolongkan sebagai negara maju di kawasan Asia Tenggara dengan GDP per kapita 52,960 pada tahun yang sama.

Dari sisi geografisnya, Indonesia dan Malaysia sebetulnya dikelilingi oleh perairan yang kaya akan sumber daya, baik sumber daya mineral maupun sumber daya perikanan. Indonesia sendiri memiliki area ZEE seluas 6.025.110 km² ditambah 99.360 km² wilayah air di daratan (FAO, 2013). Dari wilayah perairan tersebut, *Gross Value of Fisheries Output* (GVFO) di Indonesia pada tahun 2004 sebesar USD 5,468 juta. Mayoritas angka tersebut merupakan kontribusi sektor ikan tangkap yang mencapai USD 3,130 juta (FAO, 2006). Sedangkan Malaysia memiliki ZEE seluas 418.000 km² (FAO, 2017) dan 2.250 km² perairan daratan (Knoema,

2014). Dari luas wilayah tersebut, GVFO di Malaysia sebesar USD 1,416 juta pada tahun 2005 (FAO, 2017).

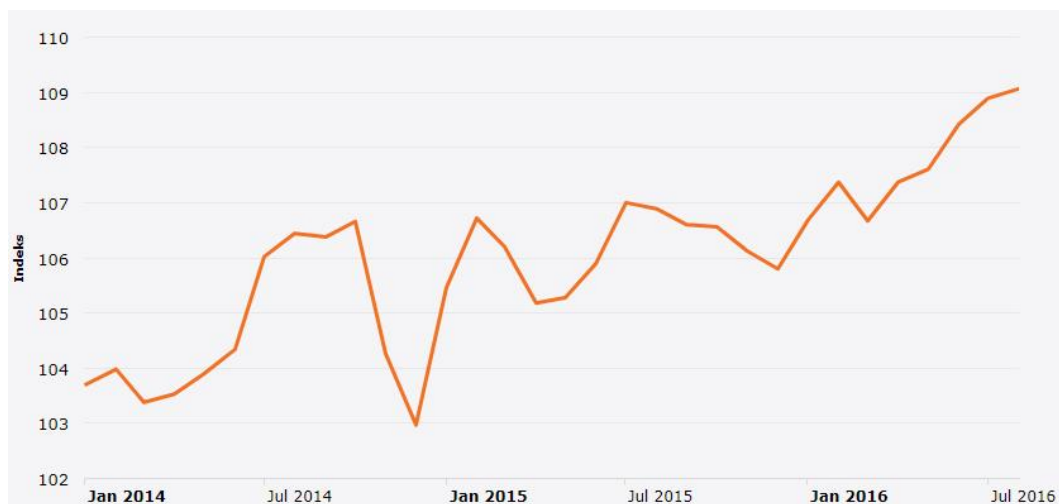
Pada dasarnya, Indonesia dan Malaysia sebenarnya mampu mendongkrak nilai pemasukan negara dari nilai GVFO atas. Hal tersebut hanya bisa dilakukan jika kedua negara tersebut berhasil memberantas *IUU fishing* dari perairannya. Bahkan Malaysia bisa menambah jumlah GVFO negaranya menjadi dua kali lipat, mengingat kerugian dari *IUU fishing* sebesar USD 1,443 juta (atau setara RM 6 miliar), tak berbeda jauh dari angka GVFO Malaysia yang berkuat pada angka USD 1,416 juta.

Terbatasnya angka GVFO di Indonesia dan Malaysia bisa disebabkan oleh beberapa faktor. Besarnya angka yang dikontribusikan oleh sektor ikan tangkap pada GVFO menjadikan sektor ini perlu mendapat sorotan lebih untuk menganalisis faktor penentu pada kesulitan pemerintah menaikkan angka GVFO. Elemen pertama yang paling memengaruhi pendapatan dari sektor ikan tangkap adalah cuaca dan gelombang laut. Posisi geografis yang dijepit benua Asia dan Australia serta iklim tropis yang membuat daerah yang diduduki Indonesia-Malaysia selalu diguyur hujan sepanjang tahun menjadikan gelombang laut di daerah ini sangat sulit diprediksi (*The Weather Company*, 2012), khususnya pada musim-musim peralihan. Sebagai contoh, harga ikan Kembung di Kuala Terengganu baru-baru ini mencatatkan harga paling mahal dengan RM 22-26 per kg dari harga biasanya yang hanya RM 9 per kg. Kenaikan harga tersebut disebabkan oleh kurangnya pasokan ikan Kembung sejak nelayan kesulitan berlayar pada musim hujan (*Abu Bakar*, 2017).

Faktor lain selain cuaca yang dapat memengaruhi pasokan ikan di Negara Indonesia dan Malaysia adalah praktik *IUU fishing*. Faktor ini lebih mendapat perhatian penanganan jika dibandingkan dengan faktor cuaca karena akan lebih sulit melawan alam jika dibandingkan memberantas *illegal fishing*. Oleh karena itu, kekuatan negara baik di Indonesia maupun Malaysia dalam bentuk anggaran, litbang, dan teknologi diarahkan untuk pemberantasan *IUU fishing*.

Namun demikian, pemberantasan *IUU fishing* di Indonesia masih terkendala oleh beberapa hal. Beberapa kendala yang masih sering dihadapi adalah terbatasnya bahan bakar kapal untuk bertahan/patrol lama di laut, sinergi antar komponen pengamanan laut, dan juga fisik para ABK asing yang kuat. Bahkan di antara ABK asing asal Thailand memiliki ilmu bela diri dan ilmu kekebalan tubuh (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Laksamana Muda TNI Widodo*, 11 Februari 2015). Selain itu, rantai kriminal *IUU fishing* di Indonesia juga sudah terlanjur terorganisir dan sulit untuk dilacak hingga ke akarnya (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjastuti*, 11 Februari 2015).

Pasca diterapkannya kebijakan penenggelaman kapal oleh Pemerintah Indonesia, tercatat nilai tukar nelayan (NTN) di Indonesia meningkat. Menurut data dari *Kata Data News and Research*, dari Januari 2014 hingga Juli 2016, hanya Juli 2014-Desember 2014 NTN turun drastis. Setelah Pemerintah Indonesia menenggelamkan kapal pelaku *IUU fishing* (Desember 2014), NTN perlahan meningkat hingga menyentuh nilai tertingginya pada periode ini pada angka 109,7 di Juli 2016 (*Kata Data*, 2016) (lihat Gambar 4.10).



Gambar 4.10 Nilai Tukar Nelayan Indonesia Tahun 2014-2016

(Sumber: Kata Data News and Research)

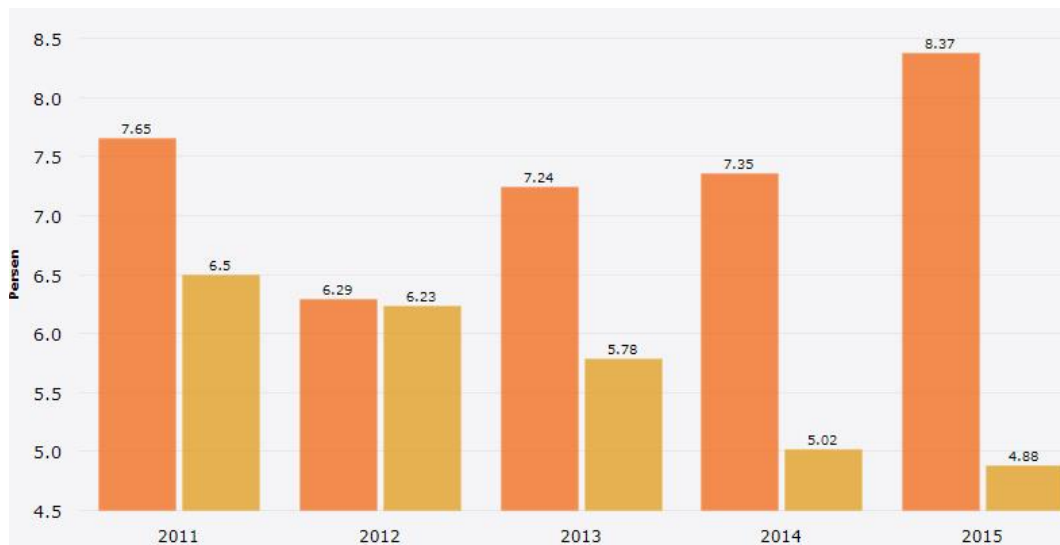
Menurut Badan Pusat Statistik, jika nilai NTN sudah melampaui 100 maka nelayan mengalami surplus atau nilai produksi naik lebih besar daripada kenaikan nilai konsumsinya (sebagaimana dikutip dalam *Data Suhana*, 2017). Artinya, pendapatan nelayan lebih besar daripada pengeluarannya dan ini bisa menjadi sebuah indikasi dari terdongkraknya kesejahteraan nelayan di Indonesia. Selain itu, hal ini menunjukkan bahwa penenggelaman kapal membawa dampak positif bagi nelayan jika diamati dengan alat ukur NTN.

Selain NTN, perbaikan kesejahteraan rakyat Indonesia, terutama yang bergerak dalam bidang ikan tangkap, bisa dilihat dari perbandingan PDB (Produksi Domestik Bruto) Perikanan dan PDB Nasional. Setelah sempat mengalami penurunan di tahun 2012, kenaikan kontribusi PDB Perikanan terhadap PDB Nasional terus mengalami peningkatan hingga tahun 2015 dengan 8,37 persen. Untuk menganalisis dampak kebijakan penenggelaman kapal bagi pelaku *IUU fishing* di Indonesia, pertumbuhan PDB Perikanan tahun 2014-2015 bisa menjadi refleksi pengaruh kebijakan ini. Pada saat pertama kali kebijakan ini diterapkan pada 2014, PDB Perikanan meningkat 7,35 persen terhadap PDB Nasional dan angka tersebut bertambah menjadi 8,37 persen di tahun 2015 yang menjadi peningkatan terbesar dalam kurun waktu 5 tahun terhitung dari 2011 (*Kata Data*, 2016) (lihat Gambar 4.11).

Selain meningkatkan kesejahteraan nelayan Indonesia, kebijakan ini juga membuat Malaysia semakin kesulitan untuk memenuhi kebutuhan ikan dalam negerinya. Menurut *Kolonel Laut (E) Rolly Stephanus Rore*, Atase Pertahanan Laut Kedutaan Besar Indonesia di Kuala Lumpur, paling tidak ada empat dampak penenggelaman kapal pelaku penangkapan ikan ilegal yang dilakukan Indonesia terhadap industri perikanan Malaysia:

- (1) naiknya harga ikan di pasaran karena menurunnya hasil tangkapan;
- (2) para pengusaha bidang perikanan tangkap berupaya untuk melengkapi peralatan navigasi dan deteksi di kapal ikan agar tidak memasuki wilayah Indonesia;
- (3) beberapa pengusaha perikanan yang biasanya menangkap ikan di sekitar perairan Selat Malaka memilih

untuk berpindah ke daerah penangkapan di sekitar perairan pantai Timur Semenanjung, Labuan, dan Kota Kinabalu, Sabah; dan (4) para anak buah kapal (ABK) kapal ikan Malaysia yang berkewarganegaraan Malaysia memilih bekerja di bidang lain, dan mayoritas digantikan oleh ABK warga negara asing khususnya tenaga kerja Indonesia (TKI) (komunikasi personal, 14 Desember 2017)



Gambar 4.11 Pertumbuhan PDB Perikanan dan PDB Nasional 2011-2015

(Sumber: Kata Data News and Research)

Terbukanya kesempatan kerja untuk TKI di Malaysia menjadi hal yang harus diantisipasi Malaysia dan Indonesia. Untuk Indonesia sendiri, permasalahan ABK yang berkewarganegaraan Indonesia baik di mancanegara maupun di Indonesia sendiri masih sangat runyam dengan terungkapnya beberapa kasus seperti kasus Benjina. Kasus tersebut menjadi gambaran betapa besarnya tugas pemerintah untuk merampungkan masalah-masalah yang mungkin menimpa ABK seperti perbudakan, perdagangan manusia, mempekerjakan anak di bawah umur, upah di bawah UMP/K (Upah Minimum Provinsi/Kabupaten), dan lain sebagainya. Kini kesempatan untuk bekerja di kapal muncul di Malaysia sebagai salah satu dampak dari penenggelaman kapal dan penculikan oleh kelompok teroris. Oleh karena itu, Indonesia harus semakin waspada

dengan ancaman keamanan warganya yang bekerja di kapal khususnya yang berada di Sabah, Malaysia.

Meski demikian, pemindahan area penangkapan ikan yang dilakukan perusahaan perikanan Malaysia ke daerah Sabah juga bukan tak terhambat masalah. Menurut Konsul Jenderal RI Kota Kinabalu, *Akhmad DH Irfan*, nelayan yang menangkap ikan di daerah laut Sabah yang berbatasan dengan Negara Filipina kini dilanda kecemasan disebabkan beberapa kasus penculikan yang dilakukan kelompok Abu Sayyaf di daerah ini (komunikasi personal, 13 November 2017). Dengan kata lain, kini Malaysia dan Indonesia tidak hanya harus memikirkan keamanan lautnya dari ancaman *IUU fishing*, tapi juga harus bisa memberikan keamanan ABK dari kedua negara untuk tetap bisa menangkap ikan di zona-zona yang rawan penculikan oleh kelompok teroris.

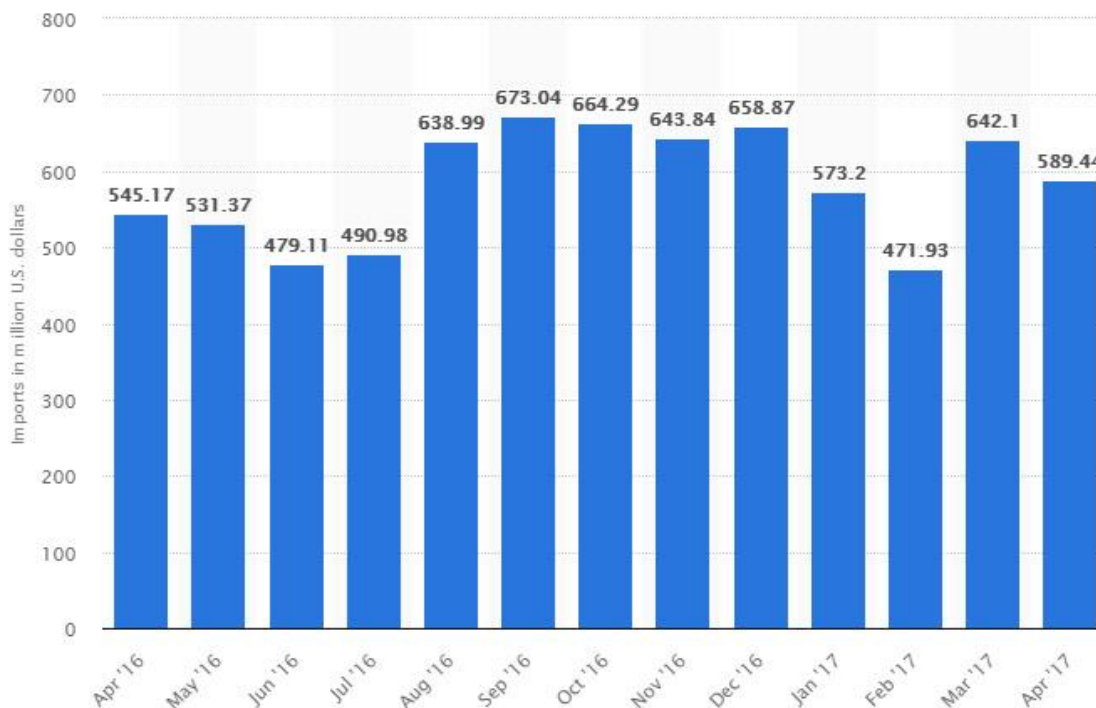
Kenaikan harga ikan di Malaysia sebagai dampak penenggelaman kapal yang dilakukan Pemerintah Indonesia juga sesuai dengan pernyataan Menteri Susi. *Menteri Susi* berkata, “Harga ikan di Singapura dan Malaysia mulai naik, karena *cost* bertambah. Berarti ini keuntungan buat eksportir Indonesia untuk bisa ekspor ikan segar yang selama ini *nggak* bisa dilakukan” (sebagaimana dikutip dalam *Ariyanti*, 2014).

Mengingat kebutuhan pasar Malaysia yang sangat besar akan produk perikanan, Malaysia harus segera memenuhi kebutuhan rakyatnya dengan meningkatkan produksi produk perikanan dalam negeri, yaitu dengan cara memberantas *IUU fishing*. Meski demikian, dengan keterbatasan kapasitas kelautannya, Malaysia masih menemukan beberapa kendala dalam pemberantasan *illegal fishing*. Salah satu kendalanya adalah kekuatan serta kualitas armada juga masih menjadi permasalahan. Proses patroli dan kegiatan-kegiatan pengamanan laut lainnya masih terbatas oleh keadaan kapal-kapal petugas yang performanya terbatas. Menurut *Datuk Ismail Abu Hassan*, Direktur Jenderal Jabatan Perikanan Malaysia, bahwa petugas perikanan Malaysia bahkan harus mempertaruhkan nyawanya untuk mengejar pelaku penangkapan ikan ilegal karena kapal-kapal tua yang digunakan petugas hanya bisa

melaju pada kecepatan 12 *nautical mile* per jam (sebagaimana dikutip dalam *Abd Majid, 2017*).

Selain pemenuhan pasokan ikan dengan memberantas *IUU fishing*, Malaysia juga bisa mencari produk perikanan dari negara lain. Akan tetapi dengan terbatasnya kekuatan ekonomi Malaysia seperti yang sudah disebutkan di awal, agak sulit bagi Malaysia untuk bereksplorasi mencari eksportir ikan dari luar kawasan Asia Tenggara. Bahkan Tiongkok yang menjadi salah satu produsen ikan terbesar di dunia, seperti yang dijelaskan di Gambar 4.12, masih memerlukan impor produk perikanan yang sangat besar. Hal mempersulit Malaysia untuk mendaratkan komoditas perikanan dari Tiongkok dalam jumlah yang besar dalam jangka waktu yang lama (lihat Gambar 4.12) (*Statista, 2017*).

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kekuatan negara Indonesia dan Malaysia untuk memberantas *IUU fishing* dalam rangka menghadirkan kesejahteraan bagi rakyatnya masih terkendala oleh beberapa faktor. Kekuatan nasional kedua negara yang terdapat pada letak geografis, sumber daya maritim, dan industri perikanan belum bisa sepenuhnya dimaksimalkan karena keterbatasan kelengkapan aparat, cuaca, modal ekonomi, dan stabilitas keamanan. Oleh karena itu, tindakan yang dilakukan Pemerintah Indonesia yang sebetulnya diarahkan untuk memberantas *IUU fishing* berdampak pada Negara Malaysia yang di waktu bersamaan tengah berusaha untuk memaksimalkan kekuatan negaranya yang berada di sektor maritim demi memenuhi kebutuhan ikan dalam negerinya.



Gambar 4.12 Jumlah Impor Produk Perikanan Tiongkok tahun 2017

(Sumber: Statista)

4.3.3 Respons Malaysia Terhadap Penenggelaman Kapal yang Dilakukan Indonesia

Perubahan besar pada kebijakan di sektor strategis seperti kebijakan penenggelaman kapal yang dilakukan Indonesia mengundang reaksi negara-negara tetangga, termasuk Malaysia. Menurut realisme neoklasik, salah satu faktor yang dapat memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara adalah faktor tekanan sistem internasional (*systemic pressure*). Pada penerapan konsep ini, sistem internasional dapat diklasifikasikan ke dalam tekanan regional dan global. Dinamika dari kedua klasifikasi tekanan sistem tersebut memberikan pengaruh kepada Indonesia maupun Malaysia untuk menetapkan kebijakan dalam menangani masalah penangkapan ikan ilegal di wilayahnya masing-masing dan mengantisipasi konsekuensi dari penanganan tersebut.

Tekanan internasional yang mendesak pemberantasan *IUU fishing* di kawasan Asia Tenggara telah membuat Indonesia menginisiasi penenggelaman kapal bagi pelaku penangkapan ikan ilegal sebagai

sebuah gebrakan. Inovasi untuk melakukan pemberantasan *IUU fishing* dengan penenggelaman kapal pelaku sudah dimulai sejak pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan pembuatan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Faktanya, dengan dasar hukum tersebut, 250 kapal yang kebanyakan beroperasi di sekitar Kepulauan Natuna telah ditenggelamkan dengan cara diledakkan dengan bom molotov (*Politik Indonesia, 2014*).

Meski demikian, cara penindakan tersebut masih terbatas karena pertimbangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akan kondisi hubungan Indonesia dengan beberapa negara sahabat. Sebagai contoh yakni ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memperingatkan Menteri Kelautan dan Perikanan Freddy Numberi untuk tidak membakar kapal asal Vietnam karena kedekatan Presiden dengan Perdana Menteri Vietnam pada masa itu. *Menteri Freddy* mengungkapkan bahwa Presiden beralasan pembakaran tersebut bisa merusak hubungan baik Presiden dengan Perdana Menteri Vietnam Nguyen Tan Dung (sebagaimana dikutip dalam *Sonia, 2014*).

Pendekatan 'bermain' aman di kebijakan luar negeri Indonesia Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak dilanjutkan oleh Presiden Joko Widodo. Pada masa Presiden Joko Widodo, Indonesia dibuat menjadi negara yang lebih berani menyuarakan beberapa permasalahan global seperti kegagalan beberapa organisasi internasional dalam fungsinya untuk memberikan perbaikan kepada anggota-anggotanya (*Prabowo, 2015*). Keberanian tersebut berlanjut pada penindakan KIA yang melakukan *IUU fishing* di wilayah perairan Indonesia dengan cara menenggelamkan lalu mempublikasikannya.

Kini Presiden Joko Widodo enggan untuk berkompromi dengan para pelaku meskipun banyak protes dari negara-negara tetangga di awal penerapan kebijakan tersebut. Menurut *Tumpal MH Hutagalung*, Direktur Deputi Ekonomi, Keuangan, dan Koperasi Pengembangan I Direktorat Asia Timur dan Pasifik KEMLU, beberapa negara tetangga Indonesia telah melayangkan protes ke KEMLU RI, salah satunya adalah Vietnam

(sebagaimana dikutip dalam *Ferri*, 2014). Selain Vietnam, Thailand melalui *Bangkok Post* juga menilai bahwa sikap Indonesia tidak sesuai dengan norma diplomatik dan berpotensi merusak keharmonisan hubungan negara-negara di Asia Tenggara (*Hanggoro*, 2015). Malaysia juga tak ketinggalan untuk mengkritik penenggelaman kapal yang dilakukan Indonesia. Media Utusan, salah satu kantor berita tertua di Malaysia, menyatakan bahwa pendekatan yang digunakan Presiden Joko Widodo merupakan pengulangan sejarah akan konfrontasi Indonesia atas Malaysia. Bahkan media tersebut menganggap bahwa kebijakan penenggelaman kapal merupakan pengalihan isu nasional dari dinaikkannya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia. Sebagai konsekuensi kebijakan tersebut, Utusan mengusulkan kepada Pemerintah Malaysia untuk mengusir para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang tak berizin dan telah banyak membuat onar di Malaysia (*Ku Hussain*, 2014).

Meski tampak masif dan cenderung keras, protes-protes tersebut dikemukakan bukan oleh otoritas resmi negara-negara yang bersangkutan. Memang ada protes Vietnam yang masuk ke KEMLU RI, tetapi bentuknya tak terbuka untuk publik. Thailand yang keberatan dengan aksi penenggelaman kapal yang dilakukan TNI AL pun tak mengirimkan surat protes resmi ke MABESAL (*Ardian*, komunikasi personal, 6 September 2017). Begitu juga dengan Malaysia yang melayangkan protes melalui medianya, bukan kedutaan besar maupun kementerian yang berwenang. Ketiadaan protes yang signifikan ini sebetulnya sudah diperhitungkan oleh Menteri Susi yang mengkomunikasikan kebijakan ini terlebih dahulu dengan memanggil duta-duta besar negara sahabat (*Youtube*, komunikasi personal *Najwa Shihab* dengan *Susi Pudjiastuti*, 11 Februari 2015). Fenomena inkonsistensi keberatan negara-negara tersebut memang seharusnya terjadi karena, menurut pakar Hubungan Internasional *Makarim Wibisono*, tidak ada satu pun negara di dunia mau untuk membela aksi kriminal meski tindakan tersebut datang dari warga negaranya (komunikasi personal, 5 Desember 2017). Dengan kata lain, protes-protes yang muncul

merupakan konsekuensi alamiah dari kebijakan penenggelaman kapal sudah dapat diantisipasi oleh Menteri Susi.

Meskipun penenggelaman dimaksudkan untuk menciptakan *deterrence effect*, Pemerintah Indonesia juga harus melihat ke sisi norma diplomatik untuk menghindari kesalahpahaman dari pihak di luar Indonesia. Dengan kata lain, komunikasi diplomatik harus tetap dijunjung tinggi dalam penegakkan hukum agar tidak mengundang masalah lain dari pihak asing. Selain itu, Pemerintah Indonesia harus berhati-hati dalam penggunaan instrumen militernya dalam misi pemberantasan *IUU fishing* yang bisa disalahartikan oleh pihak internasional sebagai aksi militer.

Pada faktanya, apa yang sebenarnya terjadi di Malaysia tak lama setelah Pemerintah Indonesia menenggelamkan kapal pelaku *IUU fishing* menurut Kedutaan Besar Malaysia di Kuala Lumpur adalah bahwa;

Pemerintah Malaysia menghormati upaya penegakan hukum di laut yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Pada awal pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal ikan asing yang terbukti melakukan illegal fishing di perairan Indonesia tahun 2014, Pemerintah Malaysia melalui Menteri Luar Negeri Malaysia menyampaikan keprihatinan terhadap kebijakan Pemerintah Indonesia tersebut. Namun setelah Pemerintah Indonesia menjelaskan kepada Pemerintah Malaysia dengan mengundang pejabat Malaysia yang terkait, Pemerintah Malaysia dapat mengerti dan selanjutnya menghormati kebijakan Pemerintah Indonesia dalam melakukan penegakan hukum di laut. (komunikasi personal, 14 Desember 2017)

Meski demikian, jika ditelisik lebih jauh lagi, sebetulnya keberatan Malaysia atas tindakan penenggelaman ini juga berdasarkan UNCLOS 1982 yang Indonesia gunakan sebagai dasar pembuatan peraturan penenggelaman kapal. Menurut *Nugroho* pada penelitian terdahulu, penenggelaman ini tidak sesuai dengan norma internasional yang ada dalam UNCLOS 1982 (2015). Pasal 73 ayat (2) berbunyi "*arrested vessels and their crews shall be promptly released upon the posting of reasonable bond or other security*". Dari prinsip yang ada di Pasal tersebut, maka

seharusnya Pemerintah Indonesia melepaskan kapal-kapal yang digunakan dalam *IUU fishing* jika pemilik kapal mau membayar sejumlah uang.

Seiring berjalannya waktu, berbagai kecaman dan protes perlahan menghilang. Negara-negara di kawasan Asia Tenggara kini mulai berpartisipasi dalam gerakan pemberantasan *IUU fishing* di wilayah perairannya masing-masing. Bahkan beberapa di antaranya melakukan kerja sama dengan Indonesia. Pada 23 Agustus 2017, Presiden Joko Widodo dan Sekretaris Jenderal Partai Komunis Vietnam, Nguyen Phu Trong, menandatangani kesepakatan antar kedua negara di beberapa sektor seperti pendidikan, perdagangan, investasi, dan pemberantasan *IUU fishing* (Permana, 2017). Selain Vietnam, Thailand juga menginisiasi *Joint Communique* dengan KKP RI melalui kedatangan Menteri Pertanian dan Koperasi Thailand, Cathcai Sarikulya, ke kantor KKP di Jakarta (KKP, 2015). Begitu juga dengan Malaysia yang menginginkan adanya patroli bersama dan penanganan permasalahan nelayan dari kedua negara yang menangkap ikan di wilayah perairan perbatasan (Tempo, 2016).

Pada tatanan yang lebih besar, dunia internasional menyambut baik sikap Indonesia yang sangat tegas dalam pemberantasan *IUU fishing* di perairannya. Hal ini dibuktikan dengan apresiasi beberapa negara seperti Norwegia dan Thailand atas tindakan yang dibuat oleh Indonesia (Sheila Ardiyanti dan Maria Anindita Nareswari, komunikasi personal, 25 September 2017). Dukungan dunia internasional pada Indonesia juga terwujud dengan beberapa penghargaan yang diberikan kepada Menteri Susi Pudjiastuti seperti yang diberikan oleh *Seaweb and The Ocean Foundation Mark Spalding* (2017), *Peter Bechley Ocean Awards* (2017), dan *World Wide Fund for Nature* (2016).

Respons positif dunia akan keberhasilan Indonesia dalam penanganan penangkapan ikan ilegal memberikan model percontohan kepada negara-negara di tetangganya, tak terkecuali Malaysia. Di Malaysia dimana sistem federal diterapkan, seluruh permasalahan maritim menjadi tanggung jawab federasi atau pemerintah pusat. Isu-isu kelautan yang

diatur dalam konstitusi mencakup kapal penangkap ikan, pelayaran serta navigasi di laut lepas maupun perairan darat, pelabuhan, mercusuar, standar keselamatan pelayaran, dan pengelolaan pantai. Tercatat hanya pengelolaan penyu saja yang secara tertulis pengelolaannya menjadi tanggung jawab negeri (*Constitution of Malaysia*).

Perhatian akan keamanan maritim yang ditubuhkan ke dalam program nyata hasil kontestasi politik tingkat tinggi seperti yang diperagakan Presiden Joko Widodo belum ditemukan di Malaysia. Namun bukan berarti Malaysia tidak memiliki budaya maritim. Wilayah kekuasaan kerajaan Sriwijaya yang berpusat di Sumatera Selatan pada masa kejayaannya mencakup hingga ke Thailand dan semenanjung Malaysia. Bahkan wilayah semenanjung Malaysia, Lembah Bujang, Kedah, menjadi pusat perdagangan internasional yang sangat strategis di Selat Malaka di bawah pemerintahan kerajaan Sriwijaya. Dari sinilah sejarah dan identitas kemaritiman Malaysia berasal (*Hays, 2015*).

Untuk kebijakan kelautan dan perikanan di Malaysia, beberapa kebijakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan para nelayan sudah terbukti ampuh dan mampu menekan jumlah kemiskinan nelayan. *Lembaga Kemajuan Ikan Malaysia (LKIM)* mencatat pada tahun 1995 angka kemiskinan nelayan turun menjadi 11,8 persen. Angka tersebut jauh menurun jika dibandingkan dengan 73,2 persen nelayan di Malaysia yang tergolong miskin pada tahun 1970. Program-program yang telah dijalankan Pemerintah Malaysia mencakup bantuan dana dalam program Dana Khas Nelayan (DKN) (*Abdul Rahman, 2000*), insentif serta kredit dari Bank Pertanian Malaysia (BPM), pembangunan akuakultur, produksi makanan berbahan dasar ikan, dan sebagainya (*Abdul Rahman, 2001*).

Fakta peningkatan kesejahteraan nelayan Malaysia ini memberikan penjelasan akan bagaimana respons masyarakat Malaysia terhadap kebijakan penanggulangan kapal di Indonesia. Sebagaimana dijelaskan oleh Atase Pertahanan Laut KBRI KL, bahwa para nelayan Malaysia kini melengkapi peralatan GPS mereka untuk mencegah kapal-kapal mereka memasuki wilayah laut Indonesia (komunikasi personal, 14 Oktober 2017).

Secara tersirat, fenomena ini merefleksikan kemandirian nelayan Malaysia untuk menjaga diri mereka sendiri dari pelanggaran hukum yang tidak disengaja ketika mereka memasuki wilayah Indonesia saat menangkap ikan. Hal berbeda ditemukan pada masyarakat nelayan Indonesia yang belum mampu untuk melengkapi kapal-kapal mereka dengan GPS.

Meski demikian, dengan presentasi angka kerugian nasional Malaysia yang disebabkan *IUU fishing* sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, Pemerintah Malaysia tidak bisa serta merta berpaling dari kehilangan ini. Salah satu cara yang ditempuh oleh Pemerintah Malaysia untuk menciptakan *deterrence effect* kepada pelaku penangkapan ikan ilegal adalah dengan denda maksimal RM 50.000 kepada setiap ABK atau penjara selama tidak lebih dari dua tahun atau kedua-duanya. Hukuman ini sesuai dengan Akta Perikanan Nomor 317 Tahun 1985. Selain itu kapal yang digunakan dalam kejahatan tersebut akan menjadi barang bukti dan hasil tangkapan yang ada di kapal tersebut dapat dilelang untuk negara (*Rolly Stephanus Rore*, komunikasi personal, 14 Desember 2017).

Pada tanggal 30 Agustus 2017 Malaysia dilaporkan membakar dua kapal ikan asing di utara Kelantan. Ini adalah pembakaran pertama yang diekspose dan dibuka untuk media. Meski demikian, otoritas Malaysia tidak memberikan keterangan resmi tentang asal kapal dan spesifikasi lainnya. *Datuk Mohd Taha Ibrahim*, Deputy Direktur Jenderal Malaysia Maritime Enforcement Agency (MMEA), mengatakan, "Metode ini digunakan untuk menunjukkan bahwa MMEA sangat serius menangani serbuan kapal ikan asing di wilayah laut Malaysia (yang melakukan *IUU fishing*)" (sebagaimana dikutip dalam *Reuters*, 2017). Akan tetapi, pembakaran tidak serta merta dilakukan hanya untuk mengusir para pelaku penangkapan ikan ilegal. Menurut *Ibrahim*, tindakan ini dimaksudkan untuk membuat kapal tersebut menjadi terumbu karang buatan untuk habitat ikan (sebagaimana dikutip dalam *Parameswara*, 2017). Sampai berita tersebut diturunkan, Malaysia telah menenggelamkan 285 kapal ikan asing tanpa ada hasil yang signifikan untuk mengusir para pelaku penangkapan ikan ilegal di perairan Malaysia (*Rodzi*, 2017).

Tindakan penenggelaman yang dilakukan otoritas Malaysia ini tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku di Malaysia. Menurut Akta Perikanan Nomor 317 Tahun 1985, pelaku *IUU fishing di Malaysia* diancam dengan hukuman denda masing-masing ABK maksimum RM 50.000 atau penjara selama tidak lebih dari dua tahun atau kedua-duanya. Selain itu, kapal ikan sebagai barang bukti dan hasil tangkapan yang ada di dalam kapal akan dilelang dan hasilnya akan diserahkan ke negara (*Rolly Stephanus Rore*, komunikasi personal, 14 Oktober 2017). Padahal Menteri Pertanian dan Industri Berbasis Pertanian, *Datuk Seri Ahmad Shabery Cheek*, mengatakan, “Malaysia akan terus berusaha untuk memastikan adanya sanksi yang secara legislatif domestik kuat, dan mencegah para pelaku *IUU fishing* untuk mendapatkan keuntungan dari aktivitas legalnya” pada *the Ministerial Meeting of the South East Asia and Pasific Regional Fisheries Summit* 28 Juli 2016 (sebagaimana dikutip dalam *Borneo Post*, 2016).

Meski demikian, *Rolly Stephanus Rore* menyatakan bahwa;

Pada dasarnya Pemerintah Malaysia menghormati upaya penegakan hukum di laut yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sesuai hukum yang berlaku di Indonesia. Melalui beberapa pertemuan secara informal, pejabat Pemerintah Malaysia maupun komunitas nelayan Malaysia menginginkan agar kapal-kapal ikan Malaysia yang melakukan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia agar tidak ditenggelamkan, melainkan diberikan sanksi berupa denda ataupun kapal tersebut dilelang. Sehingga kapal ikan yang merupakan sumber mata pencarian para nelayan tersebut masih dapat digunakan kembali. Selain itu, KBRI KL juga menyampaikan bahwa kapal-kapal asing yang melakukan pelanggaran di wilayah perairan Indonesia akan diproses sesuai hukum yang berlaku di Indonesia. Kedutaan/kantor perwakilan negara asing dapat melakukan pendampingan terhadap warga negaranya yang sedang dalam proses hukum (komunikasi personal, 14 Oktober 2018).

Hal senada juga diungkapkan *Kementerian Luar Negeri Malaysia* pada 10 Januari 2015, “Meskipun mengakui bahwa tindakan yang dilakukan

otoritas Republik (Indonesia) sesuai dengan hukum nasional yang berlaku di Indonesia, Kementerian Luar Negeri Malaysia berharap bahwa Pemerintah Indonesia akan bertindak dengan itikad baik yang menjamin kesejahteraan nelayan dalam menangani insiden sejenis ini di masa depan” (sebagaimana dikutip dalam *Muhaimin*, 2015).

Tindakan Malaysia tersebut merupakan respons terhadap bagaimana sistem internasional mendorong negara-negara Asia Tenggara, termasuk Malaysia, untuk membuat langkah nyata dalam pemberantasan *IUU fishing*. Selain itu, dorongan sistem internasional, yang di dalamnya terdapat tindakan Indonesia kepada pelaku *IUU fishing*, telah membuat Malaysia mengganti pendekatan penindakan yang tadinya tertutup menjadi terbuka bagi publik dan media. Meski demikian, Malaysia masih tampak skeptis dengan cara penenggelaman kapal untuk menanggulangi permasalahan *IUU fishing*. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan komandan MMEA pada operasi penenggelaman terbuka yang mengungkapkan bahwa Malaysia sudah melakukan penenggelaman dan para pelaku *IUU fishing* masih berkeliaran di perairan Malaysia. Dari peristiwa ini dapat disimpulkan bahwa Malaysia masih belum menemukan mekanisme yang tepat untuk memberantas *IUU fishing* di negaranya, sehingga Malaysia mengikuti kebijakan Indonesia yang sudah terbukti mendapat dukungan dari negara-negara di dunia.

Penenggelaman kapal yang dilakukan Malaysia terhadap KIA yang melakukan *IUU fishing* di lautnya harus dapat diantisipasi oleh Indonesia. Hal ini perlu dilakukan mengingat masih banyaknya nelayan Indonesia yang melanggar batas wilayah perairan Indonesia-Malaysia karena beberapa sebab yang salah satunya adalah kealpaan teknologi GPS. Bahkan penenggelaman ini bisa menjadi sarana ‘balas dendam’ Negara Malaysia ketika beberapa kapal berbendera Jalur Gemilang diledakkan di Indonesia. Argumen ini berlandaskan pada fakta sejarah dimana pihak berwajib Indonesia akan melakukan patroli untuk menangkap nelayan Malaysia yang melakukan *illegal fishing* di Indonesia setelah beredar kabar nelayan

Indonesia ditangkap oleh TLDM (Tentara Laut Diraja Malaysia) (*Kresno Buntoro*, komunikasi personal, 6 September 2017).

Meski demikian, Indonesia-Malaysia sebetulnya memiliki kesepakatan untuk mencegah aksi saling balas tersebut. Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia dan Malaysia membuat Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Malaysia Mengenai Pedoman Umum Tentang Penanganan Nelayan oleh Lembaga Penegak Hukum di Laut Republik Indonesia dan Malaysia (*Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia in Respect of the Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies of the Republic of Indonesia and Malaysia, 2012*). Kesepakatan ini dibuat pada 27 Januari 2012 di Bali dan diperkuat dengan *Joint Statement* antara kedua negara yang ditandatangani oleh Perdana Menteri Mohd Najib bin Tun Abdul Razak dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Putra Jaya pada 18 Desember 2012.

Dalam Pasal 3 tentang Lingkup kegiatan MoU tersebut berbunyi:

Para pihak telah sepakat untuk melaksanakan kegiatan berikut;

- a. Tindakan pencegahan seperti penyebaran informasi kepada para nelayan dan *stakeholder* industri perikanan serta patroli terkoordinasi;
- b. Tindakan yang akan diambil atas insiden pelanggaran/kasus:
 - Inspeksi dan permintaan untuk meninggalkan daerah itu harus dilakukan segera terhadap semua kapal nelayan kecuali bagi mereka yang menggunakan alat tangkap ilegal seperti bahan peledak, alat penangkapan ikan listrik dan kimia;
 - Pemberitahuan pemeriksaan dan permintaan untuk meninggalkan daerah itu harus dilakukan segera kepada *Focal Point*, dan
 - Melakukan komunikasi secara langsung dan terbuka di antara para lembaga penegak hukum maritim dengan segera dan secepatnya (2012).

Dari kesepakatan di atas dapat disimpulkan bahwa jika ada pelanggaran pada aktivitas penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan Indonesia-Malaysia di *grey area* maka tindakan pertama yang dilakukan para penegak hukum dari kedua negara adalah pengusiran. Adapun penangkapan dan proses hukum baru akan dilakukan jika pelanggaran penangkapan ikan sudah memasuki kategori pelanggaran serius seperti penggunaan alat penangkapan ikan yang dilarang.

MoU di atas hanya mengatur jika nelayan yang terindikasi melakukan *IUU fishing* di *grey area* dan tanpa menggunakan alat tangkap yang eksplosif, elektrik, dan kimia/beracun (*Kresno Buntoro*, komunikasi personal, 6 September 2017). Jika ketiga jenis alat tangkap tersebut ditemukan di kapal, terlepas di mana sebuah kapal ikan ditemukan, maka otoritas keamanan kedua negara boleh melakukan penangkapan hingga diproses secara hukum nasional yang berlaku. Akan tetapi, masih ada celah hukum di MoU ini yang salah satunya adalah pada jenis alat tangkap pukat (*trawl*) yang masih dilegalkan di Malaysia, tapi sudah tidak diperbolehkan di Indonesia. Inilah yang menjadi perhatian khusus dari SATGAS 115 yang disampaikan kepada peneliti mengenai KIA berbendera Malaysia (*Sheila Ardiyanti dan Maria Anindita Nareswari*, komunikasi personal, 25 September 2017).

Kerumitan penegakkan hukum atas kesepakatan yang dilakukan Indonesia-Malaysia pada dasarnya berakar di batas wilayah yang belum jelas. *Kresno Buntoro* menjelaskan bahwa Indonesia-Malaysia baru menyepakati garis batas landas kontinen di wilayah Selat Malaka. Sedangkan batas wilayah ZEE antara Indonesia-Malaysia di perairan ini belum ada kata sepakat (komunikasi personal, 6 September 2017). Sambil menunggu proses penentuan batas ZEE Indonesia-Malaysia, Patkor (Patroli Terkoordinasi) secara rutin dilakukan oleh TNI AL dan TLDM, khususnya pasca penerapan penenggelaman kapal di Indonesia (*Ardian*, komunikasi personal, 6 September 2017). Keinginan untuk tetap menjaga keamanan laut dengan patroli bersama juga ditunjukkan di level menteri kedua negara yang berkomitmen, tidak hanya mengadakan patroli, tapi juga

saling bertukar informasi satelit dan radar (KKP, 2016). Akan tetapi sekali lagi, kesepakatan yang belum tuntas telah menciptakan kebingungan di tatanan petugas yang sering kali tidak mengetahui kesepakatan yang sudah dibuat para petinggi kedua negara (*Kresno Buntoro*, komunikasi personal, 6 September 2017).

Selain pengaruh tekanan internasional yang mendorong Indonesia-Malaysia untuk melakukan kesepakatan-kesepakatan di bidang keamanan, Malaysia juga menginisiasi kerja sama perdagangan dengan Indonesia untuk produk-produk perikanan. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa pasokan ikan ke pasar Malaysia berkurang semenjak diterapkannya penenggelaman kapal di Indonesia. Oleh karena itu, demi pemenuhan kebutuhan ikannya, Malaysia mengajak Indonesia untuk bekerja sama untuk membangun fasilitas-fasilitas penunjang industri perikanan. Menteri Susi menuturkan, “Dia (Malaysia) mau investasi untuk *cold storage*, untuk bikin pasar ikan, untuk bikin *processing*, *aquaculture*, tetapi tidak boleh tangkap ikan” (sebagaimana dikutip dalam *Detik Finance*, 2015). Selain berinvestasi, Malaysia juga meminta Indonesia untuk mau mengekspor hasil lautnya ke Malaysia. Bahkan Menteri Pertanian dan Industri Berbasis Pertanian, Datuk Seri Ahmad Shabery Cheek, langsung datang bertemu Menteri Susi untuk menegosiasikan hal ini. Hasilnya, Menteri Susi menyetujui usulan ini dan akan meningkatkan ekspor produk ikan laut Indonesia ke Malaysia (KKP, 2016).

Hasil nyata dari kerja sama kedua menteri di atas adalah meningkatnya jumlah produk kelautan Indonesia yang diekspor ke Malaysia. Menurut *Badan Pusat Statistik (BPS)*, neraca perdagangan Indonesia-Malaysia surplus USD 154,7 juta pada Mei 2015. Dari angka tersebut, ternyata produk ikan ekspor Indonesia menyumbang angka paling besar. Kepala BPS *Suryamin* mengemukakan, “Salah satu komoditas yang surplus dengan Malaysia adalah ikan. Jadi, Malaysia mengimpor ikan dari kita cukup banyak” (sebagaimana dikutip dalam *Sukmana*, 2015). Di kesempatan berbeda *Dirjen Perikanan Tangkap Narmoko Prasmadji* mengatakan pada tahun 2015 ekspor ikan Indonesia ke Malaysia mencapai

USD 140 juta. Angka tersebut berbeda jauh jika dibandingkan impor ikan Indonesia dari Malaysia yang hanya USD 19 juta untuk komoditas musiman seperti ikan Kembung (sebagaimana dikutip dalam *KKP*, 2016).

Meski ekspor Indonesia ke Malaysia untuk komoditas perikanan meningkat, *KKP* sendiri memberitakan bahwa secara keseluruhan, ekspor ikan Indonesia jauh berkurang. Hal ini bisa dilihat pada Gambar 4.2 dimana jumlah ekspor Indonesia pada tahun 2015 menurun jika dibandingkan dengan ekspor tahun 2014 dan ekspor tahun 2016 menyentuh angka terendah sejak 2007. Jika dilihat dari tahun laporan tersebut, penurunan ini terjadi ketika Indonesia-Malaysia menyepakati peningkatan jumlah ekspor ikan Indonesia. Hal inilah yang harus diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia untuk mencari solusi dalam rangka mengurangi *collateral damage* dari penenggelaman kapal pelaku penangkapan ikan ilegal di Indonesia. Jangan sampai kebijakan ini malah melemahkan sektor ekspor Indonesia untuk komoditas perikananannya, meskipun mampu mengusir para pelaku *IUU fishing* dari perairan Indonesia.

Semakin intensnya interaksi dagang Indonesia-Malaysia pada komoditas laut sebetulnya merupakan hubungan yang saling menguntungkan. Dengan letak geografis yang berdekatan, produk-produk perikanan yang diimpor Malaysia bisa ditekan harganya jika dibandingkan produk-produk sejenis yang Malaysia impor dari negara lain yang letaknya lebih jauh. Bahkan kalau melihat pada Gambar 4.7, sangat masuk akal jika Malaysia berharap angka konsumsi ikan di Indonesia tidak mengalami kenaikan. Tingginya ekspor Indonesia ke Malaysia juga ditentukan oleh faktor pasar perikanan yang lesu karena konsumsi ikan sangat rendah di Indonesia. Dengan kata lain, produk-produk Indonesia yang tidak menemukan pasar di dalam negeri akan dialihkan ke Malaysia dan negara-negara importir ikan lainnya seperti Eropa yang mempunyai peminat lebih banyak dan harga yang lebih menjanjikan.

Pada akhirnya, demi kebaikan bersama, Indonesia-Malaysia sama-sama sepakat untuk tidak mempersulit kalangan nelayan kecil yang kurang bisa mengikuti dinamika peraturan penangkapan ikan yang ada di kedua

negara. Baru-baru ini Presiden Joko Widodo dengan Perdana Menteri Najib Tun Razak sama-sama setuju untuk melepaskan nelayan-nelayan yang ditangkap oleh kedua negara (*Ten*, 2017). *Perdana Menteri Najib Tun Razak* menyebutkan, “Kami menyadari bahwa nelayan-nelayan ini miskin dan tidak adil bagi kami untuk menutup mata pencaharian mereka” (sebagaimana dikutip dalam *Bernama*, 2017). Diharapkan dari kesepakatan ini, nelayan-nelayan tersebut bisa kembali ke keluarga mereka, meneruskan hidupnya, dan tidak melanggar batas wilayah kedua negara untuk kedua kalinya. Meski demikian, *Nurul Dewi Saraswati* menyebutkan bahwa perjanjian ini merupakan perjanjian umum yang bertendensi untuk tidak menyulitkan nelayan yang berkehidupan pas-pasan (komunikasi personal, 12 Desember 2017).

Peristiwa disepakatinya perjanjian di atas menjadi sebuah jawaban dari kealpaan intensi diplomatik Indonesia-Malaysia untuk menyelesaikan permasalahan *IUU fishing* sebagaimana yang dijelaskan oleh *Pedrason et al.* (2016). Meski demikian, langkah awal ini masih belum diikuti dengan kesepakatan di level menengah yang mengurus detail keamanan laut kedua negara. Dengan demikian, relevansi penelitian *Pedrason et al.* mengenai koordinasi antar lembaga yang baik masih menjadi tantangan bagi Indonesia dan Malaysia pada saat ini. Hal ini dibuktikan dengan beberapa kebingungan yang dihadapi petugas di lapangan, terutama di sekitar *grey area* (*Kresno Buntoro*, komunikasi personal, 6 September 2017).

Oleh karena itu, Pemerintah Indonesia-Malaysia harus segera menyelesaikan perjanjian batas wilayah lautnya agar yurisdiksi hukum nasional masing-masing negara dapat dilakukan dengan tepat. Selain itu kedua negara harus menciptakan standar yang seragam akan beberapa detail kesepakatan yang sudah dibuat, khususnya mengenai klasifikasi nelayan miskin/kecil. Jika hal ini sudah dilakukan, maka kesepakatan yang sudah dibuat harus disosialisasikan kepada petugas di lapangan secara menyeluruh, bahkan hingga detail terkecil. Hal ini harus dilakukan untuk menghindari kebingungan antar petugas di laut yang tengah bertugas.