

**BAB II**  
**PENERAPAN KEBIJAKAN PENENGGELAMAN KAPAL PERIKANAN**  
**PELAKU TPPI DI ERA PRESIDEN JOKO WIDODO**

Kebijakan penenggelaman kapal perikanan pelaku TPPI di Indonesia berangkat dari salah satu Nawacita Presiden Joko Widodo yang hendak menguatkan keamanan nasional. Melalui visinya, Poros Maritim Dunia, hal ini merujuk pada topik yang lebih spesifik, yaitu keamanan maritim. Presiden Joko Widodo melihat adanya ancaman yang besar dalam potensi yang besar dari sektor kemaritiman Indonesia. Maka, perlu adanya tindakan yang tegas dan nyata dalam upaya pencegahan dan penindakan dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Kebijakan penenggelaman kapal perikanan pelaku TPPI menjadi sebuah jawaban dalam memenuhi visi tersebut. Laiknya sebuah keuntungan besar, pastilah diikuti kerugian atau ancaman yang besar pula. Kebijakan yang semakin gencar dilakukan sedari tahun awal kepemimpinannya ini membawa dampak yang lebih terhadap keamanan Indonesia, baik secara tradisional dan non-tradisional. Seperti apa yang disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman, Luhut Binsar Pandjaitan, mengatakan bila wilayah maritim Indonesia rentan terhadap ancaman-ancaman tersebut (Putri, 2017).

Perlu untuk ditelisik lebih lanjut mengenai dasar rencana hingga pelaksanaan serta hasil penerapan dari dua periode kepemimpinan. Pelaksanaan kebijakan pada setiap periode akan menjelaskan mengenai adanya pola perubahan yang terjadi. Pola-pola ini dapat diketahui berdasarkan implikasi keberlangsungan

kebijakan, pada tingkat diterapkannya secara performa dan hasil dari pelaksanaan kebijakan. Pola-pola ini nantinya akan memberi gambaran mengenai adanya perubahan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing.

Data pembandingan dari dua periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo yang berbeda, dilihat dari tingkat pelaksanaan, hasil capaian, dan/atau hasil lain yang dapat dikomparasikan secara data dan faktual memberikan bukti empiris dari ada bentuk perubahan. Maka dari itu, bab ini berusaha untuk menjabarkan gambaran dari adanya perubahan tersebut berdasarkan pada data-data yang secara nilai dapat dikomparasikan.

## **2.1 Pentingnya Sektor Perikanan dan Ancaman Tindak Pidana Pencurian Ikan di Indonesia**

Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia yang letaknya diapit oleh dua samudera, Hindia dan Pasifik, serta dua benua, Asia dan Australia. Letak astronomis Indonesia berada di  $6^{\circ}$  LU -  $11^{\circ}$  LS dan  $95^{\circ}$  BT -  $141^{\circ}$  BT. Indonesia juga dilewati garis bujur  $0^{\circ}$  yang merupakan garis khayal pada peta yang membagi bumi menjadi dua bagian besar (Banowati, 2012). Hal ini pula yang menjadikan sumber hayati maritim di Indonesia menjadi lebih beragam. Pada lingkup ruang, wilayah teritorial Indonesia membentang dari barat ke timur sepanjang 5.110km dan dari utara ke selatan sejauh 1.888km (Soegiarto & Polunin, 1982).

Luasnya wilayah perairan dan banyaknya pulau yang dimiliki, membuat Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan atau *archipelagic state*. Hal ini didasarkan pada instrumen hukum laut internasional, UNCLOS 1982, tepatnya pada artikel 46 yang menjelaskan ketentuan mengapa negara bisa disebut sebagai

negara kepulauan. Lebih lanjut, tidak hanya dilihat dari alasan geografisnya yang terdiri dari pulau dan perairan yang membatasinya, melainkan ada alasan historis dan politis yang membuat negara memiliki identitas sebagai negara kepulauan (Risnain, 2021).

Wilayah Indonesia memiliki struktur topografi bawah laut beragam yang disebabkan oleh bermacam-macam faktor yang menciptakan diversitas ragam hayati kelautan. Keragaman hayati maritim baik berupa ikan mau pun biota lainnya tersebar mulai dari titik batas pantai sampai ke laut lepas yang hampir merata di seluruh perairan Indonesia (Nontji, 2005). Kekayaan hayati dan biota laut ini lah yang membuat Organisasi Pangan Dunia atau *Food and Agriculture Organization of the United Nation* (FAO) pada 2015 menobatkan Indonesia sebagai negara penghasil ikan tangkap terbesar ketiga setelah Tiongkok dan India (Indrayanto, 2015). Meski memiliki kekayaan maritim yang besar, pemberdayaan potensi kekayaan sumber daya alam berbasis kemaritiman sayangnya belum dilakukan secara optimal. Padahal Indonesia memiliki potensi ekonomi kelautan yang sangat baik apabila mampu mengelola sumber daya maritimnya dengan baik (Anna, 2020). Sebagai contoh, pada tahun 2010 menurut data KKP Indonesia hanya mampu mencapai 48% dari potensi hasil kelautannya (Afrizal, 2010).

Tanggung jawab negara terhadap pengelolaan di sektor perikanan laut (ikan dan fauna laut lainnya) dapat dikatakan tidak serius, atau dengan kata lain di anaktirikan apabila dibandingkan dengan sektor minyak dan gas bumi (migas) yang berada di lepas pantai (Bendar, 2015). Kurangnya perhatian terhadap sektor perikanan ini, diantaranya disebabkan karena sektor bisnis ini dipandang lambat

dalam pelaksanaannya sehingga diperlukan waktu yang relatif lama serta hasilnya yang juga relatif kecil terhadap pemasukan negara dan indikasi banyak petugas pemerintah di sektor ini tidak jujur dalam hal pengelolaannya di lapangan. Pendapat ini cukup beralasan mengingat program bantuan baik dari pemerintah pusat maupun daerah terhadap masyarakat pesisir, utamanya nelayan, masih belum mendapatkan bantuan baik secara finansial, edukasi, sarana, dan prasarana. Ketidaksiaran pemerintah dalam mengelola potensi sumber daya maritim ini lah yang pada akhirnya menimbulkan maraknya aktivitas TPPI secara besar-besaran yang dilihat sebagai sebuah kesempatan oleh nelayan dari negara-negara tetangga, yang memiliki fasilitas dan alat tangkap ikan yang lebih modern serta fasilitas penyimpanan ikan yang mampu bertahan di lautan selama berbulan-bulan (Bendar, 2015: 3). Melimpahnya sumber daya perikanan di perairan Indonesia dan tanpa adanya pengelolaan serta pengawasan yang baik ini lah menjadi alasan pelaku kriminal asing untuk menikmatinya secara ilegal (Muhamad, 2012).

Kerugian yang ditimbulkan akibat adanya aktivitas TPPI ditaksir mencapai 101 triliun rupiah tiap tahunnya (KKP, 2015). Aktivitas TPPI menimbulkan dampak kerugian terhadap sektor kehidupan, negara, masyarakat, dan lingkungan maritim. Dampak kerugian ini lah yang harus ditindak secara tegas, karena telah memberikan dampak buruk terhadap sektor-sektor kemaritiman dan masyarakat serta negara secara umum di Indonesia (Sahana, et al., 2008, p. 33). Wilayah maritim Indonesia yang luas dengan sumber daya lautnya sangat penting bagi kesejahteraan rakyat. Apabila dilihat dari sumber daya perikanan saja, Indonesia memiliki potensi yang besar dalam menumbuhkan ekonomi baru, serta menjadi salah

satu pendorong utama pembangunan nasional. Besarnya potensi kekayaan perikanan maritim dan ancaman TPPI yang mengikuti, maka penting bagi setiap pihak, utamanya pengambil kebijakan dalam memahami dan mengatasi masalah tersebut.

Permasalahan terhadap tata kelola perikanan yang tidak maksimal menjadi perhatian bagi perancang dan pelaksana kebijakan. Beberapa permasalahan tata kelola perikanan terhadap sumber daya, wilayah pengelolaan, dan sosial ekonomi sudah sering dibahas dalam beberapa keputusan yang dikeluarkan oleh instansi terkait. Seperti pada Keputusan Menteri KKP RI Nomor 54/KEPMEN-KP/2014 tentang Rencana Pengelolaan Perikanan: Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, membahas mengenai isu-isu penting dalam tata kelola perikanan di Indonesia. Inventarisasi isu terhadap rencana strategis pengelolaan tersebut terkait dengan sumberdaya ikan dan lingkungan, sosial ekonomi, dan tata kelola. Pada isu tata kelola, maka akan terlihat permasalahan yang masih dihadapi dalam permasalahan keamanan maritim di Indonesia. Pada bagian tata kelola berisi isu-isu tentang TPPI dan lemahnya penegakan hukum serta regulasi terhadap kapal dan alat tangkap ikan di Indonesia.

Tata kelola perikanan Indonesia juga mendapat sorotan dari pihak Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dalam Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD RI/IV/2014-2015 tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan. Hasil pengawasan yang dipaparkan pada

halaman 161-165, terdapat 17 poin yang didapatkan. Permasalahan terhadap TPPI ada pada poin 17, yang menyebutkan permasalahan dari TPPI sendiri dikarenakan lemahnya koordinasi antar Instansi Penegak Hukum yang menimbulkan tumpang tindik kewajiban dan kewenangan masing-masing instansi. Permasalahan tata kelola terhadap isu TPPI, disamping isu tata kelola yang lain, seperti pemanfaatan sumber daya dan pengelolaan lembaga, memiliki tingkat urgensi yang sama dan harus diperhitungkan dalam keberlangsungannya terhadap kepentingan maritim Indonesia.

## **2.2 Landasan Kebijakan Peneggelaman Kapal Perikanan Berbendera Asing**

Indonesia mencari jawaban atas permasalahan potensi sumber daya laut yang tak diberdayakan secara optimal dan ancaman TPPI yang mengikutinya. Pada debat pemilihan umum presiden 2014, dua calon presiden, Prabowo Subianto dan Joko Widodo, beradu argumen mengenai visi pertahanan masing-masing. Prabowo menyampaikan bahwa kemakmuran sebagai bentuk pertahanan terbaik, sedangkan Presiden Joko Widodo memfokuskan pada isu maritim (BBC, 2014). Anggapan Joko Widodo mengenai isu maritim merujuk pada arah pergeseran geopolitik yang terjadi di lautan yang semakin bergeser ke arah Asia. Konsepsi ini dibawa oleh Presiden Joko Widodo menjadi sebuah gagasan apa yang dia sebut sebagai *World Maritime Axis* atau Poros Maritim Dunia (PMD). Gagasan PMD ini dibagi menjadi lima pilar oleh Presiden Joko Widodo, yang pada salah satu poinnya menunjukkan gambaran penting dalam menjaga kedaulatan dan keamanan maritim, yaitu pada pilar membangun kekuatan pertahanan maritim (Kominfo RI, 2016).

Janji Presiden Joko Widodo terhadap keamanan dan ketahanan maritim, utamanya terhadap penanganan masalah TPPI, menghasilkan sebuah kebijakan yang ‘kontroversial’. Kebijakan yang diambil dalam hal penegakan kedaulatan maritim Indonesia ini menjadi sebagai sebuah tindakan yang tegas dan tidak terduga sebelumnya. Bentuk penindakan tersebut adalah penenggelaman atau peledakan kapal perikanan berbendera asing yang terbukti melakukan pelanggaran di wilayah maritim Indonesia. Instrumen undang-undang yang digunakan sebagai landasan hukum adalah Pasal 69 Ayat (4) Undang-Undang nomor 45 tahun 2009 Perubahan atas Undang-Undang nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, 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.”

Ketika diterapkan, tindakan penenggelaman kapal ini tampak berkontradiksi dengan salah satu instrumen hukum laut internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia, *United Nation Convention in the Law of the Sea* (UNCLOS), yang merupakan bentuk perjanjian antar negara-negara dalam membentuk kerangka legal dalam setiap aktivitas kelautan dan maritim. Ada pun instrumen UNCLOS 1982 yang terlihat berkontradiksi dengan UU no 45 Tahun 2009 adalah Bab V mengenai Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), tepatnya pada Pasal 73 mengenai Penegakan Peraturan Perundang-Undangan Negara Pantai. Pasal ini menjelaskan bagaimana negara pantai sebagai penegak yurisdiksi wilayah lautnya memperlakukan dan memproses pelaksanaan hukuman baik terhadap awak serta unit

kapal yang terbukti melanggar hukum yang berlaku. Lebih jelas lagi, pernyataan bertentangan tersebut tertera jelas pada Ayat 1 dan 4 yang membahas mengenai prosedur pengkapan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dari negara pantai dan kewajiban negara pantai untuk memberi tahu kepada negara bendera melalui saluran yang tepat mengenai tindakan yang diambil dan setiap hukuman yang akan dijatuhkan. UNCLOS Bab V Pasal 73 Ayat 1 berisi tentang hak negara dalam mengelola zona ekonomi eksklusif dan melaksanakan yurisdiksinya terhadap kapal-kapal yang melintas di atasnya.<sup>3</sup> Sedangkan Pasal 4 mengenai kewajiban negara pantai kepada negara bendera kapal perihal tindakan dan hukuman yang dijatuhkan kepada kapal yang terbukti melanggar yurisdiksi negara pantai.<sup>4</sup>

Namun perlu diingat kembali jika subjek hukum yang dimaksud adalah manusianya (awak dan personel kapal), bukan kapalnya. Hal ini menjadikan permasalahan penindakan terhadap kapal yang disita tidak diatur secara komprehensif dalam UNCLOS. Pada Ayat 2, seharusnya kapal-kapal beserta kru yang ditangkap harus segera dibebaskan dengan jaminan uang atau bentuk jaminan lainnya yang layak.<sup>5</sup> Namun, Ayat 2 ini memiliki batas yang abu-abu sehingga seringkali gugur bila menyinggung penegakan yurisdiksi ZEE negara pantai terkait.

Merujuk pada instrumen-instrumen yang digunakan sebagai landasan kebijakan, dapat dipahami jika pengambilan kebijakan penenggelaman kapal ini sudah sah dan sesuai dengan hukum baik nasional mau pun internasional (Elnizar,

---

<sup>3</sup> UNCLOS 1982 Bab V Pasal 73 hal. 49

<sup>4</sup> ibid

<sup>5</sup> ibid



2017). Ada pun dalam setiap pelaksanaan penenggelaman atau peledakan kapal sudah melalui persetujuan putusan pengadilan berdasarkan ketentuan Bagian Kedua A Pasal 76A UU Perikanan (Rohingati, 2014). Pada titik ini, sudah dipahami pula bila apa yang dilakukan oleh Indonesia sudah tepat dan sesuai dengan protokol yang dimaksud dalam menerapkan kebijakannya. Lantas, hal ini pula yang menjadi landasan kuat dalam menerapkan kebijakannya terhadap penenggelaman kapal perikanan berbendera asing dalam upayanya menciptakan kondisi yang kondusif terhadap keamanan maritim di Indonesia (Nurdin, et al., 2018).

Kurang dari 100 hari masa kerja, Presiden Joko Widodo membentuk satuan tugas khusus dalam masalah pengamanan laut, Badan Keamanan Laut (Bakamla) yang sebelumnya bernama Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) (Kominfo RI, 2014). Melalui pembentukan Bakamla ini, Presiden Joko Widodo kemudian mengerahkan intansi lain masuk ke dalam kekuatan armada patroli maritim, yaitu TNI-AL, Polisi Air dan Udara (Polairud) oleh Polri, Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP) oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai (KPLP) oleh Kementerian Perhubungan (Kemenhub), dan Direktorat Jenderal Bea Cukai (Ditjen Bea Cukai) oleh Kementerian Keuangan (Jurnal Maritim, 2019). Selain itu, masih ada Direktorat Jenderal Imigrasi oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkuham), namun perannya hanya bekerjasama tanpa memiliki armada sendiri. Instansi-intansi tersebut menjadi garda utama dan terdepan dalam mengatasi permasalahan keamanan maritim di Indonesia.

Aturan tata kelola mengenai siapa yang berhak dalam penegakkan pemberantasan penangkapan ikan secara ilegal secara jelas telah diatur melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 115 Tahun 2015 Tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Ikan Secara Ilegal (*Illegal Fishing*). Satuan Tugas ini dibentuk dalam upaya peningkatan penegakkan hukum terhadap terhadap pelanggaran dan dan kejahatan di bidang perikanan khususnya penangkapan ikan secara ilegal, yang kemudian Satuan Tugas ini sesuai nomor perpres yang dikeluarkan dinamakan sebagai Satuan Tugas (Satgas) 115. Satgas 115 berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Satgas 115 memiliki tugas dan kewenangan yang tertuang dalam Perpres No. 115 tahun 2015 pada Bab 1 tentang kedudukan, tugas, dan kewenangan, Bagian 2 tentang tugas pada Pasal 2 dan Bagian 3 tentang kewenangan pada Pasal 3.

Tugas utama dari Satgas 115 ialah mengembangkan dan melaksanakan penegakan hukum sebagai upaya pemberantasan penangkapan ikan secara ilegal di wilayah laut yurisdiksi Indonesia, bekerja sama dengan instansi-instansi terkait.<sup>6</sup> Sedangkan wewenangnya meliputi menentukan target operasi penegakan hukum, melakukan koordinasi dengan dalam pengumpulan data dan informasi dengan institusi terkait, membentuk dan memerintahkan unsur-unsur Satgas, serta melaksanakan komando dan pengendalian terhadap alutsista beserta teknologinya dalam penanganan masalah *illegal fishing*.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Perpres Nomor 115 Tahun 2015 hal. 3

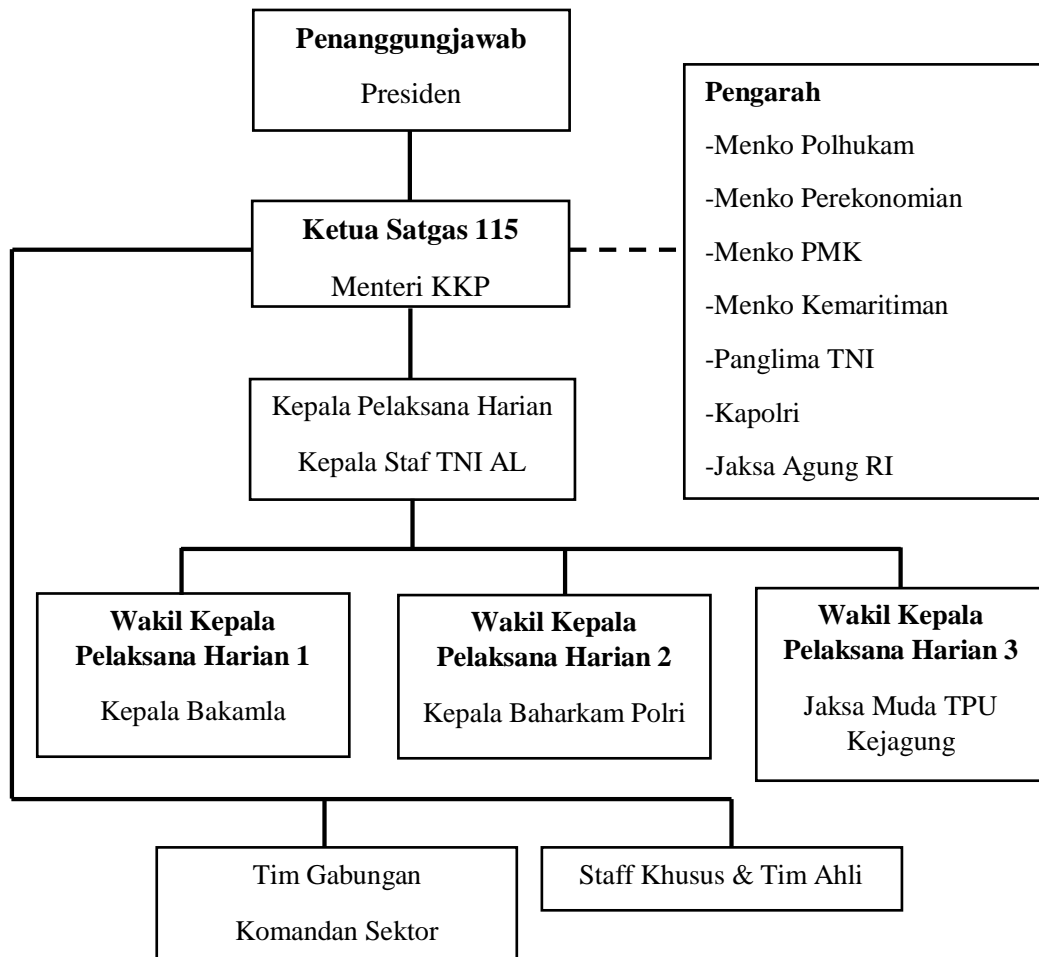
<sup>7</sup> Perpres Nomor 115 Tahun 2015 hal. 4

Struktur organisasi Satgas 115 diatur dalam Bab II tentang Organisasi, Pedoman Operasi, Pelaporan, dan Masa Tugas pada Bagian Kesatu tentang Organisasi pada Pasal 4 Ayat 1-6. Susunan Satgas 115 menurut Pasal 4:

- (1) Satgas Terdiri dari
  - a. Komandan Satgas: Menteri Kelautan dan Perikanan;
  - b. Kepala Pelaksana Harian: Wakil Kepala Staf Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut;
  - c. Wakil Kepala Pelaksana Harian 1: Kepala Badan Keamanan Laut;
  - d. Wakil Kepala Pelaksana Harian 2: Kepala Badan Pemeliharaan Keamanan, Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
  - e. Wakil Kepala Pelaksana Harian 3: Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Umum, Kejaksaan Agung Republik Indonesia.
- (2) Satgas membentuk Tim Gabungan yang dipimpin Komandan Sektor (On Scene Commander) di laut dan melaksanakan penangkapan ikan secara ilegal berdasarkan data intelijen.
- (3) Tim Gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Komandan Satgas.
- (4) Untuk memperlancar pelaksanaan tugas Satgas dibentuk Sekretariat Satgas yang bertugas mengurus administrasi dan keuangan Satgas yang dipimpin oleh seorang Kepala Sekretariat.
- (5) Susunan Sekretariat Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Komandan Satgas.
- (6) Komandan Satgas dapat mengangkat Staf Khusus dan Tim Ahli yang bertugas membantu pelaksanaan tugas Satgas.

Guna mempermudah dalam memahami struktur organisasi Satgas 115 dan pihak terkait lainnya, akan disajikan bagan struktur organisasi berikut:

Gambar 2. 1 Bagan Struktur Organisasi Satgas 115



Sumber: Perpes RI no. 115 Tahun 2015

### 2.3 Pelaksanaan Kebijakan Penenggelaman Kapal di Periode Pertama Kepemimpinan Presiden Joko Widodo

Hasil penerapan kebijakan penenggelaman begitu menghebohkan publik setelah Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) merilis data tentang kasus kapal asing yang melakukan tindakan TPPI terhitung sejak 2014-2018. Sebanyak 488 kapal telah divonis pengadilan tinggi negeri untuk ditindak (KKP, 2019). Hal ini belum terhitung pula dengan tindakan pelanggaran maritim lainnya, seperti pelanggaran perbatasan atau tindakan ilegal di atas laut lainnya.

Sebagai pelaksana tugas dari Menteri KKP pertama era kepemimpinan Presiden Joko Widodo, ditunjuklah Susi Pudjiastuti sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan Indonesia dalam Kabinet Kerja periode 2014-2019 pada 26 Oktober 2014 (Kominfo RI, 2014). Alasan Presiden Joko Widodo ketika memilih Susi Pudjiastuti sebagai Menteri KKP, sebagai apa yang dituturkan melalui pernyataan lewat akun Facebook resmi Presiden Joko Widodo pada 1 November 2014, menyatakan alasan ia memilih Susi sebagai menteri ialah karena kecakapan dan karakter Susi yang dianggap mampu untuk memenuhi Nawacitanya dalam meningkatkan kesadaran pentingnya eksistensi kemaritiman Indonesia (Jemadu, 2014). Presiden Joko Widodo mengatakan sosok Susi Pudjiastuti adalah orang yang cocok dalam menangani masalah pencurian ikan di Indonesia sesuai dengan kutipan status Facebook-nya, *“Saya senang dengan cara kerja Bu Susi yang dalam jam-jam pertama pekerjaannya membuka kesadaran publik bagaimana potensi laut kita dicuri nelayan asing, juga target-target atas Kementerian Perikanan dan Kelautan yang bisa memberikan devisa pada negara (Wahono, 2014).”*

Menggunakan instrumen Undang-Undang yang berlaku, Menteri Susi menyatakan bila ide penenggelaman kapal bukan berasal dari dirinya, melainkan sudah dimandatkan dalam UU nomor 45 tahun 2009 (Syaefudin, 2017). Penindakan penenggelaman kapal yang terus meningkat ini pula dinyatakan oleh Menteri Susi sebagai perintah dari Presiden Joko Widodo sebagai kepala negara. Menteri Susi mengatakan tidak akan menghentikan penindakan penenggelaman kapal apabila tidak diperintah langsung oleh Presiden Joko Widodo untuk menghentikan (Hadi, 2018). Pernyataan ini juga dinyatakan secara tegas bahwa perintah penenggelaman

kapal sudah dicanangkan yang awalnya tidak segera direspon, yang disampaikan pada saat menghadiri acara Musrenbang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional /Bappenas pada 18 Desember 2014.<sup>8</sup>

Atas perintah Presiden Joko Widodo, KKP di bawah kepemimpinan Menteri Susi yang juga sebagai Ketua Satgas 115 melaksanakan mandatnya dalam upaya menjaga kekayaan sumber daya maritim. Berdasarkan laporan tahunan KKP dari tahun 2014-2019, Satgas 115 setidaknya sudah menangkap dan menenggelamkan sebanyak 556 kapal, baik kapal berbendera Indonesia dan asing. Data jumlah penenggelaman kapal oleh Indonesia sejak tahun 2014-2019 dapat dilihat pada tabel berikut.

*Tabel 2. 1 Jumlah Penenggelaman Kapal Pelaku TPPI tahun 2014-2019*

No.	Negara	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Jumlah
1	Malaysia	-	12	27	12	22	14	<b>87</b>
2	Filipina	1	25	22	17	15	1	<b>91</b>
3	Vietnam	3	36	59	91	83	49	<b>321</b>
4	Indonesia	-	10	5	6	4	1	<b>26</b>
5	Thailand	2	19	-	1	1	1	<b>24</b>
6	Papua Nugini	2	-	-	-	-	-	<b>2</b>
7	Tiongkok	-	1	-	-	-	2	<b>3</b>
8	Nigeria	-	-	1	-	-	-	<b>1</b>
9	Belize	-	-	1	-	-	-	<b>1</b>
	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>113</b>	<b>115</b>	<b>127</b>	<b>125</b>	<b>68</b>	<b>556</b>

*Sumber: Laporan Tahunan KKP RI 2014-2019*

<sup>8</sup> Utas video saat Jokowi menyatakan bahwa perintah penenggelaman kapal sudah dicanangkan sebelumnya dan harus digalakkan <https://www.youtube.com/watch?v=h1j73QXXfCY>

Angka tersebut dapat dibilang fantastis, mengingat dalam kurun waktu tersebut, terdapat signifikansi data mengenai tingkat tindak kejahatan TPPI yang terjadi di perairan Indonesia. Dampak yang dirasakan pun berjalan pada arah positif. Hal ini dibuktikan, sebagai contoh, berdasarkan Laporan KKP tahun 2018, terjadi peningkatan rata-rata pendapatan dari 2015-2018 sebesar 7,97%. Kemudian, kenaikan produksi perikanan sebesar 1,41% dari 24,15 ton pada 2017 menjadi 24,86 ton pada 2018. Lalu, nilai ekspor hasil perikanan juga mengalami kenaikan sebesar 7,52% yaitu 4,52 juta USD (Dolar AS) pada 2017 menjadi 4,8 juta USD pada 2018 (KKP, 2019). Tingkat konsumsi ikan dalam negeri pada rentang 2013-2017 mengalami kenaikan sebesar 7,68% per tahun dan terus menunjukkan tren positif.

Berdasarkan pada data di atas, adanya kenaikan dalam nilai yang positif menunjukkan adanya efektivitas dalam penerapan kebijakan penenggelaman kapal. Hal ini pula menunjukkan bahwa kebijakan penenggelaman kapal dianggap sebagai kebijakan yang berhasil dalam menanganinya masalah TPPI yang selama ini menjadi masalah utama dalam pelaksanaan keamanan kedaulatan dan sumber daya maritim maritim di Indonesia.

Pada pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal di periode pertama ini, meski telah dituntaskan KKP di bawah kepemimpinan Menteri Susi hingga akhir masa jabatannya, tidak serta merta membuat kebijakan penenggelaman kapal mendapat tanggapan secara positif. Kritik muncul tidak hanya dari pihak asing, bahkan dari pihak domestik ikut mengkritik kebijakan kapal tersebut. Kebijakan penenggelaman kapal yang melibatkan negara satu kawasan tentu mendapat

beberapa kritikan atau protes. Beberapa negara di kawasan ASEAN seperti Vietnam, Thailand, Filipina, dan Malaysia beberapa kali mengirimkan nota protes atau kritik terhadap kebijakan penenggelaman kapal tersebut (Chairun Nasirin, 2017: 20-21).

Kritik terhadap kebijakan penenggelaman kapal juga berasal dari pihak dalam negeri, seperti dari Wakil Presiden (Wapres) Republik Indonesia, Jusuf Kalla. Dia berpendapat bahwa sebaiknya kapal asing yang divonis melakukan TPPI disita untuk kemudian dilelang kepada masyarakat guna menghindari kerugian berupa biaya penenggelaman dan risiko kerusakan ekosistem akibat peledakan kapal (Nadlir, 2018). Wapres Jusuf Kalla juga merujuk pada UU no. 45 tahun 2009 yang menyebutkan bentuk peledakan tidaklah begitu perlu. Beliau juga mengatakan, Presiden Joko Widodo melalui pernyataannya bentuk kebijaksanaan penenggelaman kapal masih dibutuhkan, tetapi fokus harus dialihkan kepada ekspor produk perikanan (Sukmana, 2018).

Bentuk kritik lain juga datang dari pihak lembaga kementerian. Kemenko Bidang Kemaritiman adalah lembaga yang kerap menyinggung masalah kebijakan penenggelaman kapal oleh Indonesia. Kemenko Bidang Kemaritiman yang pada saat itu dipimpin oleh Luhut Binsar Pandjaitan kerap mengkritik kebijakan penenggelaman kapal yang dilaksanakan KKP. Salah satunya ketika Menko Luhut mengatakan tidak akan ada penenggelaman kapal asing di tahun 2018 dan menyatakan itu sebagai perintah kepada KKP pimpinan Menteri Susi (Putra, 2018). Pada tahun 2017, permasalahan kebijakan penenggelaman kapal juga masuk ke dalam agenda Kemenko Bidang Kemaritiman dalam Laporan Tahunannya (Kemenko Bidang Kemaritiman, 2018: 20-21). Hasil rapat koordinasi Kemenko



Kemaritiman tersebut berisi 7 poin mengenai pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal di Indonesia.

#### **2.4 Pelaksanaan Kebijakan Penenggelaman Kapal di Periode Kedua Kepemimpinan Presiden Joko Widodo**

Masa jabatan Presiden Joko Widodo diperpanjang usai memenangkan Pemilihan Umum (Pemilu) presiden tahun 2019. Pada tanggal 20 Oktober 2019 Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin secara sah dilantik dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR) RI (Situs Resmi Presiden RI, 2019). Usai pelantikan tersebut, tak lama Presiden Joko Widodo segera mengumumkan perubahan jajaran kabinet menterinya, tepatnya pada 23 oktober 2019. Sebanyak 38 nama menteri yang terdiri dari menteri koordinator dan menteri bidang diumumkan, yang kemudian susunan kabinet menteri ini diberi nama Kabinet Indonesia Maju (Kemensetneg RI, 2019).

Secara tidak terduga, Menteri Susi Pudjiastuti yang sebelumnya menjabat sebagai Menteri KKP, namanya tidak masuk ke dalam jajaran Kabinet Indonesia Maju. Posisinya diumumkan telah digantikan oleh Edhy Prabowo. *Reshuffle* atau perombakan kabinet ini wajar, mengingat pergantian periode menandakan ada sebuah perubahan yang mungkin terjadi. Atas terpilihnya Edhy Prabowo sebagai Menteri KKP menggantikan Susi Pudjiastuti, Menteri Edhy Prabowo diharapkan mampu meneruskan kinerja yang telah dicapai oleh Menteri Susi pada periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo periode pertama.

Pada masa kepemimpinan Edhy Prabowo, isu-isu mengenai perubahan kebijakan era Susi Pudjiastuti santer terdengar. Pasalnya, Menteri Edhy diharapkan

untuk dapat melanjutkan tugas dari Menteri Susi sebelumnya (Rahman, 2019). Selama menjabat, setidaknya ada beberapa kebijakan Menteri Susi yang hendak dikaji ulang. Berdasarkan pada laporan berita di media massa, setidaknya ada beberapa kebijakan Menteri Susi yang tidak akan dilanjutkan kembali, yaitu; pelarangan ekspor benih lobster, larangan penggunaan alat tangkap ikan cantrang, dan penenggelaman kapal pelaku TPPI (Idris, 2020). Semua kebijakan lama yang berusaha dihapus tersebut mengundang banyak perhatian khalayak publik, terutama pada isu penenggelaman kapal.

Sebelumnya, Menteri Edhy telah menyatakan bahwa pelaksanaan penenggelaman kapal dapat dilaksanakan kapan saja dan sebanyak apa pun kapal dapat ia tenggelamkan (Sandi, 2019). Lebih tegas ia mengatakan bahwa penenggelaman kapal bukan lah opsi utama dan diminta agar publik tidak terjebak pada era lama pada penerapan kebijakan. Tambahnya, ada opsi lain yang lebih mengedepankan nilai dan fungsi yang lebih praktis, seperti menghibahkan kapal yang ditangkap untuk diberikan kepada nelayan dalam negeri.

Ketika masa kepemimpinannya sebagai sebagai Menteri KKP yang baru berjalan satu tahun, Menteri Edhy terjerat kasus tindak pidana korupsi (tipikor), tentang keterlibatannya terhadap kasus suap atau gratifikasi mengenai kebijakan ekspor benih lobster atau benur (BBC Indonesia, 2020). Pada 26 November, usai ditetapkan sebagai tersangka, Edhy Prabowo secara sukarela menyatakan undur diri (Putri, 2020). Penyampaian pengunduran ini disampaikan langsung kepada Presiden Joko Widodo. Mundurnya Edhy Prabowo sebagai Menteri KKP, membuat posisi pemimpin Kementerian KKP diisi oleh Luhut Binsar Pandjaitan selaku

Kemenko Kemaritiman sebagai Ad Interim atau pelaksana tugas sementara akibat kekosongan posisi (Hakim, 2020).

Jajaran Kabinet Indonesia Maju mengalami perombakan pertamanya. Pada 23 Desember 2020, Presiden Joko Widodo memperkenalkan enam figur menteri baru menggantikan menteri yang lama berdasarkan pada Keppres RI Nomor 133/P Tahun 2020 tentang Pengisian dan Penggantian Beberapa Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024 (Situs Resmi Presiden RI, 2022). Menteri KKP, Edhy Prabowo, yang sebelumnya terjerat kasus korupsi jelas masuk dalam perombakan usai mengundurkan diri.

Pada tanggal yang sama, Presiden Joko Widodo mengangkat dan melantik Menteri KKP yang baru, Sakti Wahyu Trenggono (Situs Resmi KKP, 2020). Pelantikan Sakti Wahyu Trenggono sebagai pimpinan KKP dianggap beberapa pihak tidak akan jauh berbeda dengan kepemimpinan Edhy Prabowo, karena memiliki latar belakang politis yang begitu kuat dan latar belakangnya yang tidak memiliki pengalaman dalam penanganan masalah kedaulatan masyarakat bahari, apalagi perkara kelautan dan perikanan (KIARA, 2020).

Perkara penenggelaman kapal masih menjadi polemik silih bergantinya kursi kekuasaan pimpinan KKP. Setelah Menteri Sakti Wahyu Trenggono menjadi pimpinan KKP, dirinya juga mengatakan masih belum pasti akan melanjutkan tren kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing yang melanggar atau tidak, meski mengatakan bentuk pencegahan dan hukuman yang tegas itu perlu (Al Hikam, 2020). Pada pelaksanaannya, kepemimpinan 100 hari pertaman Menteri Sakti Wahyu Trenggono telah menangkap 67 kapal yang terbukti melanggar dan

26 kapal di antaranya ditenggelamkan hingga Maret 2021 (Librianty, 2021). 10 dari 26 kapal yang ditenggelamkan, sebelumnya sudah menerima hasil putusan pengadilan paling akhir pada bulan Agustus 2019 sekaligus menandakan putusan terakhir hukuman penenggelaman kapal perikanan di Indonesia (Situs Resmi KKP, 2021). Angka ini bertambah lagi menjadi 72 kapal yang tertangkap pada April 2021 (Rahman, 2021).

Pada tahun yang sama dengan aktivitas penenggelaman kapal terakhir, tepatnya pada bulan Desember 2021, Menteri Sakti Wahyu Trenggono menyatakan akan menghentikan penenggelaman kapal dan memilih untuk menghibahkan kepada nelayan dan pihak lain yang dapat memanfaatkannya demi kesejahteraan bersama (Herman, 2021). Menteri Sakti Wahyu Trenggono sendiri mengklaim bahwa angka pencurian ikan terus menurun meski tanpa adanya kebijakan penenggelaman kapal (Alliva, 2022). Laksamana Muda (Laksda) TNI Adin Nur Awaludin, selaku Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (PSDKP) KKP, mengatakan .penghibahan kapal justru akan memberikan dampak ekonomi dan kemanfaatan kapal yang lebih baik kepada kelompok nelayan lokal (Sulaeman, 2021). Sekretaris Jenderal (Sekjen) KKP, Antam Novambar, juga menyatakan lebih mendukung untuk menghibahkan kapal kepada perguruan tinggi dan balai penelitian dengan kemanafaatannya dalam bidang pendidikan kelautan dan pemanfaatan sumber daya (KKP, 2021).

Pada pelaksanaan kebijakan periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo, respon terhadap pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal berbeda daripada periode sebelumnya. Pihak yang sebelumnya memprotes kebijakan

penenggelaman kapal sudah tidak bersuara kembali. Seperti misalnya, Menko Marves, Luhut Binsar Pandjaitan, yang pada periode pertama kepemimpinan Presiden Joko Widodo menjabat sebagai Menko Kemaritiman tidak sudah memberi respon usai kebijakan penenggelaman kapal dihentikan. Mulai dari laporan tahunan, berita resmi Kemenko Marves, sampai dengan media publik, usai berubah nama menjadi Kemenko Marves sama sekali tidak ada laporan menyinggung permasalahan kebijakan penenggelaman kapal lagi dari kementerian koordinator ini.

## **2.5 Perubahan Penerapan Kebijakan Penenggelaman Kapal Perikanan Pelaku TPPI**

Pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal pada periode pertama dan kedua di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo menunjukkan adanya bentuk perubahan. Pada subbab 2.3 dan 2.4 menunjukkan adanya perubahan kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing. Letak perubahan terletak pada tingkat usaha yang dilakukan dalam pelaksanaannya. Menurut Herman (1990: 5), bentuk atau tingkat perubahan ini berada pada level *adjustment change* atau perubahan yang diatur. Maksudnya, tingkat perubahan terjadi berdasarkan pada ukuran tingkat usaha yang dilakukan dalam melaksanakan kebijakan.

*Adjustment Changes. Changes occur in the level of effort (greater or lesser) and/or in the scope of recipients (such as refinement in the class of targets). What is done, how it is done, and the purposes for which it is done remain unchanged.*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Charles F. Hermann dalam jurnalnya, “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy (1990: 5)*”, mengenai pengertian dari *adjustmen change* atau perubahan yang diatur.

Alasan mengapa tingkat perubahan berada pada level *adjustment change* terletak pada instrumen UU Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 2004. Pada UU Nomo 45 Tahun 2009, telah ditetapkan ketentuan mengenai tindakan yang diperlukan dalam penanganan terhadap kapal perikanan berbendera asing yang ditangkap di perairan Indonesia, tepatnya pada Pasal 69 Ayat (4). UU ini lah yang menjadi acuan bagi KKP yang saat itu dipimpin oleh Susi Pudjiastuti pada periode pertama kepemimpinan Presiden Joko Widodo, dalam melaksanakan kebijakan penenggelaman kapal.

Pada periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo, KKP di bawah Edhy Prabowo dan Sakti Wahyu Trenggo, justru memandang lain terhadap pelaksanaan UU tersebut. Ada opsi selain menenggelamkan kapal yang tertera pada Pasal 76C, utamanya ayat 1 dan 5, yang menyatakan kapal dan barang yang ada di atasnya dapat dilelang atau diserahkan kembali kepada masyarakat, khususnya kelompok nelayan dan badan penelitian. Ayat 1 menyatakan bahwa benda dan/atau alat yang disita dari hasil TPPI dapat dilelang untuk negara.<sup>10</sup> Sedangkan pasal 5 menyatakan benda dan/atau alat yang dirampas dari hasil TPPI yang berupa kapa dan diserahkan kepada kelompok nelayan dan/atau koperasi perikanan.<sup>11</sup>

Guna memahami bentuk menurunnya penerapan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI di Indonesia pada dua periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, terhitung sejak 2014 hingga penelitian ini dilaksanakan, disajikan jumlah

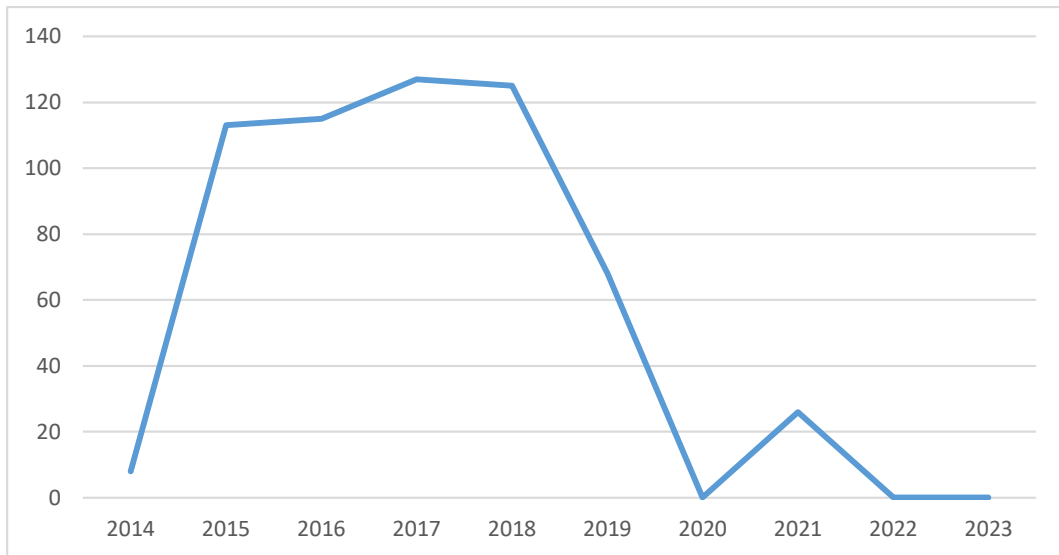
---

<sup>10</sup> UU RI Nomor 45 Tahun 2009 hal. 28

<sup>11</sup> *ibid*

kapal pelaku TPPI yang ditenggelamkan tiap tahunnya ke dalam tabel grafik berikut:

*Gambar 2. 2 Grafik Jumlah Kapal yang Ditenggelamkan Era Kepemimpinan Presiden Joko Widodo*



Sumber: Laporan Tahunan KKP RI 2014-2022 dan berita laman resmi situs KKP RI

Masih adanya penenggelaman kapal pada tahun 2021 sempat diyakini sebagai inkonsistensi penerapan kebijakan. Padahal, pada tahun 2020 sama sekali tidak tercatat adanya tindak penenggelaman kapal. Namun, berdasarkan pada Sistem Informasi Penelusuran Perkara (SIPP) Pengadilan Negeri (PN) Natuna, sebanyak 10 kapal terakhir dari 26 kapal yang ditenggelamkan pada tahun 2021 didaftarkan perkara dan menerima putusan hasil pengadilan paling akhir pada bulan Agustus 2019. Ini menandakan tindakan penenggelaman kapal yang dilaksanakan pada tahun 2021 hanya lah menyelesaikan mandat PN Natuna yang sebelumnya telah mengeluarkan putusan terhadap kapal perikanan yang terbukti sebagai pelaku TPPI.

Pada kasus setelahnya, terhitung mulai bulan November 2019 hingga penelitian dilaksanakan, putusan perampasan dan pemusnahan kapal dengan cara ditenggelamkan tidak pernah dilaksanakan. Bila pun ada yang sempat menerima putusan penenggelaman kapal, banding terhadap hukuman penenggelaman kapal selalu diterima PN Natuna sehingga menghindarkan hukuman tersebut untuk selanjutnya hanya menjadi barang sitaan milik negara. Keputusan untuk tidak lagi menjatuhkan hukuman penenggelaman kapal juga diikuti PN Tanjung Balai Karimun di Kepulauan Riau yang juga kerap menjadi pengadilan bagi kasus TPPI, terhitung sejak terakhir kali pada Agustus 2019. Hal ini menegaskan bahwa masa periode kedua kepemimpinan Presiden Joko Widodo sama sekali sudah tidak menjatuhkan hukuman tindak penenggelaman kapal perikanan pelaku TPPI di Indonesia.

Pernyataan lain mengenai tingkat perbedaan usaha pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal adalah pernyataan Menteri Edhy Prabowo yang menyatakan bahwa ia dapat kapan saja menenggelamkan kapal, hanya saja kebijakan penenggelaman kapal dianggap tidak memiliki urgensi yang tinggi (Sandi, 2019). Hal ini juga didukung tidak adanya perintah langsung, baik lisan mau pun peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden Joko Widodo mengenai penghentian kebijakan penenggelaman kapal perikanan berbendera asing. Pernyataan dan dukungan data yang ditemukan tersebut menunjukkan bahwa perubahan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI tidak terletak pada perubahan kebijakan secara drastis, melainkannya berubahnya performa penerapan kebijakan sesuai dengan pernyataan Hermann tentang *adjustment change* atau perubahan yang diatur.



## 2.6 Penerapan Kebijakan Penenggelaman Kapal yang Menurun

Penerapan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI menjadi sebuah fenomena yang begitu menyita berbagai pihak. Pentingnya masalah pengelolaan sumber daya kelautan Indonesia yang rawan terhadap berbagai ancaman, menjadikan kebijakan penenggelaman kapal sebagai salah satu solusi yang dihadirkan Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, berdasarkan pada visi Nawacitanya yang hendak membawa Indonesia menjadi Poros Maritim Dunia. Meski demikian, problematika penerapan kebijakan selama masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo menjadi sebuah pertanyaan.

Selama dua periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pasang surut terjadi terhadap penerapan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI yang mana konsistensi penerapan kebijakan mengalami perbedaan yang signifikan. Hal ini terindikasi dengan adanya perbedaan jumlah kapal pelaku TPPI yang ditenggelamkan pada rentang dua periode kepemimpinannya, 2014-2019 dan 2019 hingga penelitian ini dilaksanakan. Perbedaan jumlah penenggelaman kapal jelas menunjukkan adanya perubahan pada kebijakan tersebut. Namun, perlu dipahami kembali, bahwa perubahan terjadi pada tingkatan perubahan yang diatur atau *adjustmen change* sesuai dengan konsep milik Hermann yang menjabarkan perubahan dari tingkat performa yang dilaksanakan.

Perubahan berada pada tingkat *adjustment change* dilihat dari tingkat performa kebijakan dan seperangkat peraturan yang mengikatnya. Pada kasus yang peneliti ambil memperlihatkan keterkaitan dari performa penerapan kebijakan penenggelaman kapal dengan peraturan yang menjadi landasan kebijakan tersebut. UU RI Nomor 45 Tahun 2009 menjadi pedoman utama dari kebijakan

penenggelaman kapal pelaku TPPI yang memiliki ketetapan hukum yang jelas. Perlu sebuah konstitusi dengan kuasa setara atau lebih guna dapat mengintervensi jalannya undang-undang tersebut. Tidak adanya seperangkat konstitusi, baik undang-undang mau pun bentuk peraturan lainnya, dalam intervensi penerapan kebijakan penenggelaman kapal pelaku TPPI berdasarkan UU RI Nomor 45 Tahun 2009 menunjukkan bahwa letak perubahan tidak berada pada landasan kebijakan, melainkan berada pada tingkat usaha yang dilaksanakan dalam melaksanakan kebijakan.

Penyebutan ‘perubahan kebijakan’ pada kasus yang peneliti bahas pun dirasa kurang tepat, dikarenakan tidak adanya bentuk perubahan kebijakan yang terjadi berdasarkan landasan kebijakan yang ketetapannya tidak berubah, begitu pun program yang dijalankan. Lebih tepatnya, bentuk perubahan yang terjadi ialah berubahnya performa penerapan dari kebijakan. Maka dari itu, kasus yang peneliti ambil lebih sesuai menggunakan padanan berubahnya ‘penerapan’ kebijakan penenggelaman kapal perikanan pelaku TPPI di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo. Penyesuaian padanan setidaknya dapat menghindari ambiguitas dari inti penelitian.