

BAB II

REZIM HUKUM PERIKANAN DI WILAYAH PERAIRAN INDONESIA

A. Wilayah Laut dan Tindak Pidana Perikanan di Indonesia

1. Wilayah Indonesia



Gambar 1. Wilayah Indonesia

Kawasan laut Indonesia sangat luas, mencapai 3.273.810 km².²⁷ Anugerah ini sangat menguntungkan bagi Indonesia, sebab di wilayah laut Indonesia terkandung berbagai macam sumber daya kelautan, mulai dari berbagai macam jenis ikan seperti pelagis besar, pelagis kecil, demersal dan udang hingga terumbu karang berkembang biak dengan baik di perairan Indonesia. Terumbu karang

²⁷ Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan..., hlm. 3.

sebagai tempat tinggal ikan yang dimiliki Indonesia sekitar 574 spesies jenis karang dari 605 total jenis terumbu karang yang diketahui dunia.²⁸ Namun dengan maraknya tindak pidana perikanan yang terjadi, akan merusak populasi terumbu karang. Sebab terumbu karang sangat sensitif terhadap aktivitas *antropogenik*²⁹ dalam skala luas.

Sedangkan untuk pembentukan terumbu karang memerlukan waktu yang panjang. Dalam waktu satu tahun, terumbu karang hanya tumbuh 1 cm. Pun terumbu karang memiliki fungsi ekologis, yaitu sebagai penyerap karbon terbesar di bumi melebihi hutan di darat. Terumbu karang juga dapat menahan ombak dari abrasi. Mengingat fungsi tersebut, maka menjadi penting untuk dilakukan pelestarian terumbu karang dan salah satu caranya adalah dengan menanggulangi terjadinya *illegal fishing* melalui penegakkan hukum.

Berlimpahnya sumber daya kelautan Indonesia disebabkan oleh iklim tropis di Indonesia yang menghasilkan dua fenomena anomali iklim regional, yaitu *ENSO* (El-Nino dan La Nina) di belahan timur (Samudera Pasifik) dan *Indian Ocean Dipole Mode* (positif dan negatif) di belahan barat (Samudera Hindia) yang mempengaruhi ekosistem perairan Indonesia beserta biota laut yang hidup didalamnya. *Indian Ocean Dipole Mode* merupakan gejala penyimpangan iklim akibat interaksi laut-atmosfer di samudera Hindia. *Indian Ocean Dipole Mode* positif dicirikan dengan adanya anomali suhu permukaan laut (SPL) yang lebih hangat dari normalnya di bagian barat samudera hindia (Timur Afrika) dan lebih

²⁸ Ni Wayan Purnama Sari. "Metode Baru Sebagai Usaha Untuk Merehabilitasi Terumbu Karang di Indonesia Secara Cepat", *Majalah Ilmiah Oseana*, No. 1, vol. XL, (2015), hlm. 27.

²⁹ Antropogenik adalah istilah untuk pencemaran yang timbul akibat aktivitas manusia.

dingin dari normalnya di bagian timur samudera hindia (barat Sumatera). Pada fase positif ini, terjadi peningkatan intensitas *upwelling* (naiknya massa air dari dasar ke permukaan) yang kaya nutrien dan terjadi peningkatan klorofil-a identik yang menandakan tingginya produktivitas primer perairan, penyimpangan iklim ini akan diikuti dengan melimpahnya sumber daya ikan.³⁰

Saat ini kondisi perikanan laut dunia mengalami gejala *overfishing* dan penurunan stok ikan. Begitu pula dengan Indonesia, penurunan stok ikan disebabkan meningkatnya jumlah armada penangkap ikan yang diikuti dengan menurunnya produktivitas tangkapan.³¹ Pada tahun 2016 terhitung sejak tanggal 1 Januari sampai 21 November, jumlah kapal yang melakukan tindak pidana perikanan di Indonesia sebanyak 151 unit dengan rincian 23 unit kapal perikanan Indonesia, 26 unit kapal perikanan Malaysia, 23 unit kapal perikanan Philipina, 1 unit kapal Perikanan Republik Rakyat Cina, 1 unit kapal perikanan Thailand dan 77 unit kapal perikanan Vietnam.³² Berdasarkan potensi sumber daya laut yang dimiliki Indonesia dan lemahnya pengawasan oleh pemerintah, menjadi wajar bila tindak pidana perikanan marak terjadi di Negara ini.

³⁰ Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan..., hlm. 3.

³¹ Aji Sularso, *Overfishing, Overcapacity dan Illegal Fishing Studi Kasus Laut Arafuru*, (Jakarta Pusat: Kementerian Kelautan, 2009), hlm. 33.

³² Rekapitulasi Kapal Hasil Tangkapan Kapal Pengawas, 21 November 2016, Direktorat Kapal Pengawas, Dirjen PSDKP.

2. Wilayah Laut Indonesia Sebelum Deklarasi Djuanda



Gambar 2. Wilayah laut Indonesia sebelum Deklarasi Djuanda

Berdasarkan sejarah hukum laut, wilayah laut memiliki berbagai fungsi, diantaranya sebagai sumber makanan manusia, jalur perdagangan, sarana penaklukan, tempat pertempuran, tempat bersenang-senang dan alat pemisah atau pemersatu bangsa. Selain itu, manusia juga dapat memanfaatkan laut sebagai sumber daya alam bagi penghidupannya, jalur pelayaran, kepentingan pertahanan dan keamanan, serta berbagai kepentingan lainnya. Fungsi-fungsi tersebut menjadi latar belakang dalam penguasaan dan pemanfaatan laut oleh masing-masing negara melalui suatu konsepsi hukum.³³

Konsep hukum laut berawal dari sejarah pertumbuhan hukum laut yang memperlakukan dua konsep kepemilikan, yaitu *Res comunis* dan *Res Nulius*.

³³ Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di bidang Hukum Laut*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman (Bandung: Bina Cipta. 1979), hlm. 1.

Res communis menyatakan bahwa laut adalah milik seluruh masyarakat dunia, sehingga tidak dapat dimiliki ataupun dimanfaatkan hasilnya oleh masing-masing negara. Sedangkan *Res nullius* menyatakan bahwa laut tidak ada yang memiliki, maka laut dan seluruh sumber dayanya dapat dikelola dan dimanfaatkan oleh masing-masing negara.³⁴

Konsep kepemilikan ini bermula dari konsep penguasaan laut oleh Imperium Roma yang menguasai seluruh Laut Tengah, hal ini ditujukan agar tidak ada bajak laut yang berlayar ke Laut Tengah dan semua orang dapat memanfaatkan Laut Tengah dengan bebas dan sejahtera.³⁵ Pemikiran bangsa Romawi terhadap penguasaan laut didasarkan pada doktrin *Res Communis Omnium*, yaitu hak bersama seluruh umat manusia. Doktrin ini digunakan untuk kepentingan pelayaran dan kebebasan menangkap ikan.³⁶ Pun *Res Communis Omnium* merupakan cikal bakal penguasaan laut dalam perkembangan hukum laut internasional dimasa-masa berikutnya.

Berbeda dengan *res communis*, konsep *res nullius* menguasai laut berdasarkan penaklukan. Artinya laut bisa dimiliki apabila yang menginginkannya dapat menduduki dan menguasai laut tersebut. Konsep ini muncul saat runtuhnya Imperium Roma, kemudian kerajaan-kerajaan yang ada pada saat itu mengklaim batasan-batasan laut. Diantaranya adalah Venetia yang mengklaim sebagian besar

³⁴ Hasyim Djalal, *Perjuangan Indonesia di bidang Hukum Laut ...*, hlm. 11.

³⁵ Didik Mohammad Sodik, *"Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia"*, (Bandung, Refika Aditama, 2014), hlm. 2.

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *"Hukum Laut Internasional"*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman (Bandung; Binacipta, 1983), hlm. 3.

laut Adriatik dan diakui oleh Paus Alexander III pada tahun 1177, berdasarkan kekuasaan tersebut Venetia memungut bea terhadap setiap kapal yang berlayar disana. Genoa juga mengklaim Laut Liguria menjadi kekuasaannya. Pisa melakukan hal yang sama dengan mengklaim Laut Thyrrhenia.³⁷

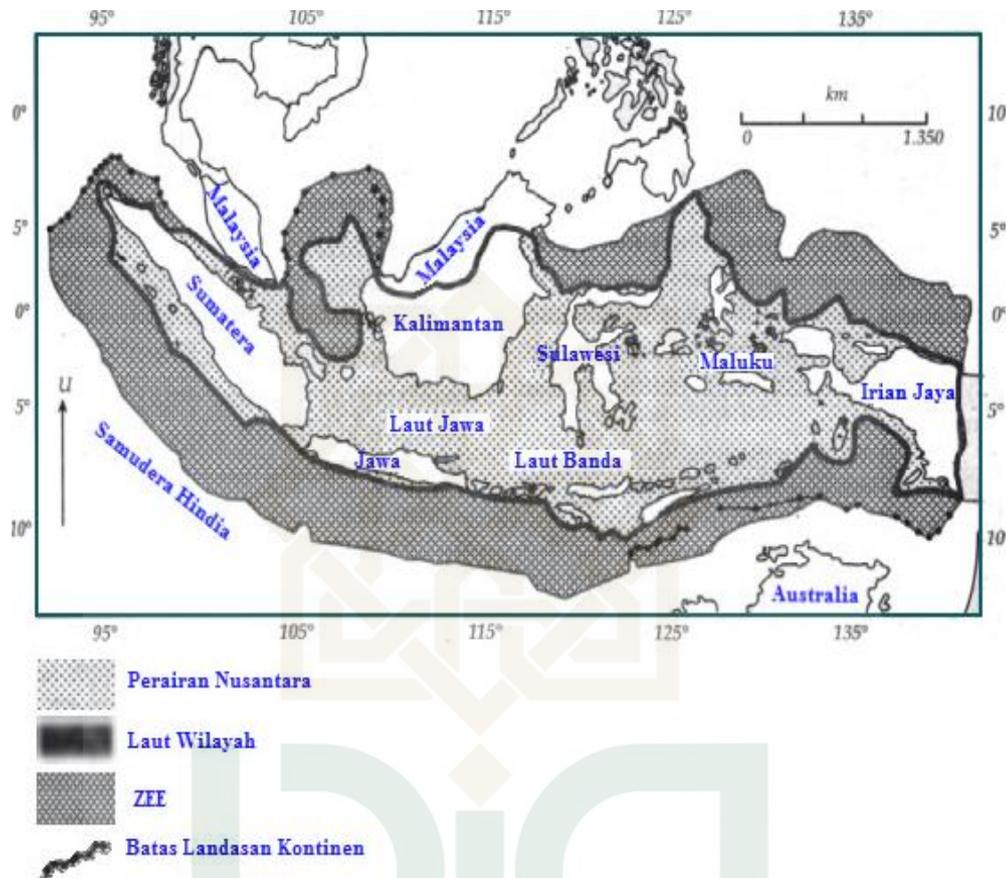
Bertumpu pada klaim ketiga kerajaan tersebutlah muncul kedaulatan dan wewenang khusus negara pantai atas laut territorial dan jalur tambahan. Meski demikian, keadaan laut internasional kembali bebas saat klaim keempat kerajaan di Eropa Barat mengenai konsep laut tertutup yang mendapat tantangan dari Belanda. Hugo Grotius, adalah perwakilan Belanda yang memperjuangkan kebebasan laut. Doktrin laut bebas oleh Grotius didasarkan pada kepemilikan laut yang dapat terjadi melalui *possession*. Dimana *possession* hanya terjadi melalui *okupasi* dan *okupasi* hanya terjadi atas barang-barang yang dapat dipegang teguh dan memiliki batas. Sedangkan laut tidak memiliki batas, sehingga laut tidak dapat di *okupasi*. Oleh sebab itu tuntutan kepemilikan laut berdasarkan penguasaan tidak dapat diterima.³⁸ Prinsip kebebasan laut oleh Grotius ini digunakan Belanda untuk masuk ke Samudera Hindia dalam usahanya memperluas perdagangan di Nusantara.³⁹ Prinsip kebebasan laut inilah yang menyebabkan kapal-kapal asing bebas berlayar di perairan Nusantara.

³⁷ Didik Mohammad Sodik, “*Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya...*”, hlm. 3.

³⁸ Hasyim Djalal, “*Perjuangan Indonesia di bidang Hukum...*”, hlm. 15.

³⁹ Sudjtmiko dan Rusdi Ridwan, “*Batas-Batas Maritim Antara Republik Indonesia Dengan Negara Tetangga*”, Jurnal Hukum Internasional, Edisi Khusus 2004, hlm. 81

3. Wilayah Laut Indonesia Setelah Deklarasi Djuanda



Gambar 3. Wilayah laut Indonesia setelah deklarasi djuanda

Deklarasi Djuanda adalah deklarasi yang menyatakan pada dunia bahwa laut Indonesia meliputi laut sekitar, diantara dan didalam Kepulauan Indonesia menjadi satu kesatuan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dicetuskan pada 13 Desember 1957 oleh Djuanda Kartawidjaja. Sebelum pencetusan deklarasi djuanda, wilayah perairan Indonesia mengacu pada Ordonansi Hindia Belanda 1939 yang memisahkan pulau-pulau diwilayah nusantara dengan

laut yang ada disekelilingnya. Artinya, kapal asing boleh dengan bebas berlayar di laut-laut tersebut.⁴⁰

Dalam Deklarasi Djuanda, dinyatakan bahwa Indonesia menganut prinsip negara kepulauan (*archipelagic state*). Kemudian deklarasi tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960 tentang Perairan Indonesia dan diakui oleh dunia internasional pada tahun 1982 yang dikenal dengan *United Nation Convention On The Law Of The Sea*. Pasca dicituskannya deklarasi Djuanda, wilayah laut Indonesia mencapai 5,8 juta km².⁴¹

Berdasarkan hukum laut, wilayah perairan Indonesia yang perlu diperhatikan dan dikelola oleh Indonesia dibagi menjadi tiga, yaitu (1) laut yang merupakan wilayah Indonesia dan yang berada dibawah kedaulatan Indonesia, diantaranya perairan pedalaman; perairan kepulauan (nusantara); dan laut teritorial (2) laut yang merupakan kewenangan Indonesia dimana Indonesia mempunyai hak-hak berdaulat atas kekayaan alam serta kewenangan untuk mengatur hal-hal tertentu, (3) laut yang merupakan kepentingan Indonesia.

Indonesia memiliki kedaulatan mutlak di wilayah perairan pedalaman dan kapal-kapal asing tidak diperkenankan untuk melalui wilayah tersebut. Selain perairan pedalaman terdapat pula perairan kepulauan, yaitu perairan yang ada diantara pulau-pulau Indonesia, di perairan ini kapal asing hanya memiliki hak lewat. Kemudian bagian luar dari perairan kepulauan adalah laut teritorial yang di

⁴⁰ Chairul Anwar, *Zona Ekonomi Eksklusif di Dalam Hukum Internasional*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1995), hlm. 151.

⁴¹ Rizald Max Rompas, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Kelautan overfishing, over capacity dan illegal fishing*, (Jakarta: Sekretariat Dewan Kelautan Indonesia. 2014) hlm. 45.

ukur 12 mil dari gari-garis dasar. Laut teritorial digunakan untuk pelayaran Internasional. Sedangkan kedaulatan dan kewenangan di luar laut teritorial disebut dengan zona tambahan yang diukur 24 mil dari garis pangkal di sekeliling Indonesia. Kewenangan yang dimiliki Indonesia di zona tambahan adalah mengontrol dan mengatur pabean, pengawasan imigrasi serta menjamin pelaksanaan hukum. Selain laut teritorial dan zona tambahan, Indonesia juga memiliki kewenangan yang di ukur 200 mil dari garis-garis pangkal, yaitu kewenangan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) untuk memelihara lingkungan laut, mengatur dan mengizinkan penelitian ilmiah kelautan. Selain itu, Indonesia juga memiliki hak-hak berdaulat atas kekayaan alam terutama perikanan.⁴²

Untuk mengelola kekayaan alam yang terkandung di wilayah kedaulatan negara, Indonesia memiliki kewenangan untuk menentukan *maximum sustainable yield* (MSY) perikanan dan kemudian menetapkan *total allowable catch* (TAC). Penetapan kapasitas pengambilan kekayaan alam (*capacity to harvest*) untuk kepentingan Indonesia juga harus ditentukan. Jika ada sisa antara TAC dengan kapasitasnya, maka surplus perikanan dapat ditawarkan ke negara-negara tetangga untuk mengambilnya melalui perjanjian.⁴³ Bila hal ini dapat dilakukan Indonesia, tentulah praktik tindak pidana perikanan tidak akan terjadi.

⁴² Rizald Max Rompas, Buku Ajar Pengantar Ilmu Kelautan overfishing..., hlm. 47.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 47.

B. Tindak Pidana Perikanan

1. Pengertian

Terdapat beberapa kategori yang termasuk dalam kejahatan perikanan, yaitu *illegal*, *unreported* dan *unregulated fishing* yang akan didefinisikan pada pembahasan berikut. Tidak ada pengertian secara eksplisit untuk memahami kata *illegal fishing*, namun dapat diketahui bahwa *illegal fishing* berasal dari kata *illegal* dan *fishing*. *Illegal* artinya tidak sah atau tidak resmi. Sedangkan *Fishing* merupakan kata benda dari bahasa Inggris yang berarti perikanan.

Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan membatasi istilah *illegal fishing* dengan memaknai *illegal*, *unreported* dan *unregulated (IUU) fishing* yang secara harfiah diartikan sebagai kegiatan perikanan yang tidak sah, tidak diatur oleh peraturan yang ada atau aktivitas yang tidak dilaporkan kepada institusi pengelola perikanan.⁴⁴

International Plan of action (IPOA) memberi pengertian *Illegal*, *Unreported* dan *Unregulated (IUU) Fishing* sebagai berikut:⁴⁵

1. Kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan oleh negara lain atau kapal asing di perairan yang bukan yurisdiksinya tanpa izin dari negara yang memiliki yurisdiksi (kegiatan penangkapan ikan yang bertentangan dengan peraturan negara pemilik yurisdiksi).
2. Kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan oleh kapal berbendera salah satu negara yang tergabung sebagai anggota pengelola

⁴⁴ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana Krporasi di Wilayah Indonesia*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2015), hlm. 80.

⁴⁵ *Ibid.*,

perikanan regional, *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO), namun bertentangan dengan tindakan-tindakan konservasi dan pengelolaan perikanan yang telah diadopsi oleh RFMO.

3. Kegiatan penangkapan ikan yang bertentangan dengan perundang-undangan suatu negara atau ketentuan internasional, termasuk aturan-aturan yang ditetapkan negara anggota RFMO.

Adapun yang dimaksud dengan *unreported* adalah kegiatan penangkapan ikan yang tidak pernah dilaporkan atau dilaporkan secara tidak benar kepada instansi yang berwenang dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional, dilakukan di area yang menjadi kompetensi organisasi pengelolaan perikanan regional, tidak pernah dilaporkan secara benar dan tidak sesuai dengan prosedur pelaporan dari organisasi tersebut.⁴⁶

Kemudian yang dimaksud dengan *unregulated* adalah kegiatan penangkapan ikan pada suatu area yang belum ditentukan pelestarian dan pengelolaan, pada area yang menjadi kewenangan organisasi pengelolaan perikanan regional yang dilakukan oleh kapal tanpa kewarganegaraan atau yang mengibarkan bendera suatu negara yang tidak menjadi anggota organisasi tersebut, dilakukan dengan cara yang tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan pelestarian dan pengelolaan dari organisasi tersebut. Penyebab terjadinya *unregulated fishing* di Indonesia adalah belum diaturnya mekanisme pencatatan data hasil tangkapan dari seluruh kegiatan penangkapan ikan yang

⁴⁶ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm. 82.

ada, belum adanya penentuan wilayah perairan yang diperbolehkan dan dilarang, serta tidak adanya pengaturan aktivitas *sport fishing*.⁴⁷

Dari berbagai defenisi diatas, penyusun mengambil garis besar dari defenisi *illegal*, *unreported* dan *unregulated fishing* sebagai suatu tindakan pengambilan ikan disuatu wilayah pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan suatu negara yang melanggar peraturan perundang-undangan dan tidak mematuhi syarat-syarat yang ditetapkan negara pemilik wilayah pengelolaan dan pemanfaatan ikan. Saat ini, Pengawas Sumber Daya Kelautan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan PSDKP KKP RI) menyebut tindak pidana *illegal fishing* dengan istilah tindak pidana perikanan dan untuk seterusnya penulis juga menggunakan istilah yang sama.⁴⁸

Tindak pidana perikanan yang terjadi di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh kapal ikan asing, kapal ikan Indonesia juga melakukan hal demikian. Beberapa jenis kegiatan pelanggaran tersebut antara lain penangkapan ikan tanpa izin, pelanggaran daerah penangkapan ikan, pelanggaran alat tangkap, pelanggaran ketaatan berpangkalan, pemalsuan atau manipulasi dokumen, *transshipment* di laut, tidak mengaktifkan transmitter (bagi kapal yang diwajibkan memasang transmitter), penangkapan ikan dengan

⁴⁷ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm 82.

⁴⁸ Moch. Nur Salim, Kasi PSDKP KKP, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta Pusat, 20 November 2016.

menggunakan bahan peledak, bahan kimia, bahan biologis atau cara lain yang membahayakan pelestarian sumber daya ikan.⁴⁹

Berdasarkan tindakan-tindakan yang dilakukan orang atau badan hukum negara asing dan orang atau badan hukum Indonesia terhadap kelautan dan perikanan, maka sangat penting dilakukannya penegakkan hukum yang dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Tentunya dengan menggunakan hukuman yang sesuai dengan tujuan pemidanaan. Agar tercapai sebuah cita negara kesejahteraan yang berdasarkan pada hukum.

2. Penyebab dan Dampak

Berdasarkan hubungan sebab-akibat, tindak pidana perikanan yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya:⁵⁰

1. Faktor *demand*, yaitu konsumsi ikan laut dunia yang semakin meningkat di berbagai negara. Sedangkan tidak semua negara memiliki *fishing ground* yang dapat memenuhi kebutuhan tersebut.
2. Faktor pengawasan, yaitu pengawasan di wilayah perbatasan yang tidak optimal. Disebabkan terbatasnya sarana dan prasarana pengawasan serta SDM Pengawas.
3. Faktor penegakkan hukum, yaitu lemahnya koordinasi antara penegak hukum di Indonesia dan sanksi yang kurang efektif. Dalam penanganan perkara tindak pidana perikanan, masih terdapat

⁴⁹ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana ...*, hlm. 81.

⁵⁰ Abdul Qadir Jaelani dan Udiyo Basuki, "*Illegal, Unreported, Unregulated (IUU) Fishing...*", hlm. 177.

perbedaan pemahaman hukum diantara aparat penegak hukum. Sistem pengelolaan perikanan dalam bentuk sistem perizinan terbuka dan pembatasan yang hanya pada alat tangkap juga kurang tepat bila disandingkan dengan kondisi faktual geografi Indonesia. Mengingat ZEE Indonesia yang berbatasan langsung dengan laut lepas.

Akibat dari tindak pidana perikanan yang terjadi, persediaan ikan Indonesia semakin menipis. Selain itu timbul pula kerugian dibidang ekonomi, ekologis dan sosial. Dibidang pemanfaatan BBM pun mengakibatkan kerugian ekonomis, sebab kuota BBM subsidi untuk kapal nelayan adalah 25 KL/bulan. Jika diasumsikan dengan BBM internasional harga subsidi perliternya adalah Rp 3000 dan bila jumlah kapal nelayan sebanyak 1500 unit, maka per kapal mendapat anggaran subsidi sebanyak Rp 75.000.000 per bulan. Kerugian ekologis pun tampak dari kerusakan kelestarian sumber daya ikan akibat penggunaan alat tangkap yang melanggar ketentuan. Sedangkan dari kerugian sosial yang timbul adalah konflik horizontal akibat perebutan *fishing ground*.⁵¹

Tindak pidana perikanan yang terjadi di Indonesia membawa kerugian yang sangat besar. Untuk mengetahui jumlah kerugian materilnya, perlu ditetapkan angka asumsi dasar. Jika jumlah kapal yang melakukan tindak pidana sekitar 1000 kapal dan ikan yang dicuri sebesar 25% dari *maximum sustainable yield* (MSY), yaitu 6,4 juta ton/ tahun, maka ikan yang dicuri sekitar

⁵¹ Rizald Max Rompas, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Kelautan over fishing...*, hlm. 52.

1,6 juta ton/ tahun. Jika harga jual ikan di luar negeri rata-rata 2 USD/kg, maka kerugian per tahun bisa mencapai Rp. 30 trilyun.⁵² Angka ini sangat fantastis bila dibandingkan dengan jumlah rata-rata konsumsi ikan laut Indonesia yang hanya mencapai 36,12 kg/kap per tahunnya.⁵³

C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Upaya penanggulangan permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan ikan mulai serius digarap oleh pemerintah pada masa kepemimpinan Presiden Abdurachman Wahid, tampak dari pembentukan Departemen Kelautan dan Perikanan yang sebelumnya berada dibawah Departemen Pertanian dan Peternakan. Lembaga baru ini khusus mengurus sektor kelautan dan perikanan, dipimpin oleh seorang menteri yang bertanggung jawab penuh kepada presiden. Departemen tersebut telah banyak mengeluarkan regulasi-regulasi yang bertujuan untuk mengatur dan menyempurnakan peraturan-peraturan sebelumnya.⁵⁴

1. Dasar Hukum

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam Pasal 25A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI 1945) disebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara kepulauan dengan batas wilayah dan

⁵² Rizald Max Rompas, *Buku Ajar Pengantar Ilmu Kelautan over fishing ...*, hlm. 52.

⁵³ “Perhitungan angka konsumsi ikan dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Badan Pusat Statistik”, <http://statistik.kkp.go.id/sidatik-dev/2.php?x=8>, akses pada tanggal 09 Februari 2017 pukul 21.35 wib.

⁵⁴ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm. 65.

hak-hak yang ditetapkan oleh undang-undang.⁵⁵ Hak-hak yang dimaksud adalah hak negara dalam mengelola dan memanfaatkan segala sumber daya yang ada dalam sebuah negara kepulauan, termasuk pula hak menentukan kebijakan dalam penegakkan hukum.

Kemudian, guna mengakomodir wilayah kepulauan dan perairan Indonesia serta sumber daya yang ada di dalamnya, UUD NRI 1945 mengaturnya dalam Pasal 33 sebagai berikut:⁵⁶

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur oleh undang-undang.

Ketentuan dalam Pasal 33 sebagaimana diatas, jelas sangat berkaitan erat dengan sumber daya kelautan yang dapat menopang perekonomian masyarakat Indonesia, hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tentunya kesejahteraan tersebut dapat tercapai dengan sistem perekonomian yang berdasarkan pada

⁵⁵ Pasal 25A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵⁶ Pasal 33.

asas kekeluargaan sebagaimana dalam ayat (1). Kekuasaan negara atas hajat hidup orang banyak tampak pada penguasaan negara dalam menentukan batas wilayah dan kebijakan didalamnya. Namun penguasaan tersebut belum mengkomodir hajat hidup masyarakat Indonesia.

Kemudian dalam ayat (3) sebagaimana diatas, bahwa segala yang terkandung di dalam bumi dan air Indonesia dikuasai dan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat. Demikian pula pada ayat (4) yang menyelenggarakannya dengan prinsip kebersamaan, keadilan, kelanjutan dan wawasan lingkungan. Seluruh ketentuan-ketentuan tersebut adalah cita-cita bangsa Indonesia yang hingga saat ini masih diperjuangkan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah.

b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut dengan KUHP) tidak diatur secara jelas dan rinci mengenai tindak pidana perikanan. Sehingga peraturannya menjadi *lex specialis* dari KUHP. Ketentuan *lex specialis* ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 103 sebagai aturan penutup dalam KUHP, yaitu:⁵⁷

“Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai Bab III buku ini juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain”.

Berdasarkan aturan penutup tersebutlah penerapan *lex specialis* ada dalam ketentuan hukum pidana Indonesia, sehingga dibentuklah Undang-

⁵⁷ Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

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

c. *United Nation Conference on the Law of the Sea (UNCLOS)*

Sebelum dibentuk konvensi laut internasional, penguasaan laut diatur melalui deklarasi djuanda. Kemudian pada tahun 1982, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melakukan konferensi tentang hukum laut dan menghasilkan konvensi baru, yaitu *United Nation Conference on the Law of the Sea (UNCLOS)* yang telah diratifikasi oleh 159 negara termasuk Indonesia.⁵⁸

Konvensi ini memuat aturan-aturan baru yang sebelumnya tidak ada, yaitu tentang batas wilayah 12 mil, rezim negara kepulauan, Zona Ekonomi Eksklusif 200 mil, kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, lintas damai di laut teritorial dan yurisdiksi.⁵⁹ Berdasarkan peraturan tersebut, Indonesia memiliki keleluasaan dalam penguasaan laut. Kedaulatan teritorial yang diatur dalam UNCLOS juga menjadi landasan hukum bagi Indonesia, dimana pelaksanaan kedaulatan tunduk pada konvensi dan hukum laut internasional. Artinya segala kebijakan tentang tindak pidana perikanan yang diterapkan Indonesia, telah diamini oleh hukum laut internasional.

Ketentuan-ketentuan yang dibentuk dalam UNCLOS akan membawa kesejahteraan bagi tiap-tiap negara, hal ini ditandai dengan

⁵⁸ "Tabloid Diplomasia," <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/105-september-2010/929-konvensi-pbb-tentang-hukum-laut-unclos.html>, akses pada 27 Oktober 2016 pukul 21.05 wib.

⁵⁹ Hukum Laut 1982 (UNCLOS).

adanya penentuan batas wilayah yang akan mempermudah pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya laut masing-masing negara. Dalam Bab II, III dan IV konvensi hukum laut, negara pantai dan negara kepulauan mempunyai kedaulatan atas perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, perairan yang merupakan selat, ruang udara, dasar laut dan tanah dibawahnya serta sumber daya alam yang terkandung didalamnya.⁶⁰ Namun kedaulatan yang dimiliki negara pantai dan negara kepulauan tersebut dibatasi dengan berbagai kewajiban, diantaranya kewajiban untuk menghormati hak lintas damai dan hak lintas alur laut kepulauan melalui laut teritorial dan perairan kepulauan.⁶¹

Kedaulatan melalui perspektif hukum laut internasional adalah kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh suatu negara dalam batas wilayahnya meliputi wilayah darat, laut dan udara. Tentunya kedaulatan tersebut dibatasi oleh batas wilayah negara. Batas wilayah menjadi sesuatu yang sangat penting dalam sebuah negara, sebab tanpa adanya batas wilayah, negara tidak dapat dianggap sebagai subjek hukum internasional. Demikian pula negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dari geografis wilayah yang menentukan kedaulatan dan yurisdiksinya.

⁶⁰ Hukum Laut 1982 (UNCLOS)

⁶¹ Didik Mohammad Sodik *Hukum laut Internasional dan Pengaturannya...*, hlm. 17.

2. Peraturan Perundang-undangan

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

Selain UUD NRI Tahun 1945 dan Konvensi Hukum Laut Internasional atau UNCLOS, untuk mempertegas sikap dalam penegakkan hukum pada wilayah perairan Indonesia, pemerintah membuat peraturan dalam bentuk undang-undang yang telah dilakukan perubahan sebanyak tiga kali. Undang-undang pertama adalah Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan dirubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

Undang-undang ini berlaku untuk setiap warga Indonesia maupun warga negara asing, badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia, untuk setiap kapal perikanan berbendera Indonesia dan kapal perikanan berbendera asing yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah Indonesia, untuk setiap kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan diluar wilayah Indonesia dan untuk setiap kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan penangkapan ikan baik sendiri-sendiri maupun kerjasama dengan pihak asing.⁶²

Bilamana terjadi tindak pidana perikanan, ketentuan sanksi pidana telah diatur sedemikian rupa sesuai dengan tujuan pemidanaan, yaitu untuk

⁶² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

mencegah terjadinya kejahatan atau perbuatan yang tidak dikehendaki dengan pemberian efek jera. Adapun sanksi yang dikenakan adalah penjara bagi nakhkoda, ahli penangkapan ikan, Anak Buah Kapal (ABK) denda dan penenggelaman kapal.⁶³ Namun terhadap ABK yang tidak ditetapkan sebagai tersangka, dapat dipulangkan atau di *deportase* ke negara asal.⁶⁴

Untuk mewujudkan supremasi hukum, pemerintah melalui UU Perikanan juga mengatur kewajiban setiap orang yang melakukan usaha perikanan di bidang penangkapan, pembudidayaan pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia agar memiliki SIUP.⁶⁵ Kemudian untuk setiap orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal penangkapan ikan berbendera Indonesia maupun berbendera asing yang digunakan untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia wajib memiliki SIPI.⁶⁶ Untuk orang yang memiliki dan/atau mengoperasikan kapal pengangkut, kewajibannya adalah memiliki SIKPI.⁶⁷

Keseluruhan jenis surat izin penangkapan ini diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/PERMEN-

⁶³ Pasal 84 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan .

⁶⁴ Pasal 83A Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

⁶⁵ Pasal 26 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

⁶⁶ Pasal 27, UU Perikanan Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

⁶⁷ Pasal 28.

KP/2014 tentang Surat Laik Operasi Kapal Perikanan yang ditujukan untuk pengelolaan sumber daya kelautan.

D. Sistem Pidana di Indonesia

Berdasarkan teori kedaulatan negara, setiap negara memiliki kewenangan untuk menentukan sistem apa yang akan digunakan dalam penegakkan hukumnya.⁶⁸ Sebagai penganut hukum pidana kolonial, Indonesia telah memperbaharui sistem hukum pidana materiil dan sistem pidana formil. Dalam pidana formilnya, hukum pidana Indonesia menggunakan sistem akusator yang memposisikan pelaku sebagai subjek pemeriksaan, bukan objek pemeriksaan. Pelaku juga memiliki hak untuk diam dan hak untuk dibela. Sedangkan dalam sistem hukum materiilnya, Indonesia menggunakan sistem dua jalur atau *double track system*.

Menurut Hulsman, prinsip pidana adalah *tot de orde reopen* (menyerukan untuk tertib) yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi tingkah laku dan penyelesaian konflik.⁶⁹ Sedangkan Muladi dan Barda Nawawi Arief, menyatakan hakikat pidana sebagai:⁷⁰

- a. Suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lainnya yang tidak menyenangkan;

⁶⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2005), hlm. 151.

⁶⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 2005), hlm 1.

⁷⁰ *Ibid*,

- b. Diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang memiliki kekuasaan;
- c. Dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan pidana menurut undang-undang.

Berbeda dengan para ahli pidana, G.P. Hofnagels sebagaimana dikutip oleh Ahmad Bahiej tidak setuju dengan pendapat bahwa pidana adalah suatu penderitaan atau nestapa. Menurutnya pidana adalah sebuah proses, yaitu semua reaksi terhadap pelanggaran hukum yang telah ditentukan oleh undang-undang sejak penahanan dan pengusutan terdakwa oleh polisi sampai vonis dijatuhkan.⁷¹

1. Sistem Pemidanaan Tindak Pidana Perikanan Berdasarkan Politik Hukum Pidana

Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah mengutip apa yang dikatakan Sudarto, mengtakan bahwa makna lain dari politik adalah kebijakan yang merupakan sinonim dari *policy*. Artinya, politik hukum adalah kebijakan negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menerapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki dan diperkirakan dapat digunakan untuk melayani masyarakat.⁷² Dalam hal ini, politik hukum pidana adalah bagian dari politik hukum yang pembentukannya harus berdasarkan sistem nilai dan norma dalam masyarakat.⁷³ Pada dasarnya, politik hukum terjadi akibat kebijakan-kebijakan ataupun peraturan-peraturan (undang-undang) yang sudah tidak relevan lagi

⁷¹ Ahmad Bahiej, Arah dan Tujuan Pemidanaan Hukum Pidana Nasional Indonesia, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 1, No. 2, (Desember 2012), hlm. 399.

⁷² Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana*..., hlm. 3.

⁷³ *Ibid.*,

untuk digunakan, sehingga mengharuskan adanya pergantian ataupun pembaharuan dari undang-undang tersebut.

Dalam UU Perikanan, telah diatur dengan jelas mengenai sanksi bagi pelaku tindak pidana perikanan. Adapun pelaku yang dikenakan sanksi adalah nakhkoda, ahli penangkap ikan dan anak buah kapal yang ditetapkan sebagai tersangka. Sedangkan untuk awak kapal lainnya dilakukan deportase. Selain itu sanksi yang dikenakan adalah sanksi penenggelaman kapal. Khusus sanksi penenggelaman kapal, diatur melalui Peraturan Direktorat Jenderal Pengawas Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Nomor 11 tahun 2014 tentang Tindakan Khusus Terhadap Kapal Perikanan Berbendera Asing (selanjutnya disebut dengan Perdirjen Tindakan Khusus). Adapun tindakan khusus yang dimaksud adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan dan/atau Pengawas Perikanan yang berada diatas Kapal Pengawas Perikanan dalam rangka melindungi keselamatan diri atau menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan. Tindakan khusus yang dilakukan berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.⁷⁴ Ketentuan penenggelaman kapal secara umum tercantum dalam Pasal 69 UU perikanan sebagai berikut:⁷⁵

⁷⁴ Pasal 1 angka 1, Perdirjen Nomor 11 Tahun 2014 tentang Tindakan Khusus Terhadap Kapal Perikanan Berbendera Asing.

⁷⁵ Pasal 69 UU Perikanan Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

- (1) Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakkan hukum dibidang perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia
- (2) Kapal pengawas perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilengkapi dengan senjata api
- (3) Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa dan menahan kapal yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran diwilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia ke pelabuhan terdekat untuk pemrosesan lebih lanjut
- (4) 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.

Selain tindakan khusus, terhadap pelaku tindak pidana perikanan dikenakan sanksi penjara dan denda. Tentunya setelah melalui proses hukum yang sesuai dengan hukum pidana formilnya. Cessare Beccaria mengatakan bahwa dalam sistem pidanaaan harus ada suatu skala perbandingan antara kejahatan dengan hukum. Atas perbandingan tersebutlah tujuan pidanaaan dapat tercapai. Sahetapy dalam buku “Konsep Pidanaaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi” karya T.J. Gunawan, menjelaskan tujuan pidanaaan secara makro-sosio-kriminologi bertalian dengan masyarakat dan tujuan pidanaaan secara mikro-sosiologi-kriminologi bertalian dengan terpidana, lingkungannya dan para korban. Berdasarkan perkembangan masyarakat, selama ini paham dari tujuan pidanaaan adalah pembalasan atas perbuatan.⁷⁶

Namun para pakar pidana menjelaskan bahwa tujuan pidanaaan adalah

⁷⁶ T.J. Gunawan, *Konsep Pidanaaan Berbasis Nilai Kerugian Ekonomi*, (Yogyakarta: Genta Press, 2015), hlm. 69.

pembalasan (*retribution*), reformasi dan rehabilitasi serta perlindungan masyarakat (*Social Defence*).

Terdapat tiga teori dalam hukum pidana yang digunakan untuk membenarkan adanya pemidanaan, yaitu teori pembalasan (*vergeldings theorien*), teori tujuan atau relatif (*doeltheorien*) dan teori gabungan (*verenigingstheorien*). Bagi teori pembalasan, pidana bukan untuk tujuan praktis seperti memperbaiki penjahat, tetapi pidana hadir karena dilakukan suatu kejahatan. Sehingga dalam teori pembalasan, pidana adalah tuntutan mutlak. Berbeda dengan teori tujuan atau teori relatif yang mencari dasar hukum pidana dalam menyelenggarakan tertib masyarakat dan akibatnya. Teori ini lebih berorientasi pada tujuan untuk prevensi terjadinya kejahatan. Sedangkan pada teori gabungan, tujuannya adalah pembalasan dan prevensi. Van Bemmelen sebagai penganut teori gabungan menjelaskan bahwa pidana bertujuan untuk membalas kesalahan dan mengamankan masyarakat.⁷⁷ Sehingga pemidanaan dapat mempersiapkan dan mengembalikan terpidana ke masyarakat. Oleh sebab itu, formulasi pemidanaan guna menentukan sistem sanksi menjadi sangat penting.

Pada dasarnya, sanksi adalah penambahan penderitaan atau kenestapaan dengan sengaja.⁷⁸ Ahmad Bahiej mengutip apa yang disampaikan oleh Rudi Satriyo Mukantardjo dalam *ceramah peningkatan pengetahuan perancangan Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Dirjen*

⁷⁷ Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), hlm. 28.

⁷⁸ J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana 1 Hukum Pidana Material Bagian Umum*, (Bandung: Binacipta, 1978), hlm. 17.

Peraturan Perundang-undangan pada 27 Agustus 2010, mendefinisikan pidana sebagai nestapa atau derita yang dijatuhkan dengan sengaja oleh negara melalui pengadilan dan dikenakan pada seseorang yang secara sah telah melanggar hukum pidana melalui proses peradilan.⁷⁹

H.L. Packer sebagaimana dikutip oleh Muladi dan Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa:⁸⁰

- a. Sanksi pidana sangat diperlukan, kita tidak dapat hidup sekarang maupun di masa mendatang tanpa pidana;
- b. Sanksi pidana adalah alat atau sarana terbaik yang tersedia untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya;
- c. Sanksi pidana merupakan penjamin yang utama/terbaik dan suatu ketika merupakan pengancam utama dari kebebasan manusia. Pidana akan menjadi penjamin apabila digunakan secara hemat, cermat dan secara manusiawi. Sedangkan pidana akan menjadi pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.

Mengingat begitu pentingnya sanksi pidana, perlu dilakukan penguatan terhadap sistem pidana secara khusus dan penegakan hukum secara umum. Penguatan sistem dilakukan dengan menggunakan sistem pidanaan dua jalur atau *double track system*. Sistem ini memungkinkan adanya dua jenis sanksi

⁷⁹ Ahmad Bahiej, "Arah dan Tujuan Pidanaan Hukum Pidana...", hlm. 397.

⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1998), hlm. 6.

yang diterapkan terhadap pelaku tindak pidana, yaitu sanksi pidana dan sanksi tindakan.⁸¹

Double track system, memiliki perbedaan yang samar antara sanksi pidana dan sanksi tindakan, namun ide dasar dari kedua sanksi tersebut sangat berbeda. Sanksi Pidana didasarkan pada ide mengapa diadakan pemidanaan, sedangkan sanksi tindakan didasarkan pada ide untuk apa dilakukan pemidanaan.⁸²

Mengacu pada UU Perikanan, sanksi yang diterapkan terdapat dalam Pasal 69, berupa sanksi penenggelaman kapal; Pasal 83A sanksinya berupa *deportase* ABK; dan Pasal 84 sanksi yang diterapkan berupa pidana penjara dan denda.⁸³ Dari ketentuan tersebut yang dimaksud dengan sanksi pidana adalah penjara dan denda, sedangkan sanksi tindakan adalah penenggelaman kapal dan *deportase*.

T.J. Gunawan, mengutip pendapat M. Sholehuddin yang mengatakan bahwa para legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus memahami betul penggunaan *Double Track System*. Sebab masih tampak kecenderungan untuk lebih mengutamakan sanksi pidana daripada sanksi tindakan.⁸⁴ Padahal jika terdapat ketidakjelasan dari sistem pemidanaan yang

⁸¹ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana...*, hlm. 24.

⁸² *Ibid...*, hlm. 17.

⁸³ UU Perikanan Undang-Undang Nomor 45 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

⁸⁴ T.J. Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai...*, hlm. 108.

digunakan, maka akan menyebabkan kerancuan dalam produk legislatif. Sholehuddin mengutarakan beberapa hal terkait dengan penerapan sistem pemidanaan, diantaranya adalah:⁸⁵

1. sesuai dengan makna *double track system*, dimana setiap perundang-undangan pidana memberi kesetaraan posisi sanksi pidana dan sanksi tindakan;
2. equivalensi jenis sanksi pidana dan sanksi tindakan, bertujuan agar sanksi tindakannya berkorelasi dengan perbuatan yang diancam dan kepentingan hukum yang dilindungi;
3. Penetapan sanksi harus memperhatikan karakteristik pelaku, sehingga akan mencapai tujuan pemidanaan;
4. Harus terdapat kejelasan dan ketegasan pada *title* “sanksi” dalam setiap perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas, kita ketahui bahwa *double track system* sangat penting dalam menyesuaikan keberlakuan hukum dengan situasi dan kondisi masyarakat. Sistem pemidanaan ini tampak pada sanksi yang terdapat dalam UU Perikanan.

2. Penyertaan (*Deelneming*)

Sebuah tindak pidana yang dilakukan lebih dari satu orang atau beberapa orang, disebut dengan penyertaan tindak pidana, dimana masing-

⁸⁵ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana...*, hlm. 200.

masing orang memiliki peran yang sama atau berbeda.⁸⁶ Ketentuannya terdapat dalam Pasal 55 sampai Pasal 62 KUHP dengan dua golongan, yaitu *dader* (pembuat) dan *medeplichtiger* (pembantu). *Dader* dibagi menjadi:

a. *pleger* (pelaku)

Hazewinkel Suringa berpendapat bahwa *Pleger* adalah setiap orang yang dengan seorang diri telah memenuhi semua unsur tindak pidana seperti yang telah dirumuskan dalam rumusan tindak pidana.⁸⁷

b. *doenpleger* (orang yang menyuruh melakukan)

Dalam penyertaan, orang yang menyuruh melakukan disebut juga dengan istilah *manus domina* dan orang yang disuruh melakukan disebut dengan *manus ministra*. Jan Rummelink mengartikan *doenpleger* sebagai seorang yang mempunyai kehendak untuk melakukan suatu perbuatan pidana, namun tidak mau melakukan sendiri dan menyuruh orang lain untuk melakukan perbuatan pidana.⁸⁸

c. *medepleger* (orang yang turut serta)

⁸⁶ Ahmad Bahiej, "Penyertaan Tindak Pidana", *Handout Hukum Pidana* disampaikan pada *Perkuliahan Hukum Pidana II semester IV*, diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

⁸⁷ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), hlm. 357.

⁸⁸ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 71.

Menurut Pompe, penyertaan adalah seseorang dan orang lain yang melakukan perbuatan pidana, didalamnya terdapat kerjasama yang erat. Namun berdasarkan pandangan hukum pidana modern, beban pertanggungjawaban pidana ada pada diri masing-masing orang yang melakukan, tidak dapat dibebankan kepada orang lain. Artinya setiap orang harus dipidana menurut apa yang dilakukan.⁸⁹

d. *uitlokker* (orang yang menganjurkan).

Uitlokker dan *doenpleger* memiliki persamaan pada perannya, yaitu sama-sama penggerak orang lain. Perbedaannya terdapat pada pertanggungjawaban dan cara menggerakkan orang lain. Dalam kategori *doenpleger*, pelakunya tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban, sebab rumusan *doenpleger* tidak ditentukan. Tetapi dalam kategori *uitlokker*, rumusnya terdapat dalam Pasal 55 ayat (1) angka 2 KUHP, sehingga dapat dimintakan pertanggungjawaban pidananya.⁹⁰

Berdasarkan pembagian pelaku dalam tindak pidana penyertaan, maka kualitas masing-masing pelaku adalah sama.⁹¹ Artinya, setiap orang yang memiliki peran dalam tindak pidana tetap dikenakan sanksi sesuai dengan tugas dan perannya.

⁸⁹ Moeljatno, *Hukum Pidana: Delik-Delik Percobaan, Delik-Delik Penyertaan*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 100.

⁹⁰ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana...*, hlm. 85.

⁹¹ Ahmad Bahiej, "Penyertaan Tindak Pidana", *Handout Hukum Pidana* disampaikan pada *Perkuliahan Hukum Pidana II semester IV*, diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

3. Asas-Asas Tujuan Hukum

Dalam sebuah negara hukum, undang-undang menjadi hal terpenting untuk mengatur pola tindak seluruh subjek hukum. Oleh sebab itu dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas-asas tujuan hukum. Sebagaimana Gustav Radburch menyimpulkan tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan.⁹² Pada tujuan hukum tersebut, keadilan menempati posisi tertinggi dalam hukum. Sebab keadilan mengandung unsur penghargaan, penilaian dan pertimbangan yang menuntut setiap orang harus menerima bagian yang sama.⁹³

Kepastian sebagai tujuan hukum digunakan untuk mengisi kekosongan hukum. Sebab jika terdapat kekosongan hukum dalam sebuah negara hukum, dikhawatirkan akan terjadi *cheos*. Namun demikian, kepastian hukum bukanlah asas tunggal dalam sistem hukum di Indonesia. Dalam aplikasinya, kepastian hukum harus berdampingan dengan kemanfaatan dan keadilan.

Selain keadilan dan kepastian hukum, kemanfaatan juga memegang peran penting dalam tujuan hukum. Menurut Jeremy Bentham, hukum harus menghadirkan kemanfaatan untuk manusia yang menjamin adanya rasa bahagia.⁹⁴ Berdasarkan pendapat Bentham tersebut, tujuan hukum

⁹² Mohamad Aunurrohim, "Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum di Indonesia", makalah diajukan kepada dosen pengampu mata kuliah Perspektif Global tahun 2015, hlm.2.

⁹³ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. Balai Pustaka, 1989), hlm. 41.

⁹⁴ *Ibid.*,

dititikberatkan pada hal-hal yang bermanfaat dan bersifat umum serta tidak memperhatikan keadilan dalam hukum.



BAB III

POTRET TINDAK PIDANA PERIKANAN

DI INDONESIA

Dari tahun ke tahun, tindak pidana perikanan yang terjadi di Indonesia mengalami peningkatan dan penurunan.⁹⁵ Bila diamati dari sudut pandang penegakkan hukum, ada dua kemungkinan yang menjadi penyebabnya. Kemungkinan pertama adalah peningkatan yang disebabkan oleh optimalnya penegakkan hukum, sehingga dapat dilakukan pendataan dan tindak lanjut terhadap tindak pidana perikanan. Dan kemungkinan kedua adalah penurunan yang disebabkan oleh pelaku tindak pidana yang mulai jera dan mengurungkan niatnya. Terlepas dari kedua kemungkinan tersebut, perlu dianalisa tentang modus operandi dan upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dimaksudkan agar tidak terdapat pemahaman kabur.

A. Modus Operandi

Pengawas perikanan yang dimiliki Indonesia hanya berjumlah 678 orang. Jumlah ini tidak sebanding dengan luas wilayah perairan yang mencapai 2/3 dari seluruh wilayah Indonesia. Sehingga wajar apabila masih banyak KIA maupun KII yang sukses menjalankan modus operandinya. Beberapa cara yang mereka lakukan dalam menjalankan aksinya adalah penangkapan ikan tanpa menggunakan surat

⁹⁵ Rekapitulasi Data Penanganan Tindak Pidana Kelautan dan Perikanan, 11 November 2016, Pengawas Perikanan/PPNS Perikanan tahun 2010 sampai 2016.

izin, menggunakan surat izin palsu, melakukan *transshipment* ditengah laut dan menggunakan alat tangkap yang tidak memenuhi standar operasional.

Sejak diundangkannya UU Nomor 31 Tahun 2004 dan mulai berlaku tahun 2005 tindak pidana perikanan yang terjadi hingga tahun 2015 sebanyak 27716 kasus.⁹⁶ Berikut data perkembangan hasil operasi kapal pengawasan:

Rincian Tangkap				Tangkap			Riksa			T A H U N
Ten	Adhock\Kawal									
KII	JML	KIA	KII	JML	KIA	KII	JML	KIA	KII	
0	115	24	91	115	24	91	344	24	320	2005
0	132	49	83	132	49	83	1447	108	1339	2006
0	185	89	96	186	90	96	2207	212	1995	2007
0	243	124	119	243	124	119	2178	148	2030	2008
0	154	76	78	203	125	78	3961	139	3822	2009
0	150	126	24	183	159	24	2255	166	2089	2010
0	93	63	30	106	76	30	3348	79	3269	2011
0	101	59	42	112	70	42	4326	74	4252	2012
0	67	43	24	68	44	24	3871	47	3824	2013
0	37	15	22	38	16	22	2044	16	2028	2014
0	46	31	15	46	31	15	1735	33	1702	2015
0	1323	699	624	1432	808	624	27716	1046	26670	jumlah

⁹⁶ Perkembangan Hasil Operasi Kapal Pengawas Tahun 2005-2015, 25 Mei 015, Direktorat PSDK KKP RI.

Kapal Pengawas	Dipulangkan				
	JML	KIA	KII	JML	KIA
14	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0
20	0	0	0	1	1
22	0	0	0	0	0
24	17	17	0	32	32
24	30	30	0	3	3
25	12	12	0	1	1
26	10	10	0	1	1
26	1	1	0	0	0
27	0	0	0	1	1
27	0	0	0	0	0
	70	70	0	39	39

Tabel 1. Perkembangan hasil operasi kapal pengawas oleh PSDKP KKP RI.

Dari 27716 kasus yang terjadi, tidak semua kasus diselesaikan dengan persidangan, hal ini terjadi karena pada tataran *das sein* organ penegakkan hukum khusus tindak pidana perikanan belum memiliki kewenangan penuh, meskipun pada tataran *das sollen* telah diatur dengan jelas. Kewenangan untuk mengadili pun masih samar sejak pembentukan UU Nomor 31 Tahun 2004 hingga adanya perubahan menjadi UU Nomor 45 Tahun 2009. Begitu pula dengan Pengadilan perikanan yang berada dibawah pengadilan umum belum memiliki tempat khusus, sehingga proses mengadili pelaku-pelaku tindak pidana perikanan menjadi terhambat.⁹⁷

⁹⁷ Moch. Nur Salim, Kasi PSDKP KKP, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta Pusat, 20 November 2016.

1. Pelaku

Kategori pelaku dalam hukum pidana adalah barang siapa yang melaksanakan semua unsur-unsur tindak pidana sebagaimana yang dirumuskan dalam undang-undang, dengan kata lain siapapun yang terlibat dalam tindak pidana adalah pelaku. Pada tindak pidana perikanan yang melakukan tindak pidana adalah seluruh awak kapal, yaitu nakhkoda, ahli penangkap ikan dan ABK. Mereka melakukan peran dan tugas masing-masing.

Tindak pidana perikanan yang terjadi di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh Kapal Ikan Asing (KIA) namun juga dilakukan oleh Kapal Ikan Indonesia (KII). Mereka melakukan pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang ada dalam UU Perikanan, yaitu penangkapan dan pengelolaan ikan tanpa izin, serta penggunaan alat tangkap yang tidak memenuhi standar operasional penangkapan ikan, sehingga ekosistem laut menjadi terganggu.⁹⁸

Berdasarkan UU Perikanan, sanksi yang dikenakan kepada pelaku adalah penjara dan denda, namun bagi awak kapal yang tidak termasuk sebagai tersangka dilakukan pemulangan atau *deportase*.

2. Alat yang Digunakan untuk Melakukan Tindak Pidana Perikanan

Alat tangkap yang digunakan untuk melakukan tindak pidana perikanan diantaranya adalah jenis jala yang tidak memenuhi standar operasional sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kelautan dan

⁹⁸ Mukhtar, Kepala Seksi Patroli PSDKP KKP RI, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta Pusat, 21 November Tahun 2016.

Perikanan Nomor 2/Permen-KP/2015. Jenis alat tangkap yang tidak memenuhi standar operasional tersebut dikenal dengan istilah pukat hela (*trawl*) dan pukat tarik (*saine nets*).⁹⁹ Pukat hela adalah jenis alat tangkap yang berbentuk jaring berkantong, berbadan dan bersayap yang dilengkapi dengan pembuka jaring, penggunaannya dihela dengan menggunakan kapal yang bergerak. Dan pukat tarik adalah jenis alat tangkap berkantong tanpa alat pembuka mulut jaring, penggunaannya dengan cara melingkari gerombolan ikan dan menariknya ke kapal yang berhenti.

Pukat hela dan pukat tarik memiliki jenis yang bermacam-macam, untuk pukat hela terdiri atas pukat hela dasar (*bottom trawl*) dan pukat hela pertengahan.¹⁰⁰

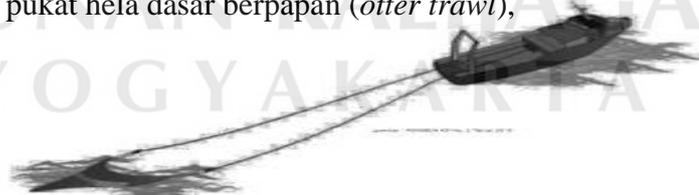
1. Pukat hela dasar

a. pukat hela dasar berpaling (*bearn trawl*),



Gambar 4 pukat hela dasar berpaling

b. pukat hela dasar berpapan (*otter trawl*),



Gambar 5. Pukat hela dasar berpapan

⁹⁹ Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/Permen-KP/2015.

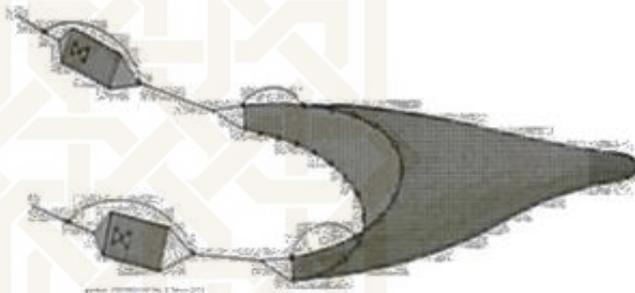
¹⁰⁰ *Ibid.*,

- c. pukot hela dasar dua kapal (*pair trawl*),



Gambar 6. Pukat hela dasar dua kapal

- d. *nephrops trawl*,



Gambar 7. Nephrops trawl

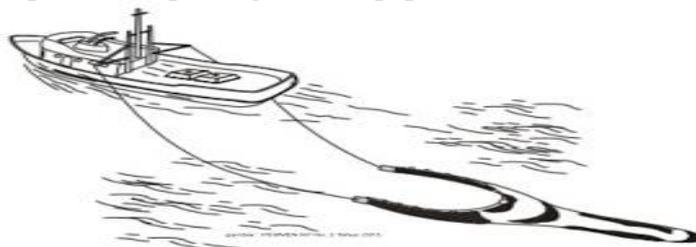
- e. pukot hela dasar udang (*shrimp trawl*).



Gambar 8. Pukat hela dasar udang

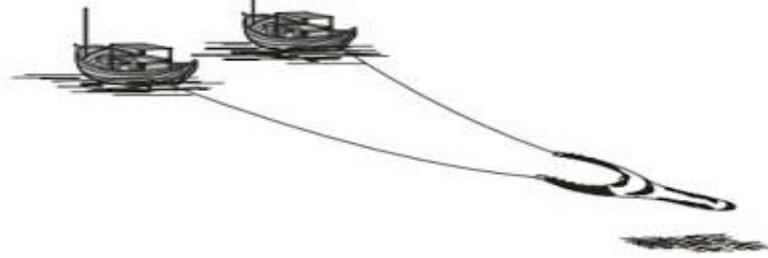
2. pukot hela pertengahan (*midwater trawl*)

- a. pukot hela pertengahan berpapan (*otter trawl*),



Gambar 9. Pukat hela pertengahan berpapan

- b. pukat hela pertengahan dua kapal (*pair trawl*),



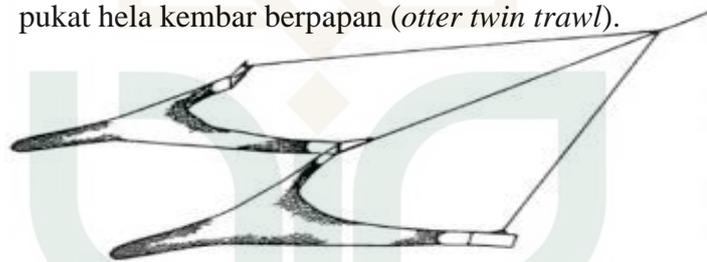
Gambar 10. Pukat hela pertengahan dua kapal

- c. pukat hela pertengahan udang (*shrimp trawl*);



Gambar 11. Pukat hela pertengahan udang

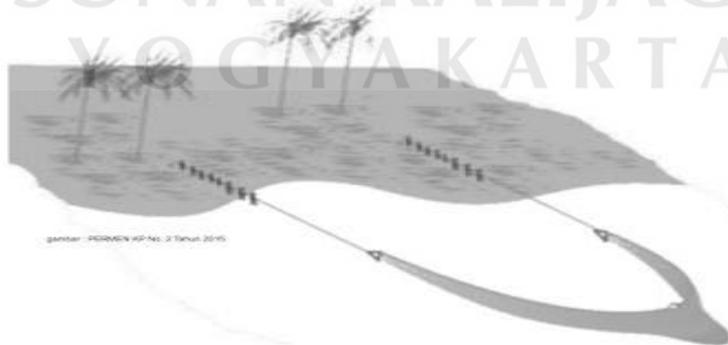
- d. pukat hela kembar berpapan (*otter twin trawl*).



Gambar 12. Pukat hela kembar berpapan

Dan untuk pukat tarik memiliki beberapa jenis, diantaranya:

1. pukat tarik pantai (*beach seines*)



Gambar 13. Pukat tarik pantai

2. pukat tarik berkapal (*boat or vessel seines*)

a. dogol (*Danish seines*),



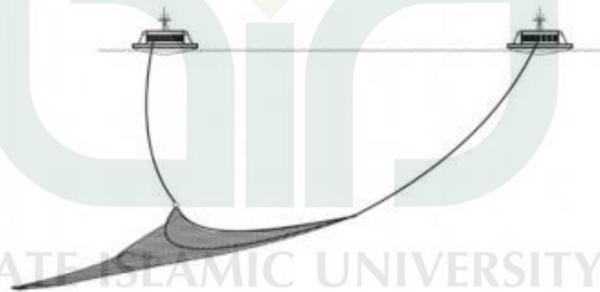
Gambar 14. dogol

b. *scotthis seines*,



Gambar 15. Scotthis seines

c. *pair seines*



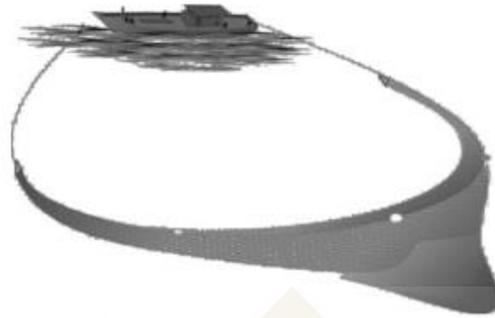
Gambar 16. Saines

d. payang



Gambar 17. Payang

e. centrang



Gambar 18. Centrang

f. lampan dasar



Gambar 19. Lampan dasar

Penggunaan jenis-jenis pukat sebagaimana gambar diatas akan membawa banyak kerugian bagi Indonesia. Sebab ikan-ikan, udang dan jenis hewan laut dengan berbagai ukuran akan tertangkap dan mengakibatkan penurunan sumber daya ikan.¹⁰¹

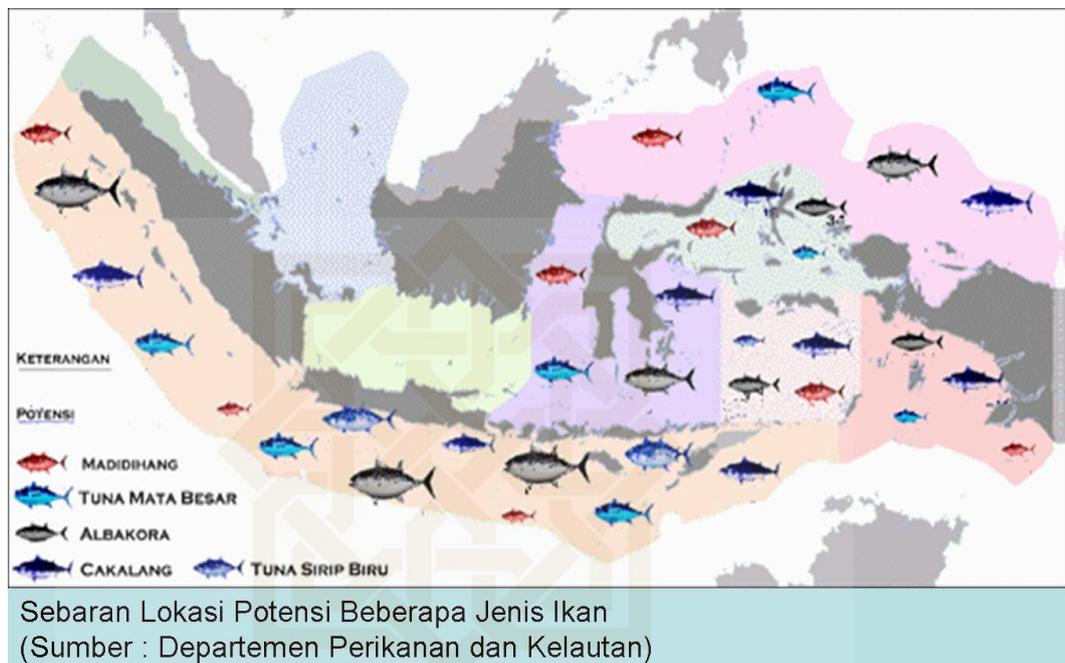
3. *Locus Delicti*

Wilayah perairan Indonesia yang sering menjadi *fishing ground* tindak pidana perikanan diantaranya adalah Selat Malaka, Laut Anambas, Laut Arafuru dan Laut Utara Sulawesi.¹⁰² Hal ini disebabkan wilayah-wilayah

¹⁰¹ Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/Permen-KP/2015.

¹⁰² Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm. 113.

tersebut berada diperbatasan Indonesia dan jauh dari pantauan pengawas perikanan, di wilayah-wilayah tersebut tersebar pula berbagai jenis ikan.



Gambar 20. Sebaran lokasi jenis ikan

Berdasarkan hal tersebut, pemerintah selalu mengupayakan penanggulangan tindak pidana perikanan. Dari upaya-upaya yang telah dilakukan, tentunya tidak mengesampingkan kesejahteraan masyarakat. KKP RI telah memberikan sejumlah kapal untuk digunakan nelayan lokal. Salah satunya adalah nelayan-nelayan lokal di perairan Anambas (salah satu lokasi yang sering terjadi tindak pidana perikanan). Namun masyarakat yang menerima kapal tersebut menjualnya untuk memenuhi kehidupan sehari-hari, akhirnya mereka hanya menggunakan peralatan seadanya untuk menangkap ikan.¹⁰³

¹⁰³ Zaenora, Kepala Sub Bidang Tata Penyelenggaraan KKP RI, wawancara dilakukan pada tanggal 20 November 2016.

Adapun *locus delicti* sebagaimana dijelaskan diatas adalah sasaran dari berbagai negara untuk melancarkan aksi pencurian ikan di wilayah ZEEI. Pada dasarnya, Indonesia memiliki kedaulatan penuh untuk mengelola sumber daya laut. Termasuk dengan melarang penangkapan ikan oleh kapal ikan asing. Namun kembali lagi pada penegakan hukum yang belum terkordinasi dengan maksimal, menjadi salah satu penyebab ZEEI tidak dapat dihindarkan dari *locus delicti* tindak pidana perikanan.

Dari permasalahan yang ada dan pola kehidupan nelayan lokal, perlu dilakukan pembinaan dan pelatihan. Agar kehidupan mereka dapat sejalan dengan upaya pemerintah dalam menanggulangi tindak pidana perikanan dan meningkatkan kesejahteraan nelayan lokal. Pun peningkatan pengawasan di daerah perbatasan perlu dioptimalkan.

B. Upaya Pemerintah dalam Menanggulangi Tindak Pidana Perikanan

1. Sanksi Pidana dan Sanksi Tindakan Sebagai Upaya Represif

Upaya represif adalah upaya penanggulangan kejahatan secara konvensional yang ditempuh setelah terjadinya tindak pidana. dalam tindak pidana perikanan, upaya represif yang dilakukan pemerintah adalah penjatuhan sanksi sebagaimana tercantum dalam UU Perikanan berupa sanksi pidana dan sanksi tindakan. Perbedaan sanksi ini didasarkan pada sistem dua jalur atau *double track system* dalam politik hukum pidana. Adapun yang termasuk dalam sanksi pidana adalah penjara dan denda, sedangkan yang menjadi sanksi tindakan adalah pemulangan atau *deportase* dan penenggelaman kapal.

a. Penjara dan Denda

Sebagaimana dalam Pasal 84 UU Perikanan, sanksi penjara dan denda dikenakan kepada nakhkoda, ahli penangkap ikan dan anak buah kapal. Artinya, seluruh awak kapal dapat dipidana. Adapun pidana penjara yang dikenakan maksimal 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.200.000.000 (satu miliar dua ratus juta rupiah).¹⁰⁴ Meski dalam UU telah ditentukan demikian, namun pada kenyataannya yang dikenakan pidana penjara dan denda adalah nakhkoda dan ahli penangkap ikan. Sedangkan untuk ABK dilakukan *deportase* atau dipulangkan ke negara asal.

b. Deportase

Dalam Pasal 83A UU Perikanan, disebutkan bahwa awak kapal yang tidak ditetapkan sebagai tersangka dapat dipulangkan.¹⁰⁵ *Deportase* atau pemulangan ini dilakukan setelah proses penyidikan dan penyelidikan selesai. Selama proses tersebut berlangsung, nakhkoda, ahli penangkap ikan dan ABK ditahan oleh penyidik di kantor-kantor penyidik terdekat dari daerah tindak pidana selama 20 hari dan dapat di

¹⁰⁴ Pasal 84 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

¹⁰⁵ Pasal 83A Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

tambah 10 hari.¹⁰⁶ Kemudian setelah dilakukan penyidikan dan penyelidikan, ABK akan *dideportase*. Proses ini dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab dibidang keimigrasian melalui kedutaan atau perwakilan negara asal awak kapal. Terlepas dari proses pemulangannya, sanksi tindakan berupa *deportase* awak kapal dikhawatirkan akan menimbulkan tindak pidana perikanan lagi. Sebab kecil kemungkinan awak kapal akan berhenti dari pekerjaan tersebut dan besar kemungkinan akan melakukan pengulangan tindak pidana.¹⁰⁷

c. Penenggelaman Kapal

Sanksi penenggelaman kapal menunjukkan keseriusan pemerintah dalam penegakan hukum. Tujuan penenggelaman kapal adalah agar menjadi rumah ikan-ikan kecil. Hal ini dilakukan dengan prosedur yang dirancang oleh KKP, yaitu untuk kapal yang berukuran lebih dari 30 GT, pada sudut-sudut kapal tersebut di beri lubang, kemudian dengan sendirinya kapal tersebut akan tenggelam. Untuk kapal yang berukuran dibawah 30 GT dilakukan pembakaran dipermukaan laut. Kemudian sisa pembakaran atau kerangka kapal dengan sendirinya akan tenggelam. Kerangka tersebut akan ditumbuhi lumut dan plankton yang selanjutnya menjadi terumbu karang dan

¹⁰⁶ Pasal 73B.

¹⁰⁷ Pasal 83A . Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

menjadi rumah bagi ikan-ikan kecil. Kerangka yang telah membentuk dan menjadi terumbu karang tersebut dikenal dengan istilah rumpon.¹⁰⁸

Ketentuan penenggelaman kapal tercantum dalam Pasal 69 UU Perikanan yang menyatakan bahwa penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran kapal dan/atau penenggelaman kapal yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup, yaitu dua alat bukti yang sah.¹⁰⁹ Pembakaran ataupun penenggelaman kapal dapat dilakukan secara langsung di tempat terjadinya tindak pidana perikanan, apabila alat bukti berupa kapal tidak memungkinkan untuk dibawa ke darat.

Penenggelaman kapal sebagai tindakan khusus dilakukan setelah mendapat persetujuan dari Dirjen PSDKP. Kemudian dilakukan penenggelaman dengan terlebih dahulu mengamankan seluruh awak kapal dari kapal perikanan yang akan ditenggelamkan, menentukan jarak tembak, menggunakan bahan peledak dan mengarahkan tembakan tepat pada mesin kapal perikanan.¹¹⁰

Dari upaya yang dilakukan pemerintah sebagaimana disebutkan diatas, pernah mendapat evaluasi dan protes dari masyarakat. Berupa keberatan akan sanksi penenggelaman kapal. Himpunan Nelayan

¹⁰⁸ Mo Moch. Nur Salim, Kasi PSDKP KKP, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta Pusat, 20 November 2016.

¹⁰⁹ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

¹¹⁰ Peraturan Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Nomor 11/PER-DJPSDKP/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tindakan Khusus Terhadap kapal Perikanan Berbendera Asing.

Seluruh Indonesia di daerah Kabupaten Kepulauan Anambas pernah menghubungi dan meminta agar Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan Menteri KKP) menghibahkan kapal untuk masyarakat lokal. Namun yang terjadi adalah masyarakat tidak mampu mengoperasikan kapal nelayan asing yang telah dihibahkan. Ketidakmampuan tersebut disebabkan bahan bakar yang digunakan untuk mengoperasikan kapal asing tiga kali lipat dari jumlah bahan bakar yang digunakan untuk mengoperasikan kapal nelayan lokal. Selain itu, untuk perawatan kapal membutuhkan dana yang tidak sedikit.¹¹¹

Hingga saat ini, hibah kapal nelayan asing yang masih digunakan adalah bekas kapal perikanan milik Vietnam, digunakan untuk alat transportasi. Kapal tersebut mengangkut anak-anak sekolah yang rute perjalanannya melintasi pulau-pulau kecil di sekitar Kepulauan Natuna dan Kabupaten Kepulauan Anambas. Pengoperasiannya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (dikelola Pemerintah Daerah).¹¹²

Pemerintah telah berusaha semaksimal mungkin dalam menekan angka kasus tindak pidana perikanan. Mulai dari regulasi-regulasi yang dibuat hingga eksekusi atas tindak pidana telah dilakukan. Adapun regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah adalah beberapa perizinan

¹¹¹ Zaenora, Kepala Sub Bidang Tata Penyelenggaraan KKP RI, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta Pusat, 20 November 2016.

¹¹² *Ibid.*,

yang harus dipenuhi oleh siapa saja yang akan melakukan penangkapan ikan di Indonesia. Perizinan-perizinan tersebut telah diatur secara jelas dalam UU Perikanan, diantaranya perizinan dalam usaha perikanan yang harus dimiliki perusahaan perikanan, perizinan dalam hal penangkapan ikan yang harus dimiliki setiap kapal perikanan dan perizinan untuk kapal pengangkut yang harus dimiliki setiap kapal perikanan. Keseluruhan perizinan tersebut dalam bentuk tertulis yang diperoleh melalui beberapa prosedur.¹¹³

Namun pada kenyataannya, regulasi-regulasi tersebut belum mengakomodir seluruh permasalahan yang ada. Masih terdapat celah yang bisa dimanfaatkan pelaku untuk menjalankan aksi. Sehingga sanksi penenggelaman kapal inilah, yang diterapkan pemerintah untuk menutup celah pelanggaran tersebut sekaligus menanggulangi tindak pidana perikanan. Penenggelaman kapal ini bertujuan untuk menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia serius dalam penanggulangan tindak pidana perikanan, sehingga negara lain dapat lebih menertibkan nelayan-nelayannya dalam melakukan penangkapan ikan.

2. Sinergitas Pengawas Perikanan Sebagai Upaya Preventif

Selain upaya represif yang telah tercantum dalam UU Perikanan, pemerintah juga melakukan upaya preventif, yaitu upaya yang dilakukan untuk

¹¹³ Pasal 1 angka 16, angka 17 dan angka 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

mencegah terjadinya tindak pidana. dengan menghilangkan kesempatan melakukan tindak pidana. Upaya preventif yang dilakukan pemerintah adalah pengawasan di wilayah-wilayah perbatasan Indonesia, dengan menjalin kerjasama antara Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Selain tugas pengawasan, Pegawai Negeri Sipil (PNS) dari KKP yang memiliki kewenangan penyidikan (PPNS), TNI dan Polri memiliki tugas sebagai penyidik. Dalam ranah hukum pidana, penyidik memiliki peran penting dalam penegakan hukum. Ia merupakan ujung tombak dalam sistem peradilan pidana. Sebab berhasil atau tidaknya proses pemeriksaan dalam persidangan guna penjatuhan pidana kepada terdakwa, bergantung pada hasil penyidikan yang dilakukan oleh penyidik.

Kerjasama antara KKP RI, TNI dan Polri didasarkan pada “Piagam Kesepakatan Bersama” yang dilaksanakan pada tanggal 30 Desember 2015 dan ditanda tangani oleh Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan (Dirjen PSDKP) dari Perikanan, Asisten Operasi Kepala Staf Angkatan Laut dan Kepala Badan Pemeliharaan Keamanan Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹¹⁴ Piagam kesepakatan tersebut digunakan sebagai pedoman para pihak dalam proses penegakan hukum dan bertujuan untuk menjamin

¹¹⁴ Piagam Kesepakatan Bersama Antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Nomor: 1236/PSDK/KS.310/XII/2015, Nomor:PKB/20/XII/2015, Nomor: B/52/XII/2015, Tentang Tindak Pidana Perikanan, hlm. 1.

keseragaman pola tindak dalam penanganan tindak pidana perikanan.¹¹⁵ Dari kesepakatan tersebut, dibentuk Standar Operasional Prosedur (SOP) yang menjadi pedoman bagi penyidik dalam menangani tindak pidana perikanan.¹¹⁶

Kerjasama ini merupakan bentuk dari kebijakan atau politik penegakan hukum (*law enforcement policy*).¹¹⁷ Dimana KKP RI, TNI dan Polri adalah organ terpenting bagi proses penegakan hukum, terutama tindak pidana perikanan. Selain kerja sama antar penegak hukum sebagaimana yang telah dilakukan pemerintah, diperlukan pula kerjasama dengan nelayan lokal. Hal ini dilakukan untuk mensinergikan upaya pemerintah dan keinginan masyarakat Indonesia, khususnya nelayan lokal yang melakukan penangkapan ikan dengan peralatan tradisional.

Berdasarkan rekapitulasi data penanganan tindak pidana perikanan yang dilakukan oleh Pengawas Perikanan atau PPNS Perikanan tahun 2010 hingga tahun 2016, jumlah kasus yang sudah *incrahrt* mencapai 438 kasus dengan data sebagai berikut:¹¹⁸

Tahun	Jumlah kasus	Pemeriksaan	Sanksi	Tindakan lain (sebelum/ses)	Proses hukum					
					SP3	Peny	P-21	Taha	Proses	Upaya hukum

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

¹¹⁷ Indrianto Seno Adji, *Pergeseran Hukum Pidana*, (Jakarta: Diadit Media Press, 2011), hlm. 134.

¹¹⁸ Rekapitulasi Data Penanganan Tindak Pidana Kelautan Dan Perikanan yang Ditangani Oleh Pengawas Perikanan Atau PPNS Perikanan tahun 2010-2016, 11 November 2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Jumlah
	150	99	125	84	58	198	199	913
	0	0	0	0	0	2	20	22
	12	33	30	18	13	40	9	155
	0	1	16	4	1	4	2	28
	35	10	1	0	2	0	1	49
	0	0	0	0	0	4	44	48
	0	1	0	0	0	0	15	16
	0	0	0	0	0	0	21	21
	0	0	11	43	0	10	31	95
	0	0	0	0	0	8	15	23
banding	0	0	0	0	4	14	0	18
kasasi	0	0	0	0	0	0	0	0
Peninjauan	0	0	0	0	0	0	0	0
incralt	103	54	67	19	38	116	41	438

Tabel 2. Rekapitulasi data penanganan tindak pidana kelautan dan perikanan yang ditangani oleh Pengawas Perikanan atau PPNS Perikanan tahun 2010-2016

Dari data diatas, tampak keseriusan pemerintah dalam menanggulangi tindak pidana perikanan. Pada tataran yuridis, upaya pemerintah patut untuk diapresiasi. Namun pada tataran sosiologis perlu dilakukan evaluasi, sebab sanksi yang ada belum membawa efek jera.

C. Dampak Penerapan Sanksi

Sanksi pidana berupa penjara dan denda dalam UU Perikanan belum memberi efek jera. Sebab masih banyak tindak pidana perikanan yang terjadi di wilayah perairan Indonesia. Tujuan dari pemidanaan tidak hanya pembalasan atas perbuatan yang dilakukan, tetapi harus ada kemanfaatan dari pemidanaan yang dilakukan. Terlepas dari sanksi pidana, *deportase* dan penenggelaman kapal sebagai sanksi tindakan membawa dampak buruk bagi Indonesia.

Deportase memberi kesempatan kepada ABK untuk melakukan pengulangan tindak pidana. Kemungkinan terbesar, mereka akan melakukan evaluasi dari tindakan yang dilakukan agar tidak tertangkap oleh kapal pengawas. Sedangkan penenggelaman kapal tidak membawa kemanfaatan sebagaimana tujuan hukum. Dalam proses penenggelaman kapal, dibutuhkan biaya yang tidak sedikit. Sebab untuk meledakkan satu buah kapal dibutuhkan 3-5 granat.¹¹⁹ Selain itu, tidak semua sisa-sisa ledakan tenggelam kedar air, tetapi ada yang mengapung dipermukaan air, sehingga mengganggu proses pelayaran kapal-kapal lain.¹²⁰

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

¹¹⁹ Mukhtar, Kepala Seksi Patroli PSDKP KKP RI, wawancara dilakukan pada tanggal 21 November Tahun 2016.

¹²⁰ Fitria, waratawan sekaligus perwakilan Himpunan nelayan Se-Indoneisa, diwawancarai pada tanggal 13 Februari 2017, melalui telephone.

BAB IV

SISTEM SANKSI

BAGI PELAKU TINDAK PIDANA PERIKANAN DI INDONESIA

Indonesia memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan sanksi apa yang akan diterapkan terhadap pelaku tindak pidana. Hal ini didasarkan pada teori kedaulatan negara yang dianut negara-negara merdeka, termasuk Indonesia. Kewenangan tersebut bertujuan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya laut yang dimiliki. Selain itu, wilayah-wilayah perairan masing-masing negara telah menjadi kesepakatan internasional, hal ini ditentukan dalam UNCLOS.

Sehingga, patut bila Indonesia menegaskan wilayah perairan melalui aturan-aturan yang ada dan sanksi bagi yang melanggar. Dalam tindak pidana perikanan yang melanggar peraturan ataupun pelaku tindak pidana perikanan adalah nakhkoda, ahli penangkap ikan, ABK dan perusahaan perikanan. Hingga saat ini, sanksi yang diterapkan adalah penjara dan denda, *deportase* atau pemulangan serta penenggelaman kapal.

A. Sanksi Pidana

Sanksi pidana pada tindak pidana perikanan sebagaimana dalam UU Perikanan adalah penjara dan denda. Eddy O.S dengan jelas mendefenisikan hukum pidana sebagai aturan hukum dari suatu negara yang berdaulat, berisi perbuatan yang dilarang atau perbuatan yang diperintahkan, disertai pula dengan sanksi pidana bagi yang melanggar atau yang tidak mematuhi, tentang kapan dan dalam hal apa sanksi pidana itu dijatuhkan serta bagaimana pelaksanaan pidana tersebut,

pemberlakuannya dipaksakan oleh negara.¹²¹ Mengutip apa yang disampaikan oleh Sutherland dan Cresse, Frank menyebutkan beberapa karakteristik hukum pidana, yaitu dijalankan oleh otoritas politik, spesifik mendefenisikan delik dan hukuman yang dapat dijatuhkan, penerapannya tanpa diskriminasi dan mengandung sanksi yang ditetapkan oleh negara.¹²²

Para ahli pidana mengklasifikasikan hukum pidana menjadi dua, yaitu pidana umum dan pidana khusus. Perbedaannya tampak pada ketentuan yang mengatur tindak pidana tersebut. Bila diatur dalam KUHP, maka disebut dengan pidana umum dan bila diatur diluar KUHP, maka disebut dengan pidana khusus.¹²³ Atas dasar klasifikasi tersebut, hukum pidana khusus dibagi menjadi dua, yaitu hukum pidana khusus dalam undang-undang pidana dan hukum pidana khusus yang diluar undang-undang pidana.¹²⁴

Beberapa undang-undang yang termasuk hukum pidana khusus dalam undang-undang pidana diantaranya adalah Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang. Kemudian yang termasuk hukum pidana khusus diluar undang-undang diantaranya

¹²¹ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Cahya Atma Pustaka: 2016), hlm. 16.

¹²² Frank E. Hagen, *Pengantar Kriminologi: Teori, Metode dan Perilaku Kriminal*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Grup, Edisi Ketujuh, 2013), hlm. 15.

¹²³ Jan Rummelink, *Hukum Pidana: Komentar Atas Pasal-Pasal Terpenting dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 71.

¹²⁴ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 25.

adalah Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, Undang-Undang Kehutanan dan Undang-Undang Perikanan.

Pemberlakuan hukum pidana khusus ini didasarkan pada asas *lex specialis derogate legi generali* yaitu hukum pidana khusus mengesampingkan hukum pidana umum. Meski demikian, penerapan hukumannya tidak dapat terlepas dari KUHP. Sebab semua ketentuan tentang pidana kembali kepadanya, KUHP adalah *genus* dari semua peraturan tindak pidana yang diatur di luar KUHP.

Dalam tindak pidana, terdapat unsur-unsur yang dapat mengkategorikan sebuah tindakan masuk ke dalam pengertian delik atau tidak.¹²⁵ Adapun unsur-unsur tersebut adalah unsur subjektif dan unsur objektif. Unsur subjektif datangnya dari diri pelaku yang dilakukan berdasarkan kesengajaan atau kealpaan. Sedangkan unsur objektif datangnya dari luar diri pelaku yang terjadi karena perbuatan manusia berupa *act*¹²⁶ dan *omission*¹²⁷, akibat perbuatan manusia yang membahayakan dan merusak bahkan menghilangkan kepentingan-kepentingan yang dipertahankan hukum, keadaan-keadaan¹²⁸ serta sifat dapat dihukum (berkenaan dengan alasan-alasan yang membebaskan pelaku dari hukuman) dan sifat melawan hukum (perbuatan yang bertentangan dengan hukum, berkaitan

¹²⁵ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik...*, hlm. 10.

¹²⁶ Perbuatan aktif atau positif.

¹²⁷ Perbuatan pasif atau negative, yaitu perbuatan yang mendiamkan atau membiarkan.

¹²⁸ Pada umumnya dibedakan menjadi dua, yaitu keadaan pada saat perbuatan dilakukan dan keadaan setelah perbuatan dilakukan.

dengan larangan dan perintah).¹²⁹ Apabila kedua unsur terpenuhi dalam sebuah tindakan, maka pelaku harus dikenakan sanksi.

Pada tindak pidana perikanan, unsur subjektif dengan otomatis telah terpenuhi, yaitu kesengajaan para pelaku. Kemudian unsur objektif-nya adalah sifat melawan hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah *unlawfulness* dan disinonimkan dengan kata *illegal*. Leden Marpaung dalam bukunya *Asas, Teori, Praktik Hukum Pidana* menyimpulkan beberapa pendapat ahli terkait dengan istilah *unlawfulness*, diantaranya Lamintang yang menyebutnya dengan istilah tidak sah, Hazewinkel Suringa menyebutnya dengan istilah *zonder bevoegdheid* artinya tanpa kewenangan dan Hoge Raad memakai istilah *zonder eigenrecht* yang artinya tanpa hak.¹³⁰

Berkaitan dengan hal tersebut, Indonesia telah berusaha untuk menanggulangi tindak pidana perikanan dengan memaksimalkan dan mengupayakan peraturan-peraturan terkait. Hal utama yang dilakukan adalah meratifikasi UNCLOS, kemudian membentuk undang-undang dan telah memperbaharui menjadi Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Melalui UU tersebut, telah diatur sedemikian rupa mengenai hal-hal yang berkaitan dengan wilayah perairan, terlebih dalam pengelolaan sumber daya laut. Termasuk pula sanksi yang akan dikenakan terhadap pelaku tindak pidana. Penentuan sanksi dalam undang-undang inilah yang disebut dengan hukum pidana

¹²⁹ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik...*, hlm. 10,

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 44.

subjektif. Adapun sanksi yang diterapkan berupa sanksi pidana dan sanksi tindakan. Ketentuan sanksi tersebut telah sesuai dengan sistem pemidanaan, yaitu *double track system*. Namun penerapan sanksi dirasa kurang efektif, sebab tindak pidana perikanan masih terus terjadi hingga saat ini. Pada Pasal 83A ayat (1) dinyatakan:¹³¹

“(1) selain yang ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana perikanan atau tindak pidana lainnya, awak kapal lainnya dapat dipulangkan termasuk yang berkewarganegaraan asing”.

Kemudian pada Pasal 84 ayat (2) disebutkan:¹³²

“(2) Nakhkoda atau pemimpin kapal perikanan, ahli penangkap ikan dan anak buah kapal yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.200.000.000,00 (satu milyar dua ratus juta rupiah)”.

Dari ketentuan Pasal 83 ayat (1) perlu kita ketahui siapa saja yang dimaksud dengan awak kapal, yaitu seluruh anggota dari kapal perikanan.¹³³ Sebagaimana dalam Pasal 84 ayat (3), nakhkoda, ahli penangkap ikan dan anak buah kapal adalah bagian dari awak kapal. Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat awak kapal yang dipulangkan tanpa dikenakan sanksi apapun. Padahal dalam Pasal 84 ayat (3) dengan jelas dinyatakan bahwa nakhkoda, ahli penangkap ikan dan anak buah kapal

¹³¹ Pasal 83A ayat (1) UU Perikanan.

¹³² Pasal 84 ayat (2) UU Perikanan.

¹³³ Mukhtar, Kepala Seksi Patroli Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Jakarta Pusat, tanggal 21 November 2016.

dikenakan pidana penjara dan denda. Hal ini mengindikasikan adanya *inkonsistensi* dari pemerintah dalam menentukan sanksi bagi pelaku tindak pidana. Muncul pula indikasi bahwa pemerintah tidak serius dalam menjalankan hukum pidana subjektif.

Terdapat klasifikasi pelaku dalam penentuan perbuatan tindak pidana. Apakah dilakukan sendiri atau bersama-sama. Bila dilakukan bersama-sama, maka terdapat pelaku yang menyuruh melakukan dan turut serta. Hal ini disebut dengan istilah penyertaan, diatur dalam Pasal 55 sampai Pasal 62 KUHP. Sebagaimana halnya tindak pidana perikanan yang dilakukan bersama-sama, maka kategori penyertaan patut dikenakan terhadap tindak pidana yang dilakukan.

Namun makna dari penyertaan tidak sama dikalangan para ahli. Pandangan *pertama* diutarakan para ahli hukum pidana Belanda yang menyatakan bahwa penyertaan adalah perluasan pertanggungjawaban pidana pelaku. Penyertaan dinyatakan sebagai *straufdehnungsgrund*. Pandangan *kedua* dari Pompe, diikuti pula oleh Moeljatno. Mereka menyatakan bahwa penyertaan adalah aturan-aturan yang memberi perluasan terhadap norma dalam undang-undang. Pandangan ini disebut dengan *tatbestandsausdehnungsgrund*, yaitu penyertaan sebagai bentuk khusus tindak pidana yang berdiri sendiri.¹³⁴

Dalam defenisi ini, penyusun mengikuti Eddy O.S dan para ahli Belanda yang menyatakan penyertaan sebagai perluasan terhadap pelaku yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana dan bukan delik yang berdiri sendiri.¹³⁵ Sebab pada Buku Kesatu KUHP, penyertaan berkaitan dengan siapa saja yang dimintai

¹³⁴ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 350.

¹³⁵ *Ibid.*,

pertanggungjawaban. Artinya penyertaan fokus pada pelaku dan bukan perbuatan. Pun penuntutannya harus di *juncto*-kan dengan pasal-pasal lain terkait dengan tindak pidana yang dilakukan.¹³⁶

Pada tindak pidana penyertaan, terdapat perbedaan istilah untuk menyebut pelaku dan pembantu. Pelaku dibedakan menjadi empat, yaitu *pleger* (pelaku), *doenpleger* (orang yang menyuruh melakukan), *medepleger* (orang yang turut serta), *uitlokker* (orang yang menganjurkan). Sedangkan pembantu disebut dengan *medeplichtiger* dan dibedakan menjadi pembantu sebelum kejahatan dilakukan dan pembantu saat kejahatan dilakukan.¹³⁷

1. *Pleger*

Pleger dapat diartikan sebagai pelaku, yaitu orang yang memenuhi unsur delik sebagaimana dirumuskan oleh undang-undang. Baik itu unsur subjektif maupun unsur objektif. Biasanya pelaku dapat diketahui dari jenis tindak pidananya, yaitu:¹³⁸

- a. tindak pidana formil, pelakunya adalah barang siapa yang telah memenuhi perumusan tindak pidana dalam undang-undang;
- b. tindak pidana materiil, pelakunya adalah barang siapa yang menimbulkan akibat yang dilarang dalam perumusan tindak pidana;

¹³⁶ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 350.

¹³⁷ *Ibid*, hlm 351

¹³⁸ Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana...*, hlm. 78.

- c. tindak pidana yang memuat unsur kualitas atau kedudukan, pelakunya adalah barang siapa yang memiliki unsur kedudukan atau kualitas sebagaimana yang dirumuskan.

Berdasarkan pengertian *pleger* sebagaimana dijelaskan diatas, kita dapat menganalisa siapa yang menjadi *pleger* dalam tindak pidana perikanan, yaitu nakhkoda. Pun pada kasus tindak pidana perikanan yang telah melalui proses persidangan, penetapan pelaku adalah nakhkoda, sebagai pemimpin kapal.

2. *Doenpleger*

Terdapat tiga syarat penting dalam *doenplegen*. **Pertama** alat yang dipakai untuk melakukan tindak pidana adalah orang. **Kedua**, orang yang disuruh tidak mempunyai kesengajaan, kealpaan atau kemampuan bertanggung jawab. **Ketiga**, sebab syarat kedua, maka orang yang disuruh melakukan tidak dapat dijatuhi pidana.¹³⁹

Melalui penjelasan ini, kita ketahui bahwa *doonpleger* dalam tindak pidana perikanan adalah perusahaan perikanan. Sebab, perusahaan perikananlah yang akan menampung, mengelola dan mendistribusikan ikan-ikan hasil tangkapan.

3. *Medepleger*

Dikalangan ahli hukum pidana, tidak terdapat kesatuan pendapat tentang apa yang dimaksud dengan *medepleger*. Muhammad Ainul Syamsu mengutip pendapat Van Hamel, bahwa penyertaan adalah orang-orang yang

¹³⁹ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 362.

terlibat harus melakukan seluruh perbuatan.¹⁴⁰ Kemudian dalam karya yang sama, Simons mengatakan orang yang turut melakukan harus memiliki semua sifat yang menurut rumusan undang-undang telah dinyatakan dimiliki oleh pelaku.¹⁴¹

Leden Marpaung, mengutip pendapat Satochid Kartanegara yang mengatakan bahwa adanya turut serta harus ada kerja sama secara fisik dan kesadaran kerja sama. Dimana kesadaran kerja sama adalah akibat dari pemufakatan yang diadakan oleh para peserta.¹⁴²

Dalam *medepleger*, terdapat kerja sama yang erat saat melakukan tindak pidana. Sebab tanpa kerja sama, tindak pidana tersebut tidak akan terwujud.¹⁴³ Pada kasus tindak pidana perikanan ini yang menjadi *medepleger* adalah para ABK yang hanya mengikuti perintah nakhkoda. Berdasarkan teori penyertaan dalam tindak pidana, maka ABK pun harus dikenakan sanksi pidana.

4. *Uitlokker*

Tentang *uitlokker* ini diatur dalam Pasal 55 ayat (1) angka 2:

“mereka yang dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan perbuatan.”

¹⁴⁰ Muhammad Ainul Syamsu, *Pergeseran Turut Serta Melakukan Dalam Ajaran Penyertaan; Telaah Kritis Berdasarkan Teori Pemisahan Tindak Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, (Jakarta: PrenadaMedia Grup, 2014), hlm. 60.

¹⁴¹ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 368.

¹⁴² Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana...*, hlm. 81.

¹⁴³ Muhammad Ainul Syamsu, *Pergeseran Turut Serta Melakukan Dalam Ajaran Penyertaan...*, hlm. 59.

Secara harfiah, *uitlokker* diartikan sebagai orang yang menganjurkan atau yang menggerakkan. Lebih eksplisit, *uitlokker* menurut van Hamel adalah orang yang dengan kesengajaan menggerakkan orang lain yang dapat dipertanggungjawabkan pada dirinya sendiri untuk melakukan suatu perbuatan pidana.¹⁴⁴

Terdapat lima syarat dalam kategori *uitlokker* yang pertama, kesengajaan untuk menggerakkan atau menganjurkan orang lain melakukan perbuatan yang digerakkan. Kedua, ada orang lain yang dapat melakukan perbuatan yang digerakkan atau dianjurkan. Ketiga, orang yang digerakkan atau dianjurkan benar-benar mewujudkan perbuatan pidana yang dikehendaki oleh penggerak atau penganjur. Keempat, menganjurkan atau menggerakkan harus sesuai dengan cara-cara yang ditentukan dalam Pasal 55 ayat (1) angka 2 KUHP. Kelima, orang yang digerakkan atau dianjurkan harus dapat dimintai pertanggungjawaban pidana.

Berdasarkan defenisi dan penjelasan *uitlokker* dari para ahli dan ketentuan dalam KUHP, diketahui bahwa *uitlokker* pada tindak pidana perikanan adalah ahli penangkakan ikan atau *fishing master*. Ahli penangkap ikan lah yang menggerakkan nakhkoda dan para ABK untuk melakukan perbuatan pidana.

¹⁴⁴ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 375.

Dalam postulat hukum romawi yang menjadi sumber pembentukan KUHP menyatakan *pertama*, *res accesoria sequitur remprincipalem* (pelaku pembantu mengikuti pelaku utamanya), *kedua*, *accessorium non ducit, sed sequitur, suum principale* (peserta pembantu tidak memimpin, melainkan mengikuti pelaku utamanya), *ketiga*, *cujus juris est principale, ejusdem juris erit accessorium* (pelaku pembantu termasuk dalam yurisdiksi yang sama dengan pelaku utamanya), *keempat*, *non est consonum rationi quod cognition cause principalis an forum ecclesiasticum noscitur pertinere* (sangat tidak pantas apabila pelaku pembantu diadili di pengadilan yang berbeda dengan pelaku utamanya), *kelima*, *juri non est consonum quod aliquis accessories in curia regis cinvincatur antequam aliquis de facto fuerit attinctus* (pelaku pembantu tidak boleh diadili sebelum pelaku utama terbukti bersalah).¹⁴⁵

Melalui postulat tersebut, dapat kita pahami bahwa dalam tindak pidana penyertaan, baik itu pelaku, orang yang menyuruh melakukan, orang yang turut serta dan yang menganjurkan, memang harus diadili. Begitu pula pada tindak pidana perikanan, seluruh awak kapal terlibat dalam tindak pidana. Sehingga keseluruhan harus diadili sesuai dengan peran mereka dalam melakukan tindak pidana. Adapun penentuan *pleger*, *doenpleger*, *medepleger*, serta *uitlokker* didasarkan pada hasil penyelidikan.

Namun pada upaya penegakan hukum tindak pidana perikanan, tidak semua awak kapal dikenakan sanksi pidana. Sebagaimana dalam Pasal 84 ayat (2) yang dikenakan sanksi penjara dan denda adalah nakhkoda, ahli penangkap ikan dan anak

¹⁴⁵ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana...*, hlm. 352.

buah kapal. Namun dalam Pasal 83A ayat (1) sebagai hasil perubahan UU Perikanan, selain yang ditetapkan sebagai tersangka awak kapal dapat dipulangkan. Bila ditinjau melalui unsur tindak pidana penyertaan sebagaimana dijelaskan diatas, maka seluruh awak kapal adalah pelaku tindak pidana. hanya peran dan tugas mereka yang berbeda.

Ketidak sesuaian UU Perikanan dengan teori penyertaan dalam hukum pidana, perlu dilakukan pengkajian dan pembaharuan hukum. Selain itu tujuan dari pemidanaan harus disesuaikan pula dengan hukum pidana modern. Mengutip apa yang disampaikan Muladi, Sholehuddin mengatakan bahwa hukum pidana modern yang bercirikan orientasi pada perbuatan dan pelaku (*daad-dader strafrecht*), stelsel sanksinya tidak hanya meliputi pidana yang bersifat penderitaan, namun juga tindakan tata tertib yang bermuatan pendidikan.¹⁴⁶ Selain itu penggunaan stelsel pidana pun harus diterapkan dalam penjatuhan sanksi.

Adapun yang dimaksud dengan stelsel pidana adalah cara memperhitungkan ancaman pidana dalam gabungan tindak pidana. Dengan adanya stelsel pidana, maka sanksi pidana akan semakin berat dan kemungkinan besar dapat membawa efek jera bagi pelaku tindak pidana. Sebagaimana Mokhammad Najih mengutip apa yang disampaikan Muladi dan Bagir Manan, yaitu tentang ketentuan penetapan pidana dalam suatu perundang-undangan yang merupakan tahap strategis dari kebijakan legislatif,¹⁴⁷ mengindikasikan pentingnya pembaharuan undang-undang guna penegakan hukum.

¹⁴⁶ Sholehuddin, *Sistem Sanksi dalam Hukum Pidana...*, hlm. 3.

¹⁴⁷ Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana dalam Cita Negara Hukum*, (Jawa Timur: Setara Press, 2014), hlm. 63.

B. Sanksi Tindakan

Adanya *double track system* dalam hukum pidana, menjadikan sanksi tindakan harus ada dalam sistem pemidanaan. Orientasi dari sanksi tindakan adalah **“untuk apa dilakukan pemidanaan”** dengan kata lain, sanksi tindakan lebih antisipatif terhadap pelaku. Menurut Gunawan, saat ini sanksi tindakan hanya sebagai alternatif dari sanksi pidana dan masih memberi kebebasan untuk menjalani sanksi diluar kekangan sistem yang memaksa secara fisik.¹⁴⁸ Sehingga perlu dipertimbangkan adanya ketentuan sanksi tindakan pada tindak pidana.

Khusus pada tindak pidana perikanan, sanksi tindakan berupa penenggelaman kapal. Sanksi ini tercantum dengan jelas dalam Pasal 69 ayat (4) UU Perikanan yang berbunyi:

“(4) 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.”

Tindakan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat diatas, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Nomor 11/PER-DJPSDKP/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tindakan Khusus Terhadap kapal Perikanan Berbendera Asing (selanjutnya disebut dengan Perdirjen PSDKP). Disebutkan bahwa penenggelaman kapal dilakukan oleh PPNS Perikanan dan Pengawas Perikanan diatas kapal pengawas perikanan berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Penenggelaman pun dapat dilakukan

¹⁴⁸ T.J Gunawan, *Konsep Pemidanaan Berbasis Nilai Kerugian...*, hlm. 108.

seketika saat tertangkap, jika kapal perikanan berusaha berontak dan membahayakan PPNS Perikanan serta Pengawas Perikanan yang bertugas.¹⁴⁹

Perdirjen PSDKP tersebut didukung oleh Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2015 tentang Barang Bukti Kapal dalam Perkara Pidana Perikanan (selanjutnya disebut dengan SEMA No. 1/2015) yang ditujukan kepada seluruh Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Tinggi di Indonesia.¹⁵⁰

Namun demikian, sanksi penenggelaman kapal masih kurang efektif untuk mencegah tindak pidana perikanan. Sebagaimana data yang disusun paparkan pada bab III, masih tampak banyak sekali tindak pidana perikanan yang terjadi. Terhitung sejak tahun 2010 sampai tahun 2016, tindak pidana perikanan yang terjadi sebanyak 913 kasus. Khusus tahun 2016, kasus yang terjadi sebanyak 199 kasus.¹⁵¹

Banyaknya kasus yang terjadi memunculkan dua kemungkinan, yaitu penegakan hukum dibidang pengawasan yang semakin optimal atau sanksi yang tidak efektif. Sungguh pemerintah telah mengupayakan berbagai cara untuk menanggulangi tindak pidana perikanan, di antaranya dengan mengoptimalkan pengawasan diperbatasan-perbatasan Indonesia. Namun selalu ada yang luput dari

¹⁴⁹ Peraturan Direktur Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Nomor 11/PER-DJPSDKP/2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tindakan Khusus Terhadap kapal Perikanan Berbendera Asing.

¹⁵⁰ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2015 tentang Barang Bukti Kapal dalam Perkara Pidana Perikanan.

¹⁵¹ Rekapitulasi data penanganan tindak pidana kelautan dan perikanan yang ditangani oleh pengawas perikanan/PPNS Perikanan tahun 2010-2016, Direktorat kapal Pengawas PSDKP KKP RI.

pengawasan. Mulai dari kapal perikanan yang tidak menggunakan surat izin, kapal perikanan yang menggunakan surat izin palsu, kapal perikanan yang menggunakan alat tangkap tidak sesuai dengan standar operasional, penangkapan di wilayah yang tidak sesuai izin, hingga kapal perikanan yang tidak melaporkan hasil tangkapan atau pemalsuan hasil tangkapan.¹⁵²

Berbagai tindakan tersebut membuat pemerintah terutama pengawas perikanan menjadi kewalahan. Penenggelaman kapal pun menjadi solusi terbaik bagi pemerintah. Secara tidak langsung, penenggelaman kapal akan memberi *shock therapy* bagi negara ataupun perusahaan perikanan pemilik kapal, namun hanya sementara waktu. Sebab negara maupun perusahaan perikanan pemilik kapal masih dapat mengupayakan kapal baru.

Tidak efektifnya sanksi tindakan berupa penenggelaman kapal dirasakan oleh nelayan lokal dan masyarakat sekitar pesisir Kabupaten Kepulauan Anambas. Sebab sisa-sisa pembakaran kapal tidak tenggelam, tetapi mengapung dipermukaan air dan mengganggu proses pelayaran nelayan lokal.¹⁵³ Hal ini mengindikasikan bahwa UU Perikanan belum memberi kemanfaatan bagi masyarakat lokal. Sebagaimana asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sudah dipaparkan pada bab sebelumnya, asas kemanfaatan harus ada dalam peraturan perundang-undangan.

Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI), melalui perwakilannya pernah meminta kepada Menteri KKP untuk menghibahkan kapal ke nelayan lokal,

¹⁵² Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm. 113.

¹⁵³ Fitria, wawancara sekaligus perwakilan Himpunan nelayan Se-Indoneisa, diwawancarai pada tanggal 13 Februari 2017, melalui telephone.

agar lebih bermanfaat. Namun penghibahan kapal tersebut jatuh ke tangan yang salah. Di daftar penerima hibah kapal milik HNSI tercatat sepuluh kelompok nelayan yang akan menerima, tetapi hingga proses penghibahan tidak ada satupun dari sepuluh yang terdaftar menerima kapal. Sebab telah ada kelompok nelayan lain diluar HNSI yang juga mengajukan penghibahan kepada Menteri KKP.

Terlepas dari penghibahan kapal yang diinginkan nelayan lokal, perbaikan sistem sangat diperlukan. Perbaikan tersebut dimaksudkan untuk mensinergikan program-program pemerintah dengan kemakmuran rakyat. Tentunya dengan penegakan hukum yang optimal.

Pendapat Dewan Maritim Indonesia yang dikutip oleh Nunung Mahmudah, mengatakan bahwa penegakan hukum dilaut memiliki dua dimensi, yaitu penegakan kedaulatan dan penegakan hukum. Kedua dimensi tersebut pun akan saling terkait satu dengan yang lainnya. Bila dipandang sebagai suatu sistem, keamanan di laut adalah rangkaian dari seluruh komponen bangsa serta prosedur dan mekanisme penyelenggaraan keamanan di laut yang melibatkan berbagai instansi berwenang.¹⁵⁴

Berbeda dengan penegakan hukum di darat, penegakan hukum di laut memiliki ciri-ciri khusus, yaitu:

1. Terdapat dua kepentingan di laut, yaitu kepentingan nasional dan kepentingan internasional. Sehingga dalam melaksanakan penegakan hukum harus berdasarkan hukum nasional yang dilandaskan pada hukum internasional;

¹⁵⁴ Nunung Mahmudah, *Illegal Fishing Pertanggungjawaban Pidana...*, hlm. 165.

2. Adanya rezim yang berbeda di wilayah laut membawa hak dan kewenangan negara yang berbeda pula. Misalnya hak dan kewenangan negara di laut yang berlaku rezim kedaulatan negara berbeda dengan wilayah laut yang berlaku yurisdiksi tertentu atau hak-hak berdaulat;
3. Kewenangan penegakan hukum di laut menurut hukum internasional adalah kapal bukan individu. Yaitu kapal negara yang diberi kewenangan untuk melakukan penegakan hukum di laut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan aparat penegak hukum adalah pelaksana dari kewenangan penegakan hukum tersebut;
4. Prosedur penegakan hukum di laut berbeda dengan prosedur penegakan hukum di darat. Penyidikan di laut dilakukan dengan prosedur sebagai berikut:
 - a. Perintah berhenti. Dilakukan dengan isyarat, bila perlu dengan paksaan dilakukan dengan tembakan;
 - b. Menaiki kapal tersangka apabila kapal tersangka mengindahkan perintah berhenti. Selanjutnya komandan/kapal melakukan penyidikan dengan menggunakan sekoci menaiki kapal tersangka untuk melakukan pemeriksaan. Selain itu, pemeriksaan juga dapat dilakukan dengan memanggil nakhkoda kapal untuk naik ke kapal pengawas dengan membawa dokumen atau surat lain yang diminta;
 - c. Apabila dari hasil pemeriksaan terdapat cukup bukti adanya tindak pidana, maka dibuat Berita Acara Pemeriksaan (BAP);

- d. Bila terbukti, kapal tersangka dibawa ke pangkalan atau pelabuhan terdekat untuk dilakukan penyidikan;
- e. Setelah selesai penyidikan dilaut BAP diserahkan ke Kejaksaan untuk dilakukan penuntutan dan kemudian dilimpahkan kepada Pengadilan Negeri yang berwenang.

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, mengingatkan kembali pada pentingnya penegakan hukum atas keistimewaan Indonesia dengan 2/3 wilayah daratannya. Penegakan tersebut terletak pada substansi hukum, aparat penegak hukum, fasilitas dan sarana serta kesadaran masyarakat.