

PERAN PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL (PPNS) PERIKANAN DALAM PROSES PENEGAKAN HUKUM KASUS *IUU FISHING* DI INDONESIA

THE ROLE OF FISHERIES CIVIL SERVANT INVESTIGATORS (PPNS PERIKANAN) IN THE LAW PROCESS OF IUU FISHING IN INDONESIA

Freshty Yulia Arthatiani

Peneliti pada Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Jalan K.S. Tubun Petamburan VI Nomor 19, Jakarta Pusat 10260
Pos-el: freshty.arthatiani@gmail.com

Abstract

This study aimed at describing the role of Fisheries Civil Servant Investigators (PPNS) in the law process of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing in Indonesia. It utilized a descriptive qualitative method to analyse the primary and secondary data, which had been collected through interviews, observations and FGDs from a purposively chosen sample with a juridic normative approach. Definitively, IUU fishing is the act of fishing within the Indonesian, other country's jurisdiction, or the open waters without permit, not reported, and not regulated. The law No. 45 year 2009 concerning the amendment of Law No. 31 Year 2004 on Fisheries stated that there are three sorts of law enforcers who have the rights to conduct investigations on offense in the fisheries sectors: the Civil Servant Investigators, the Navy Investigating Officers and the National Police Investigators. Despite the fact that the Civil Servant Investigators have been playing an active role in the law enforcement, especially for the IUU fishing cases, the function has not yet been very effective due to the lack of inter-institution coordination as well as communication among the law enforcers. Hence, matching perception, investigation mechanism as well as enforcement among the law enforcers are of utmost importance to alleviate the effectiveness of combat against IUU Fishing in Indonesia.

Keywords: *Illegal fishing, PPNS, Law*

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Perikanan dalam proses penegakan hukum kasus *Illegal, Unreported, Unregulated (IUU) Fishing* di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif yang dianalisis secara deskriptif dengan responden yang dipilih secara purposif dan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dan FGD. *IUU Fishing* adalah kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan di perairan Indonesia dan/atau perairan yurisdiksi negara lain dan/atau laut lepas tanpa izin, tidak dilaporkan dan tidak diatur. UU Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa terdapat tiga aparat penegak hukum yang berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan, yaitu Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindak pidana, khususnya kasus *IUU Fishing* telah dilaksanakan oleh PPNS Perikanan, tetapi pada kenyataannya di lapangan, fungsi penegakan hukum sering terkendala karena masalah koordinasi antarinstansi dan kurangnya komunikasi antarlembaga penegak hukum. Kesamaan antarinstansi dalam hal persepsi dan mekanisme penyidikan dan penindakan terhadap tindak pidana perikanan perlu disamakan untuk meningkatkan efektivitas penanggulangan *IUU Fishing*.

Kata kunci: *Illegal fishing, PPNS, Law*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Stok sumber daya ikan dunia mengalami tren menurun yang dicerminkan dengan penurunan tingkat produksi ikan dunia dan regional. Salah satu penyebab penurunan produksi tangkapan tersebut, di antaranya disebabkan oleh maraknya kegiatan *Illegal, Unregulated dan Unreported (IUU) Fishing* di berbagai belahan dunia.¹ Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang luas dan strategis yang kaya akan sumber daya perikanan yang memiliki keanekaragaman hayati perairan yang sangat potensial, baik dalam jenis maupun habitatnya. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan tersebut sangat penting dalam pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang berkelanjutan.² Salah satu upaya pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan tersebut diwujudkan melalui upaya penanganan kasus IUU *Fishing*.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 menggolongkan berbagai tindak pidana perikanan yang berkaitan dengan praktik IUU *Fishing*. Secara spesifik, kegiatan IUU *Fishing* di Indonesia dikategorikan ke dalam tiga kelompok, yaitu kegiatan perikanan melanggar hukum (*illegal fishing*), kegiatan perikanan tidak dilaporkan (*unreported fishing*), dan kegiatan perikanan tidak diatur (*unregulated fishing*).

Indonesia telah mengembangkan sistem *Monitoring, Control, and Surveillance (MCS)* Perikanan sebagai upaya pengelolaan sumber daya perikanan sesuai ketentuan internasional dan regional, khususnya dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF)* untuk mengatasi kasus IUU *Fishing*. Penyelenggaraan MCS tersebut, utamanya dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), tetapi didukung pula oleh Tentara Nasional Indonesia-Angkatan Laut (TNI-AL), Polisi Perairan (Polair), Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla), dan Perhubungan Laut (Hubla).

Kegiatan Penanganan Kasus IUU *Fishing* tersebut dilaksanakan melalui dua cara, yaitu pencegahan kasus IUU *Fishing* dan penanganan kasus IUU *Fishing*. Pencegahan kasus IUU *Fishing* dilaksanakan, baik berupa pengawasan

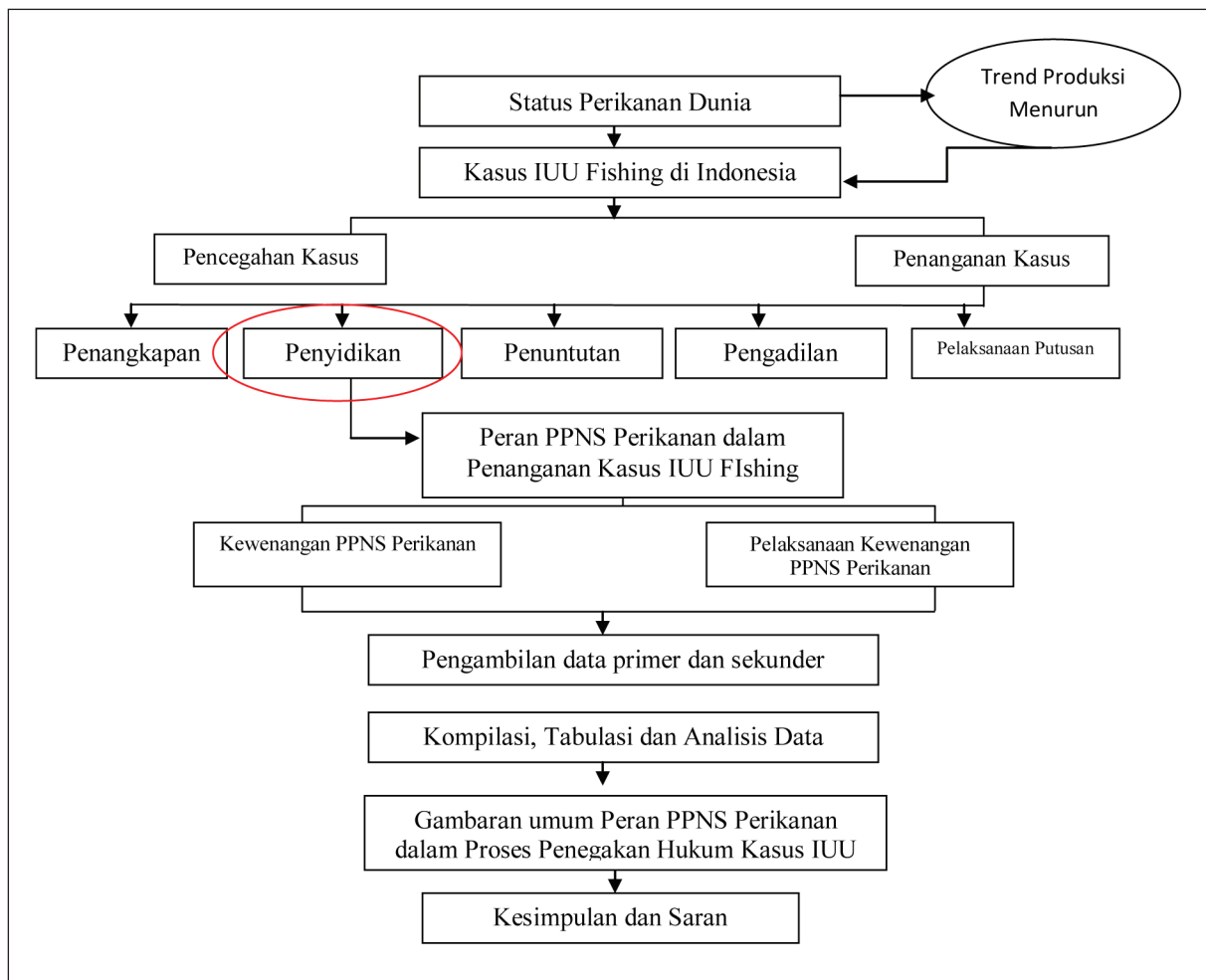
sumber daya kelautan dan perikanan terpadu dari aparat yang terkait maupun berupa pengawasan perizinan, baik terkait izin usaha maupun armada perikanan. Sementara itu, untuk penanganan kasus tindak pidana perikanan, dalam hal ini, kasus IUU *Fishing* dikategorikan menurut lima tahapan, yaitu penangkapan, penyidikan, penuntutan, pengadilan, dan pelaksanaan putusan pengadilan.

Penegakan hukum tindak pidana perikanan adalah suatu tindakan yang akan memberikan sanksi kepada setiap orang atau badan hukum yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan di bidang perikanan.³ Kegiatan penyidikan dalam kaitannya dengan penegakan hukum di bidang perikanan sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 73 UU Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* UU 45 Tahun 2009 tentang Perikanan menjelaskan bahwa penyidikan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil Perikanan, Perwira TNI AL, dan/atau Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia. Penyidik dapat melakukan koordinasi pada forum koordinasi yang dibentuk oleh menteri dalam penanganan penyidikan tindak pidana di bidang perikanan.

Selain itu, dalam UU Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* UU 45 Tahun 2009, disebutkan bahwa penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di pelabuhan perikanan, diutamakan dilakukan oleh PPNS Perikanan. Hal tersebut menunjukkan bahwa PPNS memiliki kewenangan khusus dalam menangani penyidikan kasus tindak pidana perikanan.

Kewenangan PPNS Perikanan dalam pelaksanaannya mengalami berbagai kendala sehingga fungsi ini belum dapat dilaksanakan dengan baik. Salah satunya disebabkan oleh tumpang tindih kewenangan antara lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan penyidikan, seperti Polair dan TNI AL. Selain itu, fungsi koordinasi yang dilakukan Bakorkamla belum efektif dalam melakukan koordinasi dan komunikasi antar *stakeholders* yang berperan dalam bidang pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan.

Oleh karena itu, diperlukan penelitian untuk mendeskripsikan peran PPNS Perikanan, khususnya dalam proses penegakan kasus IUU *Fishing* di Indonesia sehingga dapat memberikan



Sumber: Data yang Diolah

Gambar 1. Kerangka Pemikiran

rekomen­dasi untuk meningkatkan peran PPNS Perikanan dalam proses penegakan hukum kasus IUU *Fishing* di Indonesia.

Berdasarkan kerangka pemikiran yang disebutkan dalam Gambar 1, dapat diketahui bahwa penelitian ini ingin mengkaji peran PPNS Perikanan dalam proses penyidikan penanganan kasus IUU *Fishing* di Indonesia sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dalam peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan pelaksanaan kewenangan tersebut dan kendala yang dihadapi oleh PPNS Perikanan. Data primer dan sekunder diperoleh melalui pendekatan kualitatif penelitian untuk kemudian dilakukan analisis data untuk menghasilkan gambaran peran PPNS Perikanan dan menghasilkan kesimpulan dan saran bagi peningkatan peran PPNS Perikanan, khususnya pada tahapan penyidikan proses penanganan kasus IUU *Fishing* di Indonesia.

Tujuan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan peran PPNS Perikanan, khususnya dalam proses penyidikan terhadap kasus IUU *Fishing* di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Objek dan Waktu Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang secara khusus menghasilkan data deskriptif ucapan atau jawaban responden, baik dalam bentuk lisan maupun tulisan ataupun catatan tentang perilaku yang diobservasi peneliti.⁴ Objek dari permasalahan dideskripsikan menurut peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan tindak pidana dan penyidikan di bidang

perikanan serta implementasi dari pelaksanaan peraturan tersebut. Data yang digunakan untuk penyusunan KTI ini diperoleh dari bulan April 2012 hingga bulan Oktober 2013.

Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder yang dikumpulkan melalui topik data dan instrumen penelitian yang telah disusun sebelumnya sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis-normatif, yaitu penelitian ini menekankan pada ilmu hukum dan menitikberatkan pada pengumpulan data sekunder yang merupakan bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.⁵ Pengumpulan data dengan cara melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, kemudian dilakukan wawancara mendalam terhadap informan dalam penelitian untuk mengonfirmasi hasil analisis sebelumnya dengan implementasi dari peraturan tersebut. Selain itu, dilaksanakan FGD dengan *stakeholders* untuk melengkapi informasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan, terutama dalam kaitannya dengan penanganan kasus IUU *Fishing*. Informan dalam penelitian ini adalah informan yang berasal dari lembaga penegak hukum dan lembaga lainnya yang terkait dalam proses penegakan hukum kasus IUU *Fishing* di Indonesia

Metode Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Patton⁶ adalah proses mengatur urutan data serta mengorganisasikannya ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Penelitian ini melakukan analisis data melalui pendekatan kualitatif, yang dijelaskan secara deskriptif berdasarkan data primer dan sekunder yang telah diperoleh secara purposif agar dapat mendeskripsikan peran berbagai lembaga penegak hukum, khususnya PPNS Perikanan dalam proses penegakan hukum kasus IUU *Fishing* di Indonesia

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Praktik IUU *Fishing* di Indonesia

Indonesia memiliki sumber daya kelautan dan perikanan yang beraneka ragam dengan jumlah

yang cukup banyak. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber daya tersebut perlu dikelola dengan cara yang bijaksana. Pemerintah Indonesia telah menunjukkan keseriusan dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan dengan dibentuknya KKP pada tahun 1999. Berbagai permasalahan yang ada dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya kelautan dan perikanan mulai dapat diatasi sedikit demi sedikit. Salah satu permasalahan yang masih ada dan menyebabkan kerugian yang cukup besar adalah adanya praktik *illegal, unreported* dan *unregulated* dalam kegiatan penangkapan ikan.

Praktik penangkapan *illegal* masih didominasi oleh kapal penangkap ikan yang berasal dari negara-negara tetangga Indonesia. Hal ini disebabkan oleh geografis Indonesia yang berbatasan dengan banyak negara, yaitu India, Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, Filipina, Papua New Guinea, Timor Leste, dan Australia. Kapal ikan negara tetangga yang sering melakukan penangkapan ikan di wilayah perairan Indonesia adalah kapal ikan yang berasal dari Thailand, Malaysia, Singapura, Vietnam, dan Filipina. Selain negara-negara tersebut, Cina juga ikut memanfaatkan sumber daya perikanan di Perairan Indonesia.

UNCLOS pada tahun 1982 menyatakan bahwa negara pantai harus memberikan izin kepada negara lain untuk memanfaatkan sumber daya perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif jika negara pantai tersebut tidak atau belum mampu memanfaatkan sumber daya yang ada. Oleh karena itu, negara Indonesia tidak dapat melarang secara penuh ketidaksertaan negara lain, terutama negara tetangga dalam memanfaatkan sumber daya Perikanan Indonesia. Sebelum memberikan kesempatan kepada negara lain untuk memanfaatkan sumber daya perikanan, terlebih dahulu Indonesia telah menentukan potensi sumber daya perikanan yang ada, tetapi sampai dengan saat ini, Indonesia belum secara resmi menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan dan jumlah ketersediaan armada penangkapan dalam negeri.

Daerah atau wilayah yang diidentifikasi masih banyak ditemukan adanya praktik IUU *Fishing* oleh negara lain, yaitu Laut Cina Selatan, sekitar perairan di Kepulauan Natuna, Laut Utara Sulawesi, dan laut Arafura. Perairan Laut Cina



Gambar 2. Lokasi Dominan IUU *Fishing*⁷

Selatan merupakan bagian dari paparan dengan sepertiga luas perairannya termasuk ke dalam perairan teritorial dan ZEE Indonesia dengan sumber daya ikan yang melimpah, terutama kelompok ikan pelagis kecil, demersal, dan udang penaeid. Kepulauan Natuna merupakan daerah penyebaran ikan demersal. Perairan Sulawesi Utara merupakan wilayah penangkapan ikan tuna di Kawasan Timur Indonesia yang sudah berkembang semenjak tahun 1970-an. Sementara itu, Laut Arafura adalah pusat penangkapan udang yang sudah berkembang dengan menggunakan alat tangkap utama, yaitu *trawl* udang, pukat ikan, rawai, dan *gillnet*.

Gambar 2 menunjukkan lokasi dominan yang masih dijumpai praktik-praktik IUU *fishing*. Daerah atau wilayah yang diidentifikasi masih banyak ditemukan adanya praktik pencurian ikan oleh negara lain, yaitu Laut Cina Selatan (LCS), sekitar perairan di Kepulauan Natuna, Laut Utara Sulawesi, dan Laut Arafura. Berdasarkan hasil identifikasi pengumpulan data melalui wawancara dan analisis berbagai literatur, ditemukan berbagai jenis praktik IUU *Fishing* di Indonesia yang dijelaskan dalam Tabel 1.

Tabel 1 menjelaskan bahwa untuk permasalahan *illegal fishing*, pelanggaran yang terjadi

adalah masalah perizinan. Sesuai dengan Permen Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 05/Men/2008 tentang Usaha Perikanan Tangkap pada pasal 21 ayat (3), disebutkan bahwa Bupati atau Walikota wajib melakukan pendaftaran terhadap kapal perikanan berukuran di bawah 5 (lima) GT yang berdomisili di wilayah administrasinya. Kasus lain terkait *illegal fishing* menurut hasil wawancara dengan Huspani, Kepala Seksi Pengawasan dan Penanganan Pelanggaran Pangkalan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Bitung, Sulawesi Utara adalah sebagai berikut.

“Adanya surat izin yang sama, tetapi diduplikasi untuk dapat digunakan pada beberapa kapal yang sulit untuk dideteksi karena biasanya spesifikasi kapalnya sama persis, hal ini juga menyebabkan *misreported* atau *underreported fishing* karena sudah pasti hasil kapal ikan yang didapatkan hanya tercatat pada satu kepemilikan kapal. Namun, dari sisi aparat penegak hukum, hal ini sulit untuk diidentifikasi karena memang spesifikasi kapalnya sama persis sehingga jika tidak benar-benar ditemukan, kapal-kapal yang duplikasi izin secara bersamaan akan sulit untuk dibuktikan dan ditindak secara hukum.”

Tonase kapal adalah volume kapal yang dinyatakan dalam tonase kotor (*gross tonnage/ GT*) dan tonase bersih (*net tonnage/NT*). Indikasi pelanggaran tonase kapal, yaitu yang dilaporkan

Tabel 1. Jenis atau Tipe IUU *Fishing* di Indonesia

No.	Jenis atau Tipe IUU <i>fishing</i>
1	Kapal ikan asing tidak memiliki izin SIPI/SIKPI
2	Tidak memiliki Tanda Pendaftaran Kapal Perikanan untuk kapal dengan ukuran di bawah 5 GT
3	Tidak mendaftarkan bagi kapal dengan ukuran di atas 5 GT
4	Kapal tidak mendaftarkan ke RFMO bagi kapal yang melakukan penangkapan di laut lepas
5	Melakukan penangkapan di luar wilayah SIPI atau melakukan pengangkutan di luar SIKPI (pelanggaran <i>fishing ground</i>)
6	Adanya surat izin yang sama, namun diduplikasi untuk dapat digunakan pada beberapa kapal yang sulit untuk dideteksi karena biasanya spesifikasi kapalnya sama persis
7	Indikasi pelanggaran tonase kapal yang dilaporkan tidak sesuai dengan kondisi fisik kapal
8	<i>Transshipment</i> , penjualan ikan secara langsung ke negara lain, ABK nelayan asing
9	Tidak melaporkan dengan benar (<i>underreported</i> , <i>unreported</i> , atau <i>misreported</i>)
10	Banyaknya hasil sampingan tangkapan berupa <i>baby tuna</i> yang pada hukum internasional melanggar prinsip-prinsip pengelolaan perikanan berkelanjutan
12	VMS tidak diaktifkan
14	Pelanggaran alat tangkap
15	ABK asing tidak sesuai dengan SIPI

Sumber: Data yang Diolah

tidak sesuai dengan kondisi fisik kapal, sering terjadi di perairan Indonesia. Dalam hal ini, biasanya ada penurunan tonase kapal yang tercatat pada dokumen kapal dibandingkan dengan kondisi fisiknya. Biasanya, hal ini dilakukan oleh pelaku usaha perikanan untuk menghemat biaya pengurusan izin kapal karena sesuai dengan Permen KP Per. 05/Men/2008 Pasal 19 ayat 1, disebutkan bahwa menteri memberikan kewenangan kepada direktur jenderal untuk menerbitkan dan/atau memperpanjang SIUP, SIPI, dan/atau SIKPI kepada orang atau badan hukum Indonesia yang menggunakan kapal dengan ukuran di atas 30 GT. Oleh karena itu, seharusnya kapal dengan ukuran di atas 30 GT diharuskan mengurus dokumen kapal ke pemerintah pusat, dalam hal ini, KKP.

Kasus *unreported fishing* yang sering terjadi adalah *transshipment*, penjualan ikan secara langsung ke negara lain dan/atau ke ABK nelayan asing. Kasus ini merupakan salah satu kasus yang sering terjadi di perairan Indonesia. Kewajiban memberikan data hasil tangkapan kepada pemerintah telah diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Permen No. 5 Tahun 2008 sebagaimana diubah dalam Permen 12 Tahun 2009, yang menyebutkan adanya pelanggaran membawa ikan dari daerah penangkapan

langsung ke luar negeri tanpa melalui pelabuhan pangkalan yang ditetapkan dalam SIPI. Dalam rangka mendukung kebijakan di atas, para pelaku penangkapan diwajibkan mengisi *log book* penangkapan secara rutin pada setiap operasi penangkapan dan menyampaikan isian *log book* penangkapan di pelabuhan perikanan tempat pelaku penangkapan membongkar hasil tangkapan kepada petugas di pelabuhan perikanan. Hasil wawancara dengan Zaharuddin, Kepala pelabuhan perikanan Samudera Nizam Zahman, Muara Baru, Jakarta menyebutkan bahwa

“Jika kapal melakukan *transshipment* maka hasil tangkapan tidak tercatat, bila data hasil tangkapan yang diberikan oleh pelaku penangkapan tidak sesuai, hal ini dapat berimbas kepada kebijakan pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah menjadi kurang tepat, salah satunya berkaitan dengan alokasi.”

Kasus *unreported* lainnya adalah tidak melaporkan dengan benar (*underreported*, *unreported*, atau *missreported*). *Underreported* adalah melaporkan hasil tangkapan di bawah jumlah hasil tangkapan sesungguhnya. Hal ini biasanya dilakukan terkait dengan proses *transshipment* sehingga hasil tangkapan ikan banyak yang tidak tercatat. Banyaknya kapal ikan di bawah 5GT yang tidak terdaftar juga menyebabkan kasus *unreported fishing* karena hasil tangkapan mereka

tidak tercatat dan tidak dilaporkan ke pemerintah. Kasus *misreported* biasanya terjadi pada saat pembongkaran hasil tangkapan oleh pelaku usaha kepada petugas di pelabuhan perikanan, di mana pencatatannya kurang teliti sehingga data yang masuk menjadi tidak sesuai.

Unregulated fishing adalah kegiatan penangkapan ikan yang belum atau tidak diatur, dalam hal ini, yang terjadi di perairan Indonesia. Salah satunya adalah di perairan Bitung, Sulawesi Utara. Banyaknya hasil sampingan tangkapan berupa *baby tuna* yang pada hukum internasional melanggar prinsip pengelolaan perikanan berkelanjutan. Akan tetapi, secara nasional, hal ini belum diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga tergolong *unregulated fishing*.

Dampak IUU *Fishing* di Indonesia terjadi dalam berbagai aspek aktivitas perikanan tangkap yang mempunyai dampak terhadap aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Selain itu, kegiatan IUU *Fishing* sering kali menyebabkan terjadinya konflik antarnelayan tradisional. Secara lebih rinci, dampak kegiatan IUU *Fishing* bagi Indonesia adalah sebagai berikut.

- 1) Ancaman terhadap kelestarian sumber daya ikan;
- 2) Terdesaknya mata pencaharian masyarakat nelayan lokal dengan armada penangkapan skala kecil dan alat tangkap sederhana karena kalah bersaing dengan pelaku *illegal fishing*;
- 3) Hilangnya sebagian produksi ikan dan peluang perolehan devisa negara;
- 4) Berkurangnya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP);
- 5) Terhambatnya upaya Indonesia untuk memperkuat industri pengolahan ikan di dalam negeri termasuk meningkatkan daya saing;
- 6) Rusaknya citra Indonesia di kancah internasional. Hal itu bisa terjadi karena kapal asing dengan menggunakan bendera Indonesia ataupun kapal milik warga negara Indonesia melakukan kegiatan penangkapan ikan secara ilegal yang bertentangan dengan konvensi dan kesepakatan internasional. Hal tersebut dapat menyebabkan dampak berupa ancaman embargo terhadap hasil perikanan Indonesia yang dipasarkan di luar negeri.

Kebijakan Perundang-Undangan Mengenai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Perikanan

Kebijakan Publik merupakan rangkaian pilihan, yang kurang lebih saling berhubungan, yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah yang diformulasikan ke dalam berbagai bidang atau isu mulai dari pertahanan, energi dan kesehatan sampai pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan.⁸ Salah satu bentuk kebijakan publik adalah penegakan hukum yang kemudian dikaitkan dengan pelaku kebijakan serta lingkungan kebijakan yang membentuk tiga elemen dari sistem kebijakan penegakan hukum.⁸

Keberadaan PPNS Perikanan merupakan salah satu bentuk kebijakan publik di bidang penegakan hukum perikanan. PPNS Perikanan, secara terminologi menurut PP No. 27 Tahun 1983 yang diubah melalui PP No. 58 Tahun 2010 Pasal 1 Angka 6, adalah pegawai negeri tertentu sebagaimana yang disebutkan dalam KUHAP, baik yang berada di pusat maupun daerah yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, dalam hal ini, wewenang dalam penanganan tindak pidana perikanan.

Ketentuan pidana di bidang perikanan diatur secara khusus di dalam UU No. 31 Tahun 2004 *juncto* UU No. 45 Tahun 2000, di mana dalam pasal 73 UU tersebut, dijelaskan bahwa penyidik tindak pidana di bidang perikanan di WPP RI dilakukan oleh PPNS Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan/atau penyidik kepolisian. Wewenang penyidik perikanan dijelaskan dalam Pasal 73 A, antara lain menerima laporan atau dari seseorang tentang adanya tindak pidana di bidang perikanan, memanggil dan memeriksa tersangka dan/atau saksi untuk didengar keterangannya, membawa dan menghadapkan seseorang sebagai tersangka dan/atau saksi untuk didengar keterangannya. Penyidik dapat melakukan koordinasi pada forum koordinasi yang dibentuk menteri dalam penanganan tindak pidana di bidang perikanan.

Sebagai perinciannya, wewenang penyidik perikanan dijelaskan dalam Pasal 73 A, yaitu menerima laporan atau dari seseorang tentang adanya tindak pidana di bidang perikanan, memanggil dan memeriksa tersangka dan/atau

saksi untuk didengar keterangannya, membawa, dan menghadapkan seseorang sebagai tersangka dan/atau saksi untuk didengar keterangannya, menggeledah sarana dan prasarana perikanan yang diduga digunakan dalam atau menjadi tempat melakukan tindak pidana di bidang perikanan, menghentikan, memeriksa, menangkap, membawa dan/atau menahan kapal dan/atau orang yang disangka melakukan tindak pidana di bidang perikanan, memeriksa kelengkapan dan keabsahan dokumen usaha perikanan, memotret tersangka dan/atau barang bukti tindak pidana di bidang perikanan, mendatangkan ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan tindak pidana di bidang perikanan, membuat dan menandatangani berita acara pemeriksaan, melakukan penyitaan terhadap barang bukti yang digunakan dan/atau hasil tindak pidana, melakukan penghentian penyidikan dan mengadakan tindakan lain yang menurut hukum dapat dipertanggungjawabkan.

Kesepakatan yang dibentuk sebagai hasil keputusan bersama antara Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia No: 10/KB/Dep.KP/2003 atau No. Pol: B/4042/VIII/2003 tentang Penegakan Hukum di Bidang Kelautan dan Perikanan didasari bahwa Departemen Kelautan dan Perikanan merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam pengelolaan kegiatan perikanan tangkap, perikanan budi daya, pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan, peningkatan kapasitas kelembagaan dan pemasaran, pemberdayaan pesisir dan pulau-pulau kecil serta riset kelautan dan perikanan. Sementara itu, pihak kepolisian merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat serta melindungi kepentingan nasional. Salah satu tujuan kesepakatan sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 adalah meningkatkan koordinasi dan kerjasama dalam rangka pelaksanaan penegakan hukum terhadap tindak pidana yang terkait dengan bidang kelautan dan perikanan di wilayah perairan Indonesia.

Beberapa kesepakatan yang dapat diambil, antara lain adalah dalam rangka mendorong dan mengembangkan sistem pengamanan di lingkungan KKP maka kepolisian menyiapkan tenaga pelatih profesional untuk melakukan pembinaan

dan pelatihan satuan pengamanan yang dimiliki oleh jajaran KKP. Oleh karena itu, kesepakatan bersama tersebut dapat menjadi landasan hukum yang jelas bagi kewenangan PPNS Perikanan, khususnya yang terdapat dalam jajaran KKP.

Untuk mewujudkan penegakan hukum di bidang perikanan yang lebih baik dan berdaya guna, Menteri mengeluarkan Peraturan Per. 13/Men/2005 tentang forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan yang merupakan peraturan pelaksanaan Pasal 73 ayat (3) UU Nomor 31 Tahun 2004 *juncto* UU 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Dalam Pasal 1 Permen KP ini, diatur khusus mengenai kedudukan tugas dan fungsi lembaga forum koordinasi.

Berdasarkan berbagai landasan hukum, kedudukan PPNS Perikanan sebagai penyidik tindak pidana bidang perikanan di wilayah pengelolaan perikanan negara Republik Indonesia berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perikanan yang terjadi di wilayah ZEEI dan diutamakan untuk melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana bidang perikanan yang terjadi di pelabuhan perikanan.⁹

PPNS Perikanan dan Perannya dalam Proses Penegakan Hukum Kasus IUU Fishing di Indonesia

PPNS Perikanan yang terdapat pada Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Ditjen PSDKP), KKP, masih kurang dalam hal jumlah (kuantitas) dan kapabilitas (kualitas) untuk melakukan penyidikan. Keterbatasan jumlah di beberapa wilayah yang marak kegiatan IUU *Fishing* menyebabkan penyelesaian berkas perkara menjadi lama. Sementara itu, keterbatasan kapabilitas, khususnya dalam berbahasa asing pelaku IUU *Fishing* dari negara Cina, Thailand, Vietnam, dan Filipina menyebabkan penyidik mengalami kesulitan dalam pemeriksaan. Di sisi lain, Polair, yang tidak mempunyai kewenangan penyidikan kasus nelayan asing di ZEE Indonesia, senantiasa melimpahkan kasusnya ke PSDKP.

Kebutuhan kemampuan yang khusus dimiliki oleh penyidik kasus perikanan diperlukan karena kasus perikanan masuk kategori pidana khusus dan bukan pidana biasa. Jika melihat pada ketentuan Pasal 66A ayat (2) UU No.45 Tahun

2009, tidak semua pengawas perikanan menjadi Penyidik PNS Perikanan. Keterbatasan jumlah PPNS Perikanan akan menghambat jalannya proses penyidikan yang dibatasi lama harinya. Hal ini disebabkan oleh proses penyidikan kasus perikanan yang lebih singkat dan cepat dibandingkan proses penyidikan kasus pidana biasa. Data jumlah PPNS Perikanan berdasarkan hasil pelatihan PPNS yang dilakukan oleh KKP pada periode 2007–2011, baik melalui *crash program* maupun melalui program *reguler*, terlihat bahwa jumlah PPNS Perikanan masih minim sekali, seperti dalam Tabel 2.

Berdasarkan data pada Tabel 2, dengan jumlah wilayah perairan Indonesia yang lebih dari 3.500.000 km², jumlah personil PPNS Perikanan belum signifikan untuk penanganan kasus IUU *fishing*. Hal ini juga diperkuat dengan adanya informasi dari Munazzir, PPNS Perikanan dari Pangkalan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Muara Baru, Jakarta Utara yang menyebutkan bahwa

“Jumlah SDM pengawas pada saat ini dengan wilayah kerja dari Lempasing, Lampung sampai dengan Larantuka berjumlah 99 personel. Sedangkan jumlah pengawas di pangkalan Jakarta berjumlah 18 pengawas dengan hanya empat orang personil adalah PPNS.”

Selain hal tersebut di atas, kasus tindak pidana perikanan sering melibatkan pelaku warga negara asing (WNA) sehingga menjadi kendala pada saat proses pemberkasan perkara yang dibatasi sesuai UU No. 45 Tahun 2009, yaitu harus dapat diselesaikan dalam waktu 30 hari. Kendala ini disebabkan oleh bahasa asing pelaku tindak pidana yang sering tidak dimengerti oleh aparat penyidik sehingga hal ini menjadi kendala teknis tersendiri bagi PPNS Perikanan. Oleh karena itu, PPNS hendaknya dibekali dengan kemampuan bahasa asing yang cukup baik sehingga dapat memudahkan dan membantu mereka dalam

melakukan penyidikan tindak pidana perikanan yang banyak dilakukan oleh WNA.

Pelimpahan pelaku, baik oleh Polair maupun Ditjen Imigrasi, menyulitkan PPNS Perikanan khususnya dalam hal anggaran. Hal ini dikarenakan PPNS Perikanan harus menjamin kebutuhan makanan dan juga pelayanan kesehatan terhadap para pelaku IUU *Fishing*. Berdasarkan informasi dari Yulisbar, Kepala Satuan Kerja PSDKP Kota Batam diketahui bahwa

“Kapal hasil tangkapan yang telah melalui proses pelelangan menghadapi kendala dikarenakan tidak boleh ada pelelangan di tingkat penyidik sehingga proses pelelangan baru bisa dilakukan setelah adanya putusan resmi dari pengadilan. Hal ini menjadi kendala tersendiri karena proses hingga terjadinya putusan pengadilan membutuhkan waktu cukup lama dan dapat merusak kondisi kapal dan alat tangkap serta meningkatkan biaya pemeliharaan yang dibutuhkan hingga proses pelelangan selesai dilakukan.”

Contoh kasus lain, berdasarkan laporan tahunan Pangkalan Pengawasan SDKP Bitung tahun 2011 di Bitung, disebutkan bahwa penanganan ABK non-justisia selama tahun 2011 dilakukan dengan tujuan agar ABK tidak melarikan diri dan melakukan tindakan yang dapat mengganggu keamanan. Tindakan penanganan dilakukan dengan cara memberi makan ABK selama proses penyidikan berlangsung. Pada tahun 2011, ABK non-justisia yang ditangani oleh PPNS sebanyak 107 orang yang berasal dari kapal ikan asing karena Rumah Detensi Imigrasi menolak WNA Asing yang masih belum memiliki keputusan pengadilan dan dokumen yang tidak lengkap. Hal ini tentu saja menjadi beban bagi penyidik karena biaya selama proses pengadilan hingga pelaksanaan putusan menjadi tanggungan Ditjen PSDKP. Selain itu, kendala teknis lainnya adalah biaya perkara selama proses penyidikan hanya bisa dicarikan jika kasus sudah mencapai tahap P-21. Berdasarkan Keputusan Jaksa Agung RI No. 518/A/J.A/11/2001 tanggal 1 November 2001

Tabel 2. Jumlah PPNS Perikanan Hasil Pelatihan PPNS Periode 2007–2011

	2007	2008	2009	2010	2011*	Jumlah
Crash Program	79	71	35	39		224
Reguler	28	28		39		95

Sumber: Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2011

tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. 132/JA/11/1994 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana tahap P21, artinya pemberitahuan bahwa hasil penyidikan sudah Lengkap. Hal tersebut menjadi kendala karena pada saat memproses penyidikan, diperlukan biaya-biaya yang harus terlebih dahulu ditanggulangi dan menjadi beban aparat penyidik sehingga perlu ditelaah kembali apakah hal ini dapat diatasi agar proses penyidikan tidak menjadi beban aparat dan berlangsung lebih efektif. Biaya perkara ini juga, salah satunya, disebabkan oleh pengadilan perikanan yang tidak semuanya berada di kabupaten/kota. Sebagai akibatnya, diperlukan biaya lebih dalam melakukan penindakan terhadap kasus pidana perikanan. Sebagai contoh, berdasarkan hasil wawancara dengan Tumpunuli Marbun, hakim pada Pengadilan Perikanan Tanjung Pinang

“Kasus tindak pidana perikanan yang terjadi di Kota Batam harus dibawa ke Pengadilan Perikanan di Tanjung Pinang yang menyebabkan *overcost* dan menjadi kendala teknis dalam upaya penyidikan oleh PPNS.”

UU 45 Tahun 2009 mengamanatkan adanya tiga satgas sebagai satuan pengawasan perikanan, yaitu Polair, PPNS, dan TNI AL. Ketiga lembaga ini dinilai tidak efektif karena *database* informasi belum terkoordinasi serta sarana prasarana yang dimiliki belum menyatu sehingga menjadi tidak efisien. Di sisi lain, keberadaan Bakorkamla belum berperan optimal dalam melakukan fungsi koordinasi antar tiga lembaga tersebut. Sumber daya yang dimiliki oleh tiga lembaga yang terlibat dalam fungsi pengawasan tersebut seharusnya dapat dikonsolidasikan terutama dalam melakukan operasi penangkapan. Selain itu, keterbatasan sumber daya dan anggaran yang dimiliki Ditjen PSDKP yang mengakibatkan terbatasnya hari operasi dapat diatasi dengan melakukan koordinasi operasi dan wilayah penangkapan dengan DitPolair, TNI AL dan Bakorkamla sehingga tidak tumpang tindih dalam melakukan operasi penangkapan dan meminimalisasi celah kosongnya pengawasan karena keterbatasan pendanaan.

Kondisi yang disebutkan di atas menyebabkan perlunya peningkatan sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan kewenangan PPNS KKP agar lebih efektif, di antaranya adalah dengan pembangunan secara berkala, baik jumlah mau-

pun ukuran kapal patroli yang disesuaikan dengan kondisi geografis wilayah operasi, pembangunan dermaga tambat labuh untuk kapal pelaku IUU *Fishing* sehingga memudahkan pengawasan dan menekan biaya sewa yang selama ini diberikan kepada TNI AL atau Polair, dan penyediaan dan peningkatan anggaran untuk seluruh proses penyidikan (mekanisme pencairan anggaran tidak dibatasi hanya untuk kasus yang telah P21). Selain itu, diperlukan peningkatan kapasitas penyidik PPNS baik secara kuantitas maupun kualitas, yang di antaranya dapat dilakukan melalui peningkatan jumlah PPNS, baik secara nasional maupun untuk wilayah-wilayah khusus yang sering terjadi IUU *fishing*, perlu juga adanya forum PPNS sehingga meningkatkan pengetahuan PPNS terhadap penanganan kasus-kasus IUU *Fishing* di lokasi lain, serta perlunya pembekalan bahasa asing yang sering digunakan oleh pelaku IUU *Fishing* dan pembuatan MoU antara PSDKP dan kejaksanaan dalam proses penyidikan tindak pidana perikanan.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis dapat menarik simpulan sebagai berikut.

- 1) Bentuk IUU *Fishing* yang banyak terjadi di Indonesia berdasarkan hasil penelitian adalah kapal ikan asing berizin, tidak memiliki Tanda Pendaftaran Kapal Perikanan untuk kapal dengan ukuran di bawah 5 GT, kapal tidak terdaftar, kapal melakukan penangkapan di luar wilayah SIPI atau melakukan pengangkutan di luar SIKPI (pelanggaran *fishing ground*), duplikasi surat izin kapal, indikasi pelanggaran tonase kapal yang dilaporkan tidak sesuai dengan kondisi fisik kapal, *transshipment*, tidak melaporkan dengan benar (*underreported*, *unreported*, atau *misreported*), banyaknya hasil sampingan tangkapan berupa *baby* tuna yang pada hukum internasional melanggar prinsip-prinsip pengelolaan perikanan berkelanjutan, VMS tidak diaktifkan, pelanggaran alat tangkap, dan ABK tidak sesuai SIPI.
- 2) Dampak IUU *Fishing* di Indonesia meliputi aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan, di antaranya adalah ancaman terhadap kelestarian sumber daya ikan; terdesaknya mata pencaharian masyarakat nelayan lokal dengan

armada penangkapan skala kecil dan alat tangkap sederhana karena kalah bersaing dengan pelaku *illegal fishing*; hilangnya sebagian produksi ikan dan peluang perolehan devisa negara; berkurangnya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP); terhambatnya upaya Indonesia untuk memperkuat industri pengolahan ikan di dalam negeri termasuk meningkatkan daya saing; rusaknya citra Indonesia pada kancan internasional dan dapat menimbulkan ancaman embargo terhadap hasil perikanan Indonesia yang dipasarkan di luar negeri.

- 3) Upaya penanggulangan kasus IUU *Fishing*, di antaranya melalui mekanisme penyidikan tindak pidana di kasus IUU *Fishing* yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Perikanan, Penyidik Perwira TNI AL, dan/atau Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pelaksanaan kewenangan PPNS Perikanan dalam proses penyidikan mengalami berbagai kendala terkait masalah koordinasi dengan aparat penegak hukum lainnya dan juga sarana prasarana dan dukungan sumber daya yang dimiliki.

SARAN

Berdasarkan hasil penelitian tersebut di atas, penulis dapat memberikan saran, yaitu

- 1) Perlunya peningkatan sarana dan prasarana penunjang dalam pelaksanaan kewenangan PPNS KKP agar lebih efektif.
- 2) Peningkatan kapasitas penyidik PPNS, baik secara kuantitas maupun kualitas, yang di antaranya dapat dilakukan melalui peningkatan jumlah PPNS, baik secara nasional maupun untuk wilayah-wilayah khusus yang sering terjadi IUU *fishing*.
- 3) Perlu adanya forum PPNS sehingga dapat meningkatkan pengetahuan PPNS terhadap penanganan kasus-kasus IUU *Fishing* di lokasi lain, perlunya pembekalan bahasa asing yang sering digunakan oleh pelaku IUU *Fishing*, dan pembuatan MoU antara PSDKP dan kejaksan dalam proses penyidikan tindak pidana perikanan.
- 4) Melakukan upaya konsolidasi yang dapat dilakukan melalui instruksi presiden selaku

pejabat tertinggi negara terutama dalam pelaksanaan operasi dan wilayah penangkapan oleh aparat yang memiliki kewenangan sehingga meminimalisasi celah kosong terhadap pengawasan karena keterbatasan pendanaan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Melalui kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Dwi Purwoko yang telah membimbing proses penyelesaian ini. Selanjutnya, terima kasih kepada informan yang mewakili berbagai *stakeholders* yang telah banyak memberikan data bagi penulis terkait proses penegakan hukum kasus IUU *Fishing* di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Solihin, A. dkk. 2012. Harmonisasi Hukum Internasional dalam Pemberantasan IUU Fishing dan Implementasinya dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Makalah dalam Seminar Nasional Tahunan IX Hasil Penelitian Perikanan dan Kelautan Jurusan Perikanan Fakultas Pertanian UGM*. Yogyakarta: Jurusan Perikanan Fakultas Pertanian UGM.
- ²Nuitja, I N.S. 2010. *Manajemen Sumber Daya Perikanan*. Bogor: IPB Press. 168 Hlm.
- ³Siombo, M.R. 2010. *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 279 hlm.
- ⁴Aswatini dan Mahmud Thoha. 2011. *Modul Diklat Jabatan Fungsional Peneliti Tk. I: Rancangan Penelitian (Bidang IPS)*. Hukum. Bogor: Pusbindiklat Peneliti LIPI. 72 hlm.
- ⁵Marzuki, P.M. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group. 216 hlm.
- ⁶Patton, M.Q. 2001. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd edition. New York: Sage Publication. Inc
- ⁷Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan. 2008. *Refleksi 2007 dan Outlook 2008*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan.
- ⁸Dunn, W.N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 687 Hlm.
- ⁹Supriadi dan Alimuddin. 2011. *Hukum Perikanan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Keputusan Bersama Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia. No: 10/KB/Dep. KP/2003 atau No. Pol B/4042/VIII/2003 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 13/Men/2005 tentang Penegakan Hukum di Bidang Kelautan dan Perikanan. Jakarta: DKP.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 13/Men/2005 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Jakarta: KKP.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 11/Men/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 13/Men/2005 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Jakarta: KKP.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 11/Men/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor Per. 13/Men/2005 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan. Jakarta: KKP.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan juncto Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009.

SUMBER WAWANCARA

Munazzir, PPNS Perikanan dari Pangkalan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Muara Baru, Jakarta Utara. 12 April 2012.

Huspani, Kepala Seksi Pengawasan dan Penanganan Pelanggaran Pangkalan Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Bitung, Sulawesi Utara. 2 Mei 2012.

Zaharuddin, Kepala Pelabuhan Perikanan Samudera Nizam Zahman, Muara Baru, Jakarta. 12 April 2012.

Yulisbar, Kepala Satuan Kerja PSDKP Kota Batam. 10 Juli 2012.

Tumpanuli Marbun, Hakim pada Pengadilan Perikanan Tanjung Pinang. 11 Juli 2012.