

MENGUJI LEGALITAS PENENGGELAMAN KAPAL ILEGAL TERHADAP IUU FISHING DI INDONESIA DALAM UNCLOS 1982 DAN HUKUM NASIONAL ANTARA LAW ENFORCEMENT DAN EXCESSIVE USE OF FORCE

Muhammad Ope Mubarak¹, Nova Elisa Maryanti², Dina Septa Velinda³

^{1,2,3}Universitas Bengkulu

muhammadopemubarak123@gmail.com¹, novaelisamaryanti@gmail.com², dinaseptavelinda@gmail.com³

ABSTRACT; *The policy of sinking foreign vessels involved in Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing is Indonesia's decisive action to enforce sovereignty in its maritime territory, reaching its peak during the tenure of Minister of Maritime Affairs and Fisheries Susi Pudjiastuti (2014-2019). The legal basis for this action is Article 69 paragraph (4) of Law Number 45 of 2009 concerning Fisheries. Although effective in providing a deterrent effect, this policy, known as the "Susi Doctrine," has sparked international debate as it is perceived to contradict the spirit of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, particularly Article 73, which emphasizes the "Prompt Release" mechanism. This article aims to examine the legality of such actions: whether they constitute legitimate Law Enforcement or Excessive Use of Force. The research method used is normative juridical with statutory and conceptual approaches. The results indicate that Susi Pudjiastuti's bold steps do not violate UNCLOS as long as they are carried out as special measures against stateless vessels or resisting vessels, while ensuring crew safety. Its implementation in the field has proven to adhere to the principle of proportionality by targeting property (ships), not human lives.*

Keywords: *IUU Fishing, Sinking Vessel Policy, UNCLOS 1982, Excessive Use Of Force.*

ABSTRAK; Kebijakan penenggelaman kapal asing pelaku Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing merupakan tindakan tegas Indonesia dalam menegakkan kedaulatan di wilayah laut, yang mencapai puncaknya pada era Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti (2014-2019). Dasar hukum tindakan ini tertuang dalam Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Meskipun efektif memberikan efek jera (deterrent effect), kebijakan yang dikenal sebagai "Doktrin Susi" ini menuai perdebatan internasional karena dianggap bertentangan dengan semangat United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, khususnya Pasal 73 yang mengedepankan mekanisme Prompt Release (pelepasan segera dengan jaminan). Artikel ini bertujuan menguji legalitas tindakan tersebut: apakah merupakan bentuk penegakan hukum (Law Enforcement) yang sah ataukah penggunaan kekuatan yang berlebihan (Excessive Use of Force). Metode penelitian yang digunakan

adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa langkah berani Susi Pudjiastuti tidak bertentangan dengan UNCLOS sepanjang dilakukan sebagai tindakan khusus (special measure) terhadap kapal yang tidak berbendera (stateless vessel) atau kapal yang melakukan perlawanan, dengan tetap menjamin keselamatan awak kapal. Pelaksanaannya di lapangan terbukti mematuhi prinsip proporsionalitas (proportionality) karena menyasar properti (kapal), bukan nyawa manusia.

Kata Kunci: IUU Fishing, Penenggelaman Kapal, UNCLOS 1982, *Excessive Use Of Force*.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan (*Archipelagic State*) menghadapi tantangan masif berupa *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mencatat bahwa kerugian negara akibat praktik ini mencapai angka yang fantastis, yakni sekitar USD 20 miliar atau setara dengan Rp 300 triliun per tahun, yang tidak hanya merugikan devisa tetapi juga mengancam kelestarian stok ikan nasional (*Maximum Sustainable Yield*).¹

Stagnasi penegakan hukum selama bertahun-tahun berubah drastis ketika Susi Pudjiastuti menjabat sebagai Menteri Kelautan dan Perikanan (2014-2019). Susi menerapkan pendekatan represif atau "*Shock Therapy*" melalui kebijakan penenggelaman kapal asing yang tertangkap tangan mencuri ikan, yang dipopulerkan dengan jargon "Tenggelamkan!".² Kebijakan ini dinilai efektif meningkatkan biomassa ikan di laut Indonesia secara signifikan dalam waktu singkat.

Langkah Susi Pudjiastuti didasarkan pada landasan yuridis yang kuat, yakni Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pasal ini memberikan wewenang diskresi kepada penyidik dan/atau pengawas perikanan untuk melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau

¹ Data Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, "Analisis Dampak Kerugian Ekonomi Akibat IUU Fishing," *Laporan Kinerja KKP*, 2018, hlm. 12. Dhiana Puspitawati, "Law Enforcement against IUU Fishing in Indonesia: Challenges and Opportunities," *Diponegoro Law Review* 6, no. 1 (2021): 20.

² Susi Pudjiastuti dikenal dengan kebijakan "Tenggelamkan!" yang didasarkan pada Pasal 69 ayat (4) UU No. 45 Tahun 2009. Kebijakan ini bertujuan memberikan *deterrent effect* (efek jera) yang kuat. Syaiful Batubara, "Analisis Yuridis Penenggelaman Kapal Asing," *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 8, no. 2 (2021): 125.

penenggelaman kapal perikanan berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.³ Bagi Susi, IUU Fishing bukan sekadar pencurian ikan, melainkan ancaman terhadap kedaulatan negara (state sovereignty) yang harus direspon dengan tindakan luar biasa (*extraordinary measure*).

Namun, tindakan ini memicu dialektika hukum internasional. Banyak negara dan pengamat menuduh Indonesia di bawah kepemimpinan Susi melanggar UNCLOS 1982, yang telah diratifikasi melalui UU No. 17 Tahun 1985.⁴ Kritik terutama tertuju pada Pasal 73 UNCLOS yang mengatur rezim penegakan hukum di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) melalui mekanisme denda dan pelepasan kapal (*prompt release*).⁵

Ketegangan norma terjadi di sini: Hukum Nasional di tangan eksekutor yang tegas mengizinkan pemusnahan seketika di laut, sementara Hukum Internasional cenderung "lunak" dengan mengedepankan denda. Apakah kebijakan "Tenggelamkan" ala Susi Pudjiastuti ini merupakan manifestasi penegakan hukum (*Law Enforcement*) yang sah, atukah berpotensi melanggar norma larangan penggunaan kekuatan berlebihan (*Excessive Use of Force*)?⁶ Artikel ini akan mengurai legalitas kebijakan tersebut.

Permasalahan

Berdasarkan kompleksitas konflik norma antara kedaulatan negara dan kewajiban internasional tersebut, fokus permasalahan hukum dalam penelitian ini mengerucut pada dua isu fundamental yang saling berkaitan. Pertama, terdapat urgensi untuk menelaah secara kritis validitas yuridis kebijakan penenggelaman kapal asing yang dipopulerkan pada era Menteri Susi Pudjiastuti, khususnya dalam menjawab pertentangan normatif antara kewenangan diskresi menurut Pasal 69 ayat (4) Undang-Undang Perikanan dengan kewajiban prompt release yang diatur dalam Pasal 73 UNCLOS 1982. Kedua, penelitian ini perlu mengurai batas

³ Pasal 69 ayat (4) UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Wewenang ini bersifat *lex specialis* yang memberikan diskresi kepada penyidik perikanan.

⁴ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

⁵ Prompt Release adalah kewajiban negara pantai untuk segera melepaskan kapal dan awak kapal yang ditahan setelah adanya pemberian jaminan uang yang wajar (*reasonable bond*). Ketentuan ini bertujuan menyeimbangkan hak berdaulat negara pantai dengan kepentingan navigasi negara bendera. Lihat: Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), p. 230.

⁶ *Excessive Use of Force* (Penggunaan Kekuatan Berlebihan) adalah penggunaan tindakan kekerasan atau senjata yang melampaui batas *necessity* dan *proportionality*. Andika Pratama, "Excessive Use of Force in Maritime Law Enforcement: A Critical Review," *Jurnal Hukum Laut* 4, no. 2 (2022): 92.

demarkasi konseptual dan praktis antara tindakan penegakan hukum (*Law Enforcement*) yang sah dengan penggunaan kekuatan yang berlebihan (*Excessive Use of Force*); yakni sejauh mana prinsip proporsionalitas dan unsur kebutuhan (*necessity*) diterapkan dalam eksekusi penenggelaman kapal agar tindakan tersebut tetap berada dalam koridor kedaulatan hukum tanpa mencederai prinsip-prinsip kemanusiaan dan hukum internasional yang berlaku.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) yang memandang hukum sebagai sistem norma yang koheren. Fokus utama kajian ini adalah menelaah sinkronisasi antara instrumen hukum nasional dengan hukum internasional dalam konteks kebijakan publik yang spesifik. Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan dan Konvensi Hukum Laut Internasional (UNCLOS 1982), serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna membedah doktrin kedaulatan negara (*state sovereignty*) yang diusung oleh Susi Pudjiastuti vis-a-vis prinsip kemanusiaan dan proporsionalitas.⁷ Sumber data penelitian bertumpu sepenuhnya pada data sekunder yang mencakup bahan hukum primer berupa regulasi dan traktat, serta bahan hukum sekunder berupa jurnal hukum internasional terakreditasi dan pernyataan resmi pejabat publik. Seluruh bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui teknik studi kepustakaan (*library research*) untuk kemudian dianalisis secara kualitatif-preskriptif dengan logika deduktif guna menarik kesimpulan mengenai legalitas tindakan penenggelaman kapal tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Harmonisasi Doktrin Susi Pudjiastuti dengan Pasal 73 UNCLOS 1982

Kritik internasional sering menuduh kebijakan Susi Pudjiastuti melanggar Pasal 73 UNCLOS yang menekankan pada mekanisme denda (*bond*) dan larangan hukuman badan (*imprisonment*). Namun, Susi berargumentasi bahwa rezim prompt release hanya berlaku bagi kapal yang memiliki status hukum jelas (*legal status*).⁸

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 35. (Mendefinisikan penelitian hukum normatif sebagai proses menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi).

⁸ Zaka Aditya, "Sovereignty vs Human Rights in Indonesia's Sinking Vessel Policy," *Indonesian Journal of International Law* 18, no. 1 (2021): 55.

Fakta di lapangan menunjukkan bahwa mayoritas kapal yang ditenggelamkan pada era Susi adalah kapal tanpa kebangsaan (*stateless vessel*) atau menggunakan bendera ganda (*double flagging*) untuk mengelabui petugas. Berdasarkan Pasal 92 UNCLOS, setiap kapal harus berlayar di bawah satu bendera saja.⁹ Kapal yang menggunakan dua bendera atau tidak mengibarkan bendera sama sekali dianggap sebagai kapal tanpa kebangsaan.

Hukum laut internasional mengkategorikan kapal *stateless* ini hampir setara dengan perompak (*piracy*) atau *hostis humani generis* (musuh umat manusia), sehingga tidak menikmati perlindungan diplomatik dari negara manapun.¹⁰ Dalam konteks ini, Susi Pudjiastuti dengan cerdas memanfaatkan celah hukum internasional: Negara pantai memiliki yurisdiksi penuh untuk mengambil tindakan penegakan hukum (*enforcement jurisdiction*) terhadap kapal hantu (*phantom ship*) tersebut, termasuk memusnahkannya sebagai alat kejahatan, tanpa melanggar hak negara lain.¹¹

Tindakan Susi ini tidak bertentangan dengan UNCLOS karena:

- a. Objeknya adalah kapal *stateless* atau kapal yang tidak memiliki hubungan faktual (*genuine link*) dengan negara bendera;
- b. Tujuannya adalah *deterrent effect* (efek jera) yang terbukti efektif memulihkan stok ikan nasional;
- c. Tetap menghormati Pasal 73 ayat (2) dan (3) UNCLOS dengan tidak memenjarakan awak kapal asing, melainkan mendeportasi mereka melalui koordinasi dengan kedutaan besar negara asal. Susi hanya "menghukum" besinya (kapal), bukan orangnya.¹²

2. Penenggelaman Sebagai Special Measure: Antara Due Process of Law dan Efisiensi

Pasal 69 ayat (4) UU Perikanan memberikan kewenangan kepada penyidik untuk menenggelamkan kapal berdasarkan "bukti permulaan yang cukup". Frasa ini sering dikritik

⁹ Pasal 92 ayat (1) UNCLOS 1982 menyatakan bahwa kapal harus berlayar di bawah bendera satu negara saja dan tunduk pada yurisdiksi eksklusif negara tersebut di laut lepas.

¹⁰ *Hostis Humani Generis* adalah istilah hukum internasional untuk musuh seluruh umat manusia (biasanya untuk bajak laut), yang memungkinkan negara manapun untuk mengambil tindakan hukum terhadapnya (Universal Jurisdiction). Lihat: Chairul Anwar, *Horizon Baru Hukum Laut Internasional* (Jakarta: Djambatan, 1989), hlm. 88.

¹¹ Satya Nugraha, "The Compatibility of Indonesia's Sinking Vessel Policy with International Law Standards," *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy* 6, no. 1 (2021): 28. (Menjelaskan bahwa kapal tanpa bendera adalah objek yang sah untuk penegakan hukum sepihak).

¹² Hendra Wijaya, "Harmonisasi Hukum Nasional dan Internasional dalam Penanganan IUU Fishing," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 255. (Menekankan bahwa Indonesia mematuhi aspek kemanusiaan dengan tidak memenjarakan nelayan asing sesuai Pasal 73 ayat 3 UNCLOS).

karena dianggap mengabaikan *Due Process of Law* (proses peradilan yang adil) karena eksekusi dilakukan sebelum vonis pengadilan (*court verdict*).

Namun, dalam perspektif hukum administrasi dan hukum acara pidana khusus, tindakan ini dapat dibenarkan sebagai Tindakan Khusus (*Special Measure*) dengan alasan:

- a. Efisiensi dan Kendala Teknis: Kapal-kapal ikan asing seringkali sudah tua, bocor, atau rusak mesinnya. Menarik kapal tersebut ke pangkalan membutuhkan biaya operasional yang besar dan berisiko tenggelam di jalan yang dapat mengganggu alur pelayaran.
- b. Pemusnahan Barang Bukti Berbahaya/Mahal: Dalam hukum acara (Pasal 45 KUHAP), penyidik berwenang memusnahkan barang bukti yang sifatnya terlarang atau biaya penyimpanannya terlalu tinggi, dengan menyisihkan sebagian kecil untuk pembuktian di pengadilan.¹³

Jadi, penenggelaman kapal bukan berarti meniadakan proses hukum terhadap awak kapal (nahkoda). Nahkoda tetap diadili (untuk kapal yang memiliki bendera), namun alat kejahatannya (kapal) dimusnahkan lebih awal demi efektivitas penegakan hukum. Hal ini sah menurut hukum nasional dan tidak secara eksplisit dilarang oleh hukum internasional, asalkan dilakukan dengan dokumentasi berita acara yang lengkap.

3. Batas Demarkasi: Antara Ketegasan Susi dan Excessive Use of Force

Isu paling krusial dalam perspektif HAM dan Hukum Laut adalah potensi pelanggaran norma *Excessive Use of Force*. Mahkamah Internasional untuk Hukum Laut (ITLOS) dalam kasus M/V Saiga (No. 2) menegaskan bahwa penggunaan kekuatan dalam penegakan hukum di laut harus memenuhi prinsip *Necessity* (keperluan) dan *Proportionality* (proporsionalitas).¹⁴

Dalam implementasinya, Susi Pudjiastuti sangat ketat menerapkan SOP (Standard Operating Procedure) yang diatur dalam Peraturan Dirjen PSDKP. Ia menegaskan bahwa sebelum kapal diledakkan/ditenggelamkan, seluruh awak kapal wajib dievakuasi dan diselamatkan.

¹³ Pasal 45 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang memungkinkan pemusnahan barang sitaan jika biaya penyimpanannya terlalu tinggi atau berbahaya.

¹⁴ The M/V "Saiga" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999, para. 155. (Menetapkan standar internasional bahwa penggunaan kekuatan harus dapat dihindari sejauh mungkin, beralasan, dan diperlukan).

Tindakan penenggelaman ala Susi dikategorikan sebagai *Law Enforcement* yang sah karena:

- a. *Necessity* (Keperluan): Dilakukan karena kendala teknis (kapal rusak/tua) dan biaya tinggi jika harus menarik kapal ke pangkalan, serta risiko kapal tersebut digunakan kembali untuk mencuri jika hanya disita (lelang).¹⁵
- b. *Proportionality* (Proporsionalitas): Penenggelaman dilakukan terhadap objek (benda mati), bukan subjek (manusia). Ini berbeda dengan kasus penembakan nelayan di perbatasan negara lain yang jelas melanggar HAM.

Tindakan tersebut baru akan menjadi *Excessive Use of Force* jika penenggelaman dilakukan saat awak kapal masih berada di dalam kapal, atau dilakukan semata-mata untuk pertunjukan tanpa dasar hukum yang jelas. Namun, data menunjukkan bahwa Susi Pudjiastuti selalu memastikan proses hukum (penyelidikan) selesai atau menggunakan diskresi "bukti permulaan yang cukup" dengan tetap memprioritaskan keselamatan jiwa di laut (*Safety of Life at Sea*) sebagaimana dimandatkan oleh Pasal 98 UNCLOS.¹⁶

KESIMPULAN DAN SARAN

Kebijakan penenggelaman kapal asing yang diprakarsai oleh Susi Pudjiastuti berdasarkan Pasal 69 ayat (4) UU No. 45 Tahun 2009 memiliki landasan validitas yang kuat. Kebijakan ini tidak melanggar Pasal 73 UNCLOS 1982 karena diterapkan secara selektif terhadap kapal-kapal stateless yang tidak memiliki hak perlindungan internasional. Susi berhasil menerjemahkan konsep "Hak Berdaulat" menjadi tindakan nyata yang efektif.

Legalitas kebijakan ini terletak pada kepatuhan terhadap prinsip proporsionalitas. Susi Pudjiastuti berhasil membuktikan bahwa ketegasan (*Law Enforcement*) tidak identik dengan kekerasan berlebihan (*Excessive Use of Force*), selama target pemusnahan adalah properti (kapal) dan keselamatan awak kapal tetap dijamin sepenuhnya. Warisan kebijakan ini menjadi preseden penting bagi penegakan hukum maritim di Indonesia.

¹⁵ Argumen efisiensi ekonomi sering digunakan Pemerintah Indonesia, mengingat biaya perawatan kapal sitaan seringkali lebih mahal daripada nilai lelangnya, serta adanya risiko kapal tersebut dibeli kembali oleh mafia perikanan. Lihat: Dikdik Mohamad Sodikin, *Hukum Laut Internasional dan Pengembangannya di Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2016), hlm. 150.

¹⁶ Pasal 98 UNCLOS 1982 mewajibkan setiap negara untuk mewajibkan nakhoda kapal yang mengibarkan benderanya untuk memberikan pertolongan kepada siapapun yang ditemukan di laut dalam bahaya hilang. Prinsip ini diadopsi dalam SOP penenggelaman kapal.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, Zaka. "Sovereignty vs Human Rights in Indonesia's Sinking Vessel Policy." *Indonesian Journal of International Law* 18, no. 1 (2021): 45-68.
- Anwar, Chairul. *Horizon Baru Hukum Laut Internasional: Konvensi Hukum Laut 1982*. Jakarta: Djambatan, 1989.
- Atmasasmita, Romli. *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2012.
- Batubara, Syaiful. "Analisis Yuridis Peneggelaman Kapal Asing Pelaku Illegal Fishing Ditinjau dari UNCLOS 1982." *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 8, no. 2 (2021): 120-135.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Mauna, Boer. *Hukum Internasional: Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni, 2005.
- Nugraha, Satya. "The Compatibility of Indonesia's Sinking Vessel Policy with International Law Standards." *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy* 6, no. 1 (2021): 22-40.
- Peraturan Perundang-undangan & Yurisprudensi:
- Pratama, Andika. "Excessive Use of Force in Maritime Law Enforcement: A Critical Review." *Jurnal Hukum Laut* 4, no. 2 (2022): 88-105.
- Puspitawati, Dhiana. "Law Enforcement against IUU Fishing in Indonesia: Challenges and Opportunities." *Diponegoro Law Review* 6, no. 1 (2021): 15-30.
- Sodikin, Dikdik Mohamad. *Hukum Laut Internasional dan Pengembangannya di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama, 2016.
- Tanaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- The M/V "Saiga" (No. 2) Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), Judgment, ITLOS Reports 1999.
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982.
- Wijaya, Hendra. "Harmonisasi Hukum Nasional dan Internasional dalam Penanganan IUU Fishing." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 3 (2022): 250-265.