

PENEGAKAN HUKUM DI LAUT DENGAN SISTEM *SINGLE AGENCY MULTY TASKS*

Oleh:

*Eka Martiana Wulansari**

Pendahuluan

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara maritim berbentuk kepulauan (*archipelago state*) yang membentang pada sekitar 5 ribu kilometer sepanjang khatulistiwa. Secara geostrategi, Indonesia terletak pada posisi silang diantara dua benua dan dua samudera. Posisi geostrategi diantara Benua Asia dan Benua Australia menjadikan Indonesia berada di antara perbedaan peradaban yang sangat mencolok yaitu peradaban barat (Australia) dan peradaban timur (Asia). Sedangkan posisi geostrategi diantara dua samudera yaitu Samudera Pasifik dan Samudera Hindia menjadikan Indonesia berada pada alur pelayaran internasional yang sangat ramai.

Kondisi semacam ini memberikan dampak penting baik secara positif maupun negatif bagi Indonesia dalam pergaulan internasional. Salah satu dampak positif yang dapat dipetik adalah adanya potensi ekonomi yang sangat besar dari proses lalu lintas perdagangan internasional yang melalui ketiga alur laut kepulauan Indonesia (ALK1). Sedangkan salah satu dampak negatif yang sering terjadi adalah hilangnya sumber daya kelautan sebagai akibat rendahnya kemampuan memberikan perlindungan dan penjagaan dari pihak-pihak asing.

Sebagai negara kepulauan, laut memiliki fungsi yang sangat penting bagi NKRI yaitu laut sebagai media pemersatu bangsa, media perhubungan, media sumber daya, media pertahanan dan keamanan, serta media diplomasi. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara laut jugamemiliki arti penting yaitu sebagai wilayah kedaulatan negara, ruang industri

maritim, *Sea Lane on Communication* (SLOC), dan sebagai sebuah ekosistem. Berdasarkan pemahaman terhadap fungsi laut dan arti penting laut Indonesia sebagaimana di uraikan di atas, maka dapat dimengerti apabila di laut terdapat berbagai kepentingan yang mungkin saling bersinergi atau justru saling tarik-menarik kepentingan. Kondisi ini secara langsung maupun tidak langsung akan berpengaruh terhadap upaya penegakan hukum dan keamanan di laut. Banyaknya kepentingan di laut menimbulkan permasalahan dalam penanganan kriminalitas di laut seperti penyelundupan, kejahatan transnasional, perompakan, nelayan asing bersenjata, pengrusakan sumber daya alam, pencurian sumber daya alam, dan keselamatan pelayaran. Inti dari permasalahan tersebut terletak pada kewenangan berdasarkan peraturan perundangan yang dimiliki oleh instansi-instansi yang berwenang di laut.

Kondisi Badan Koordinasi Keamanan Laut Saat Ini

Dalam upaya penegakan hukum dan keamanan dilaut, jika ditinjau dari Peraturan Perundang-undangan, telah diatur dalam 17 (tujuh belas) Peraturan Perundang-undangan nasional antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landasan Kontingen Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1973 Nomor 1, Tambahan Lembara Negara Nomor 2994);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 44,

- Tambahan Lembaga Negara Nomor 3260);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3319)
 4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3419);
 5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5216);
 6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan Ikan dan Tumbuhan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 56, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3482);
 7. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 73, Tambahan Lembaga Negara Nomor 3647);
 8. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4661);
 9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaga Negara Nomor 5059);
 10. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 136, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4152);
 11. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4168);
 12. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073);
 13. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
 14. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4439);
 15. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
 16. Undang-Undang Nomor I Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);
 17. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4849);

Demikian pula jika ditinjau dari kelembagaan, jumlah institusi atau instansi maritim di Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan banyak negara di dunia. Indonesia memiliki 13 (tiga belas)

lembaga penegak hukum di laut. Dari jumlah tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satgas patrol dilaut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Lembaga penegak hukum yang memiliki satgas patroli di laut adalah: TNI-AL; POLRI/Direktorat Kepolisian Perairan; Kementerian Perhubungan-Dirjen HUBLA; Kementerian Kelautan dan Perikanan-Dirjen PSDKP; Kementerian Keuangan-Dirjen BEA CUKAI; dan Bakorkamla.

Ke-enam lembaga penegak hukum tersebut, melaksanakan patroli terkait dengan keamanan dilaut secara sektoral sesuai dengan kewenangan yang dimiliki berdasarkan Peraturan Perundang-undangan masing-masing. Sedangkan lembaga penegak hukum yang tidak memiliki satgas patroli di laut adalah: Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah.

Dalam undang-undang yang mengatur penegakan hukum di laut, dalam satu undang-undang subyek pelakunya bisa lebih dari satu instansi. Keadaan ini bisa memunculkan perbedaan persepsi kewenangan yang cenderung mengarah pada ego instansional. Perbedaan tersebut sangat memungkinkan terjadinya miskoordinasi yang pada akhirnya menjadi tidak efisien dan efektifnya penyelesaian permasalahan penegakan hukum dan keamanan di laut.

Sebagai negara kemaritiman, Indonesia belum memiliki lembaga penegak hukum di laut yang solid, seperti halnya di Jepang, Tiongkok, Australia dan Amerika Serikat yang telah memiliki satu lembaga satu atap yakni *Coast Guard* atau *Coast Maritim*. Akibatnya jika terjadi pelanggaran hukum di laut kita seringkali penanganannya tidak tuntas. Menyadari arti penting laut sebagai modal dasar pembangunan yang harus senantiasa dijaga

serta dilindungi, maka keamanan di laut akan merupakan bagian integral dari upaya mempertahankan kedaulatan negara di laut. Ini merupakan hak pemerintah sebagai personifikasi negara untuk melakukan penguasaan dan pengelolaan atas perairan Indonesia (*a right to government*). Untuk merealisasikan upaya penegakan kedaulatan dan hukum di laut yang melibatkan segenap komponen bangsa, beberapa pimpinan lembaga dan kementerian yang memiliki kewenangan selaku pengemban fungsi penegakan hukum di laut yaitu Menhankam/Pangab, Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung membentuk suatu Badan Koordinasi Keamanan Laut (BAKORKAMLA). Institusi penegakan hukum di laut yang dimiliki oleh Indonesia baru sebatas badan koordinasi yakni BAKORKAMLA (Badan Koordinasi Keamanan Laut). Badan ini dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2005. Badan ini diketuai oleh Menhankam/Pangab dengan susunan keanggotaan yang terdiri dari: Menteri Perhubungan, Menteri Keuangan, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, Kapolri dan Kepala Staf TNI AL. Tugas pokoknya mengkoordinir seluruh kegiatan operasional keamanan di laut, memecahkan semua permasalahan pelanggaran hukum di laut, menyelenggarakan kerjasama dengan negara-negara tetangga dengan maksud agar penyelenggaraan operasi keamanan di laut senantiasa terjamin daya maupun hasil gunanya secara optimal. Kehadiran badan ini dinilai masih memiliki beberapa kelemahan, sebab faktanya masing-masing institusi di dalamnya, antara lain; TNI (Angkatan Laut), Kepolisian (Polair), Bea dan Cukai, Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (Ditjen Perhubungan Laut), Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Imigrasi. Masing-masing sering berjalan sendiri-sendiri sesuai dengan kewenangannya, sehingga membingungkan masyarakat yang telah beraktifitas di laut. Selain itu BAKORKAMLA tidak

efektif karena dasar pembentukan yang kurang kuat, tidak ada dukungan anggaran resmi, bersifat militeristik, adanya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, implikasinya POLRI tidak mengirimkan unsurnya dalam BAKORKAMLA dan adanya otonomi daerah.

Dalam sejarah pengelolaan laut Indonesia sistem pengamanan laut kita menganut sistem koordinatif. Karena pada awalnya pemberian kewenangan kepada banyak instansi adalah mempertimbangkan keterbatasan kemampuan tiap-tiap instansi tersebut dalam melaksanakan tugas. Namun pada perkembangannya produk hukum tersebut menjadi acuan instansi mengembangkan kewenangannya. Masing-masing instansi memiliki manajemen yang berbeda satu dengan yang lain sesuai dengan kepentingan sektornya. Kondisi itu semakin merugikan pengguna jasa pelayaran, Pemilik dan Nakhoda kapal menjadi bingung, karena harus di periksa oleh instansi A, kemudian Instansi B, lanjut ada lagi Instansi C, masing-masing instansi itu datang sambil menunjukkan kewenangannya memeriksa dan menahan. Memang tidak bisa disalahkan karena mereka melakukan pemeriksaan bahkan penahanan ada dasar hukumnya.

Kemudian dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, merupakan dasar hukum dalam pembentukan Indonesia *Sea and Coast Guard*. Amanat pembentukan Indonesia *Sea and Coast Guard* sudah berjalan selama 7 tahun sejak berlakunya Undang-Undang Pelayaran. Sampai saat ini realisasi pembentukan Indonesia *Sea and Coast Guard* belum terwujud, karena sampai saat ini belum di bentuk Peraturan Pelaksana tentang pembentukan *Sea And Coast Guard* sebagaimana yang telah

diamanatkan dalam Pasal 281 yang menyatakan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan serta organisasi dan tata kerja penjaga laut dan pantai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 diatur dengan Peraturan Pemerintah”. dan Pasal 352 yang menyatakan bahwa: “Penjagaan Laut dan Pantai harus sudah terbentuk paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku.

Alternatif lain yang ditempuh oleh Pemerintah sampai saat ini dalam optimalisasi penegakan hukum di laut adalah penyempurnaan terhadap Bakorkamla yang sudah ada dengan inti peningkatan adalah prinsip koordinasi antar instansi dengan kewenangan dan perangkat yang dimiliki masing-masing instansi, perubahan organisasi dengan memasukkan instansi-instansi yang secara substansi dan kewenangan harus terlibat dalam Bakorkamla. Penyempurnaan terhadap Bakorkamla menjadi Bakamla merupakan organisasi yang sama sekali baru; sesuai dengan kebutuhan negara kepulauan Indonesia; memiliki satu komando dengan multi fungsi keamanan laut, penegakan hukum sumber daya kelautan dan perikanan, pelayaran, kepabeanan, konstruksi, SAR, dan lain sebagainya; dan wilayah kerja meliputi seluruh perairan teritorial, kepulauan, dan perairan pedalaman. Struktur organisasi Bakamla merupakan badan atau lembaga yang berkedudukan dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Dasar hukum untuk melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya adalah undang-undang (dalam Revisi Draft RUUPerairan Indonesia). Sedangkan untuk membiayai operasional Bakamla melalui pendanaan ABPN.

Perubahan sistem *Multi Agency Single Task* menjadi *Single Agency Multy Tasks*

Sampai saat ini Indonesia belum mempunyai suatu lembaga yang memiliki fungsi yang bersifat dimensional atau

menyeluruh yang meliputi fungsi-fungsi penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut, yang tugasnya terdiri atas aspek-aspek pelayanan sistem informasi peringatan dini, penegakan hukum di laut, bea cukai, keamanan dan keselamatan pelayaran, pengendalian sumberdaya alam hayati dan non-hayati dalam lingkungan kelautan, pencarian dan pertolongan di laut serta pertahanan negara dalam keadaan perang.

Selama ini lembaga yang ada menjalankan fungsi tersebut tetapi karena tidak terintegrasi dalam sebuah lembaga, sehingga belum dapat berjalan dengan optimal. Praktik selama ini menunjukkan bahwa penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut yang dilaksanakan oleh satuan-satuan patroli dari berbagai Instansi/Kementerian belum mampu menciptakan keamanan laut di perairan Indonesia, hal ini akan sulit dicapai karena masing-masing instansi/kementerian terkait mempunyai strategi/kebijakan, peralatan (sarana prasarana), SDM yang berbeda-beda, tidak dalam satu sistem yang terintegrasi, serta dalam kesatuan komando dan kendali. Sehingga dapat dimengerti jika dalam pelaksanaannya sering terjadi *overlapping* kewenangan dan friksi antar instansi bahkan ego sektoral diantara instansi atau lembaga tersebut besar kemungkinan terjadi. Sistem penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut yang seperti ini kemudian dikenal dengan istilah "*Multi Agency Single Task*".

Penerapan sistem "*Multi Agency Single Task*" tidak hanya menyebabkan kerugian dalam penegakan hukum semata, tetapi juga kerugian pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta ekonomi kelautan, secara spesifik kerugian Indonesia atas penerapan sistem ini, antara lain:

1. Citra Indonesia merosot di mata Internasional karena banyak negara mengancam akan menggunakan kapal perang untuk mengawal kapal niaga mereka akibat ketidakmampuan Indonesia memelihara keamanan dan

keselamatan di perairan Indonesia.

2. Negara mengalami kerugian sekitar 30 hingga 40 Triliun Rupiah per tahun karena ilegal fishing, belum termasuk maraknya penyelundupan, kerusakan lingkungan laut dan pantai serta pelayaran.
3. Beban asuransi maritim di perairan Indonesia meningkat karenadinyatakan sebagai wilayah laut paling tidak aman.
4. Uang negara dibelanjakan tidak efisien untuk membiayai pembelian kapal patroli dan pembangunan sistem operasi penegak hukum "*Multi Agency Single Task*".
5. Masih tingginya angka pelanggaran dan kejahatan di laut (APK) dan lemahnya penegakan hukum disebabkan adanya perbedaan persepsi antara aparat penegak hukum dalam penerapan hukumannya.

Berbagai persoalan di atas membuat kita berpikir ulang untuk tetap menerapkan sistem "*Multi Agency Single Task*". Sistem ini tidak dapat dipertahankan atau dengan kata lain, Indonesia harus mulai beralih pada sistem yang lain. Salah satu sistem yang diyakini dapat menyelesaikan persoalan dalam pelaksanaan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut di Indonesia adalah sistem "*Single Agency Multy Tasks*"

Sistem "*Single Agency Multy Tasks*" diyakini dapat memberikan kontribusi besar dalam mengatasi berbagai persoalan dalam penegakan hukum keamanan dan keselamatan di laut, hal ini mengingat karakteristik sistem "*Single Agency Multy Tasks*" yang sangat berbeda dengan sistem "*Multi Agency Single Task*". Seperti yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa sistem *Multi Agency Single Task* menyebabkan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut sulit dilaksanakan karena lembaga atau instansi penegak hukum terkotak-kotak, tidak terintegrasi dengan baik karena bersifat sektoral, sehingga menimbulkan beberapa

permasalahan hukum antara lain tumpang tindih wewenang yang menimbulkan konflik antar aparat penegak hukum; dan tidak adanya kesatuan komando dan kendali, sehingga kegiatan operasional penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut sulit dipadukan. Melalui sistem "*Single Agency Multy Tasks*" persoalan tersebut dapat diatasi karena sistem ini menghendaki adanya satu lembaga atau badan ini bersifat tunggal, integratif dan dalam pelaksanaan operasinya ada pada "satu komando".

Dalam konteks ke Indonesian penerapan sistem "*Single Agency Multy Tasks*" dapat dilakukan dengan jalan mengoptimalkan segenap kewenangan, kekuatan dan kemampuan yang dimiliki stakeholder secara sinergi dengan tidak menghapus stakeholder yang ada dan fungsi/kewenangan utamanya serta peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepadanya. Sinergitas kewenangan, kekuatan dan kemampuan harus tercermin dalam struktur organisasi, mekanisme, prosedur dan ketentuan-ketentuan lain yang mendukung kelancaran tugas penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut. Dengan menyatukan/mengintegrasikan kewenangan tersebut pada satu badan akan lebih memudahkan untuk melakukan koordinasi dan kontrol disebabkan komando dan kendali ada pada satu tangan (tidak sektoral).

Badan ini dibentuk sebagai wadah pengintegrasian seluruh atau sebagian fungsi atau kewenangan untuk melakukan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut yang secara sektoral berada di stakeholder

(kementerian/instansi terkait). Sebagai legalitasnya perlu didukung instrumen hukum yang menjadi dasar hukum dari badan tersebut.

Dalam pembentukan badan ini perlu mempertimbangkan dimensi dan tahapan pembentukannya, yang terdiri tiga dimensi:

- a. Dimensi Kewenangan. Dimensi kewenangan secara operasional dijabarkan dalam bentuk struktur organisasi. Untuk menenemahkan kewenangan ke dalam struktur organisasi bukan pekerjaan yang mudah. Banyak upaya dilakukan guna mencoba menenemahkan yang dimiliki organisasi dalam bentuk struktur organisasi, tapi seringkali kurang berhasil oleh karena itu dalam menerjemahkan dimensi kewenangan harus sesuai dengan tujuan organisasi;
- b. Dimensi Historis. Dimensi ini merupakan suatu keharusan yang perlu dipertimbangkan dalam pembentukan organisasi, karena dengan mempertimbangkan masa lalu dapat bersikap di masa kini dan menentukan masa depan. Seringkali karena dimensi ini, sebenarnya organisasi sudah tidak sesuai lagi dengan perubahan jaman tetap dipertahankan sedangkan keberadaan organisasi yang diperlukan tidak segera dibentuk; dan
- c. Dimensi Sumber Daya, dimensi ini turut menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan kewenangan yang telah dijabarkan dalam bentuk unsur-unsur kelembagaan dalam menjalankan kewenangan dengan efektif dan efisien.

* Penulis adalah Legal Drafter Bagian POLHUKHAM, Deputi Perundang-undangan, SETJEN DPR RI