

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara kepulauan yang memiliki luas mencapai 7,81 juta km², lebih dari setengah wilayah Indonesia merupakan perairan. Berdasarkan data Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (2014: 2), Indonesia adalah salah satu negara kepulauan terbesar di dunia yang memiliki 17.504 pulau dengan garis pantai sepanjang 95.181 km². Adapun rincian atas kedaulatan wilayah perairan yang dimiliki Indonesia dengan luas 5,8 juta km² adalah perairan kepulauan seluas 2,95 juta km², laut teritorial seluas 0,3 juta km² dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 2,55 juta km² (KKP, 2020). Dengan demikian, hampir 70 persen wilayah Indonesia merupakan perairan. Sudah bukan rahasia umum lagi bahwa Indonesia menjadi salah satu negara di dunia dengan kekayaan alam lautan yang melimpah. Sehingga tidak heran jika di wilayah perairan Indonesia sering terjadi pelanggaran, salah satunya termasuk *illegal fishing*. Berdasarkan pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 37 Tahun 2017, *illegal fishing* merupakan kegiatan perikanan yang tidak sah secara hukum atau bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan perikanan.

Lebih lanjut, berdasarkan *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing* (IPOA-IUU) 2001, terdapat tiga kategori aktivitas perikanan dikatakan sebagai *illegal fishing*. Pertama, aktivitas perikanan yang dilakukan oleh Kapal Ikan Asing (KIA) di wilayah perairan yurisdiksi suatu negara mendapatkan izin dan bertentangan dengan hukum perundang-undangan yang ada di negara tersebut. Kedua, aktivitas perikanan yang dilakukan kapal dengan bendera dari negara anggota salah satu organisasi pengelolaan perikanan regional, namun dalam pelaksanaannya bertentangan dengan peraturan yang diadopsi oleh organisasi tersebut. Ketiga, aktivitas perikanan yang secara hukum nasional maupun internasional bertentangan termasuk didalamnya kewajiban negara-negara dari anggota organisasi pengelolaan perikanan regional terhadap organisasi. Mayoritas kasus *illegal fishing* yang ada di Indonesia dilakukan oleh KIA, khususnya negara-negara tetangga. Dalam *United Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982 Pasal 49 dijelaskan bahwa status hukum perairan kepulauan, ruang udara yang berada di atas kepulauan dan dasar laut serta tanah di bawahnya merupakan batas kedaulatan wilayah milik suatu negara. Oleh karena itu, jika terjadi pelanggaran berupa masuknya nelayan asing yang melakukan penangkapan ikan secara ilegal dapat dikatakan sebagai *illegal fishing*.

Illegal fishing yang dilakukan oleh KIA telah berdampak pada berbagai sektor di Indonesia. Berdasarkan pada data Sekretaris Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (Sesditjen PSDKP), *illegal fishing* berdampak pada kelestarian sumber daya kelautan di Indonesia dan mengakibatkan hilangnya mata pencaharian nelayan lokal. Selain itu, keberadaan KIA di perairan Indonesia menimbulkan kerugian ekonomi karena sumber devisa negara yang berasal dari sektor perikanan hilang akibat dari kegiatan

tersebut. Berdasarkan pada Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) tahun 2014, kerugian yang dialami Indonesia akibat *illegal fishing* mencapai 101 triliun rupiah per tahunnya. Tidak hanya itu, *illegal fishing* juga berdampak pada aspek politik karena dapat menjadi pemicu ketegangan diplomatik diantara negara-negara. Bahkan Menteri KKP Susi Pudjiastuti membenarkan bahwa *illegal fishing* sering menjadi kendaraan bagi masuknya kejahatan lain seperti perbudakan, *human trafficking* atau penjualan manusia serta obat-obatan (Banjarani, 2020: 158). Melihat besarnya potensi kerugian yang ditimbulkan, maka diperlukan adanya upaya penanganan yang komprehensif guna meminimalisir isu *illegal fishing* di perairan Indonesia. Oleh karena itu, Presiden Jokowi kemudian melaksanakan kembali kebijakan penenggelaman kapal sebagai kebijakan strategis dalam menanggapi *illegal fishing*.

Pada dasarnya, kebijakan penenggelaman kapal sudah pernah dilaksanakan pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), namun dalam pelaksanaannya SBY mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan terhadap hubungan antar negara. Berbeda dengan SBY, Jokowi dalam pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal justru secara sengaja melakukan publikasi. Hal ini bertujuan untuk memberikan efek jera terhadap para pelaku sekaligus menjadi pesan untuk menunjukkan komitmen Indonesia dalam memberantas isu *illegal fishing*. Tidak hanya itu, hal tersebut juga sejalan dengan visinya yang memberikan perhatian khusus pada maritim. Visi tersebut secara spesifik disinggung oleh Jokowi dalam pidato pelantikannya pada 20 Oktober 2014. Melalui visinya, Jokowi mendorong upaya penyelesaian konflik yang berkaitan dengan aspek perikanan Indonesia, termasuk *illegal fishing*. Pemerintah juga menyatakan komitmennya dalam memberantas *illegal fishing* di berbagai forum internasional sebagai wujud dari Kebijakan Kelautan Nasional Indonesia. Dalam pelaksanaannya kebijakan *illegal fishing* didasarkan pada ketentuan hukum nasional dan internasional seperti Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan fungsi pengawasan dan penegakan hukum aspek perikanan di Indonesia, penyidik dan/atau pengawas perikanan berhak melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman KIA dengan bukti yang cukup.

Selain itu, Indonesia juga memiliki perangkat peraturan nasional terkait perikanan yang disusun dengan mempertimbangkan kode etik perikanan, seperti yang diatur dalam *The 1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries, Food, and Agriculture Organization of The United Nations* (FAO Code of Conduct) dan mendasarkan kebijakannya pada UNCLOS 1982. Tidak hanya itu, Pemerintah Indonesia juga telah bergabung dalam berbagai perjanjian organisasi internasional seperti *Regional Fisheries Management Organizations* (RFMO), *Western and Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC), dan *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC). Pada era Jokowi, kebijakan penenggelaman kapal diperbarui menjadi sebuah kebijakan strategis yang diimplementasikan secara masif dan terstruktur serta didukung oleh instrumen kebijakan yang lengkap, seperti pola koordinasi dan alokasi dana yang cukup.

Tabel 1.1.
Data Kapal Pelaku Tindak *Illegal fishing* yang Ditenggelamkan Sepanjang
Periode 2014–2019

No.	Negara	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Jumlah
1	Vietnam	3	36	59	91	83	49	321
2	Filipina	1	35	22	17	15	1	91
3	Malaysia	-	12	27	12	22	16	89
4	Thailand	2	19	-	1	1	1	24
5	Papua Nugini	2	-	-	-	-	-	2
6	Tiongkok	-	1	-	-	-	-	1
7	Nigeria	-	-	1	-	-	-	1
8	Belize	-	-	1	-	-	-	1
9	Indonesia	-	10	5	6	4	1	26
Total		8	113	115	127	125	68	556

Sumber: Laporan Kinerja Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2019.

Berdasarkan data diatas, terlihat bahwa sejak kebijakan penenggelaman kapal diimplementasikan, terjadi kenaikan yang cukup signifikan pada jumlah penenggelman kapal. Lonjakan cukup signifikan terjadi pada tahun 2015, yang merupakan tahun pertama kebijakan penenggelaman kapal dilaksanakan selama setahun penuh. Dapat dilihat bahwa jumlah kapal yang ditenggelamkan meningkat secara drastis yakni berjumlah 113 kapal dari tahun 2014 yang hanya berjumlah 8 kapal. Meskipun berlandaskan pada hukum-hukum nasional dan internasional, namun kebijakan ini seringkali menimbulkan ketegangan antar negara yang bersangkutan. Adanya tuduhan bahwa telah terjadinya pelanggaran di wilayah perairan Indonesia oleh KIA tidak begitu saja diterima dan dibenarkan oleh pihak yang bersangkutan. Dalam penelitian ini, penulis akan membahas bagaimana kebijakan penenggelaman kapal dilaksanakan dan kemudian berpengaruh pada hubungan bilateral antara Indonesia dan Tiongkok secara umum. Mengingat bahwa Indonesia dan Tiongkok memiliki hubungan yang cukup erat. Maka Penulis mengambil sebuah judul penelitian “Kebijakan Penenggelaman Kapal Era Periode Pertama Pemerintahan Joko Widodo dan Dampaknya terhadap Hubungan Bilateral Indonesia-Tiongkok”. Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menjawab rumusan masalah.

1.2. Rumusan Masalah

“Bagaimana Implementasi dan Dampak Kebijakan Penenggelaman Kapal Era Joko Widodo terhadap Hubungan Bilateral Indonesia-Tiongkok?”

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan penanggulangan *illegal fishing* di Indonesia berupa penenggelaman kapal diimplementasikan, termasuk pasang-surut dari kebijakan tersebut dan melihat bagaimana kebijakan penenggelaman kapal sebagai upaya memberantas *illegal fishing* memberikan dampak terhadap hubungan bilateral antara Indonesia-Tiongkok.

1.4. Tinjauan Pustaka

Pertama, tulisan dari T Muhammad Almuzzamil berjudul “Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Menanggulangi *Illegal fishing* pada Tahun 2014-2015”. Indonesia menyadari permasalahan *illegal fishing* merupakan permasalahan yang krusial karena memiliki efek ganda. Maka dalam penyelesaiannya pemerintah Indonesia melaksanakan dua strategi secara simultan, yakni strategi ke dalam (*internal strategy*) yang terdiri dari empat hal yakni: (1) penyempurnaan sistem dan mekanisme perizinan perikanan tangkap; (2) pengembangan dan penguatan kemampuan pengawasan (penegakan hukum) di laut; (3) pembenahan sistem hukum dan peradilan perikanan; (4) penguatan atau melakukan modernisasi pada armada perikanan tangkap nasional. Sementara itu, strategi keluar atau *external strategy* dengan meningkatkan kerjasama regional dan global. Tulisan ini membantu penulis sehingga dapat mengetahui berbagai upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia yakni Jokowi dalam mengatasi permasalahan *illegal fishing*. Hal yang membedakan tulisan ini dengan penelitian penulis adalah fokus tahun penelitian, yang mana tulisan ini berfokus pada tahun 2014-2015, sedangkan penelitian penulis berfokus pada dampak dari kebijakan penenggelaman kapal terhadap hubungan bilateral Indonesia-Tiongkok dengan rentang waktu 2014-2019.

Kedua, tulisan dari Ferdy Ari Saputra yang berjudul “Dampak Program Pemberantasan *IUU Fishing* terhadap Hubungan Bilateral Indonesia-China”, dijelaskan bahwa akibat dari meningkatnya kebutuhan warga dunia terhadap pangan khususnya ikan dan produk pengolahan laut yang tidak diimbangi dengan upaya kelestarian lingkungan menyebabkan berkurangnya titik-titik pencarian ikan yang berdampak pada semakin meningkatnya kasus *illegal fishing* termasuk di Indonesia. Oleh karena itu, untuk melindungi wilayahnya dari praktik *illegal fishing*, pemerintah menerapkan program penenggelaman kapal ikan nelayan yang terbukti melakukan *illegal fishing*. Meskipun berhasil mengurangi kasus *illegal fishing* di Indonesia, namun kebijakan ini menimbulkan berbagai protes dari negara-negara pelaku, termasuk Tiongkok. Tiongkok merupakan negara yang memberikan protes paling keras terhadap Pemerintah Indonesia. Hal ini lantas menimbulkan kesalahpahaman antara kedua negara tersebut, dimana keduanya saling mengirimkan nota protes keras. Meskipun hal tersebut sempat membuat hubungan keduanya memanas, namun tidak membuat hubungan diplomatik antar keduanya terputus. Selain itu, hingga saat ini hubungan Indonesia-Tiongkok masih berjalan baik dan tidak memiliki masalah diplomatik, bahkan Presiden dari kedua negara tersebut beberapa kali melakukan pertemuan dan berkomitmen untuk saling mendukung upaya pemberantasan *Transnational Crime* termasuk *illegal fishing*. Hal yang membedakan tulisan ini dengan penelitian penulis

adalah fokus tahun dalam tulisan tidak disebutkan sementara penulis berfokus pada periode pertama pemerintahan Jokowi yakni 2014-2019.

Ketiga, tulisan dari Syafrinaldi yang berjudul “Penegakan Hukum Terhadap *Illegal fishing* dalam Perspektif Hukum Nasional dan Internasional”, menjelaskan mengenai batas laut wilayah dan zona tambahan dari Indonesia. Berdasarkan pada Undang-Undang No.43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara, bahwa wilayah NKRI merupakan satu kesatuan yang terdiri atas daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah yang berada di bawahnya, serta ruang udaran di atasnya dan seluruh sumber alam yang ada di dalamnya. Sementara itu, yang dimaksud dari wilayah perairan merupakan perairan pedalaman, perairan kepulauan, dan laut teritorial. Dalam Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, dijelaskan bahwa batasan mengenai wilayah yurisdiksi adalah di luar wilayah negara yang terdiri dari ZEE, Landas Kontinen, dan Zona Tambahan. Dalam hal ini, negara yang bersangkutan memiliki hak dan kewenangan tertentu sebagaimana yang diatur dalam hukum nasional dan internasional. Setiap negara berhak menetapkan lebar laut teritorialnya hingga suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan konvensi. Sementara itu, zona tambahan tidak boleh melewati 24 mil laut dari garis pangkal dari mana laut teritorial diukur. Tulisan ini membantu penulis mengetahui batas-batas dari wilayah laut Indonesia serta zona tambahan sehingga dapat menjadi bukti dari pelanggaran dari KIA yang melakukan pelanggaran.

Keempat, tulisan dari Erina Bibina Br Ginting yang berjudul “Pengaruh Pemberantasan *Illegal fishing* Di Perairan Indonesia Terhadap Hubungan Bilateral Indonesia Dengan Negara Lain”, mengenai *illegal fishing* di Indonesia tidak terlepas dari lingkungan strategis global yakni kondisi perikanan yang berbatasan laut. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk memberantas *illegal fishing* adalah dengan menenggelamkan kapal ikan pelaku. Namun, hal ini tentu saja akan berdampak pada hubungan Indonesia dengan negara dari pemilik kapal yang ditenggelamkan. Jika dilakukan penenggelaman terhadap KIA maka akan berdampak pada hubungan bilateral antara dua negara karena setiap kapal umumnya memiliki *flagstate* sesuai dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dampak yang ditimbulkan dari penenggelaman kapal dapat meliputi beberapa aspek yakni ekonomi dan politik. Dalam aspek hubungan antara Indonesia dengan China, tindakan pemerintah menenggelamkan kapal negara tersebut sampai saat ini belum mempengaruhi hubungan kerja sama kedua negara meskipun China kerap kali mengirimkan protes keras melalui nota diplomasi terhadap tindakan pemerintah Indonesia. Tidak hanya itu, China juga menyampaikan protesnya pada setiap pertemuan bilateral antar kedua negara seperti pertemuan di Beijing.

Kelima, “Ketentuan UNCLOS Tahun 1982 Artikel 92”, menjelaskan tentang dasar hukum terkait dengan peraturan *illegal fishing* di Indonesia. Regulasi mengenai *illegal fishing* pada dasarnya sudah ada melalui UU Nomor 17 Tahun 1985 yang merupakan hasil ratifikasi dari UNCLOS 1982. Dalam ketentuannya diatur bahwa setiap kapal yang berlayar harus menggunakan dua atau lebih bendera negara, tidak memperoleh klaim sebagai bagian dari negara maupun dengan tujuan untuk menjaga kehormatan negara lain dan akan dinilai sebagai kapal tanpa negara kebangsaan. Ketentuan inilah yang kemudian dijadikan oleh Indonesia sebagai salah satu rujukan awal untuk mengidentifikasi *illegal fishing* di wilayahnya. Selanjutnya,

pemerintah Indonesia mengeluarkan UU Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan yang merupakan dasar hukum perikanan yang akan dikembangkan oleh Indonesia. Namun, dalam konteks upaya penanganan *illegal fishing*, peraturan tersebut tidak menjelaskan secara spesifik mengenai aturan penanganan *illegal fishing*. Oleh karena itu, pemerintah kemudian melakukan amandemen terhadap UU tersebut menjadi UU Nomor 45 Tahun 2009 pada era Presiden SBY. Dalam pasal tersebut, *illegal fishing* diidentifikasikan sebagai kapal ikan yang tidak memiliki Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). Dalam hal ini, surat yang sah hanya surat asli yang diterbitkan oleh pejabat Indonesia yang berwenang. Penjelasan diatas dapat membantu dalam penelitian sebagai artikel pendukung untuk memperkuat argumen. Dalam tinjauan pustaka mengenai kebijakan penenggelaman kapal oleh Indonesia serta dampaknya terhadap hubungan bilateral dengan Tiongkok, belum banyak penelitian yang mengkaji persoalan tersebut. Meskipun terdapat beberapa penelitian serupa, namun belum dijelaskan secara rinci mengenai pelaksanaan dan bagaimana dampak kebijakan tersebut terhadap hubungan bilateral antara Indonesia dan Tiongkok. Selain itu, para peneliti sebelumnya juga tidak melakukan melihat pada hubungan Indonesia sebelum dan sesudah kebijakan penenggelaman kapal dilaksanakan untuk mengetahui dampak dari implementasi kebijakan penenggelaman kapal. Umumnya hanya memberikan penjelasan secara singkat mengenai protes yang dilakukan oleh Pemerintah Tiongkok terhadap Pemerintah Indonesia namun tidak menjadikan hal tersebut sebagai fokus penelitian. Hal ini lantas menjadi celah bagi penulis untuk mengkaji persoalan tersebut secara lebih rinci.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Hubungan Bilateral Dua Negara

Konsep hubungan bilateral merupakan hal penting dalam hubungan internasional (HI). Menurut Oye (1985: 6), hubungan bilateral merupakan kegiatan yang saling menguntungkan antar dua negara yang menjalin hubungan kerjasama. Krisna (1993: 18) menyatakan bahwa hubungan bilateral merupakan keadaan yang menggambarkan adanya hubungan timbal balik yang terjadi antara dua negara. Hubungan bilateral dapat meliputi berbagai aspek, namun secara umum yakni perdagangan, politik, pendidikan, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Hubungan bilateral sebagai bentuk dari hubungan antar bangsa akan selalu mengalami berbagai dinamika dari waktu ke waktu yang disebabkan oleh berbagai macam faktor. Pertama, adanya kesamaan kepentingan nasional mendorong intensitas hubungan yang mendalam, hal inilah yang kemudian mendorong implementasi kerjasama jangka panjang (Czechowska, 2013: 46). Negara-negara yang menjalin hubungan bilateral umumnya dimotivasi oleh pertimbangan kepentingan nasional yang dimiliki negaranya. Dalam hal ini, diharapkan dengan menjalin kerjasama maka kepentingan nasional negaranya dapat terpenuhi. Adanya kepentingan nasional yang saling berkaitan akan mendorong dua negara menjalin kerjasama tanpa mempertimbangkan aspek geografis.

Kedua, kebijakan luar negeri, hal ini salah satunya dapat dilihat dari dinamika hubungan bilateral antara Indonesia dan Australia, dinamika hubungan Australia-Indonesia pada periode-periode awal berjalan baik, namun pada periode setelahnya banyak mengalami pasang surut. Hal ini dikarenakan Indonesia yang cenderung lebih memberikan fokus kebijakan luar negerinya terhadap negara lain. Pada era pemerintahan Soeharto, kebijakan luar negeri lebih difokuskan pada negara-negara di kawasan Asia Tenggara, AS, Jepang, dan negara-negara Arab (Wijayanti, 2015). Di sisi lain, Australia lebih memilih berfokus pada hubungan luar negerinya yang lebih substansial dengan negara lainnya seperti Malaysia, Singapura, AS, Thailand, dan Jepang. Hal ini lantas membuat hubungan bilateral antara Indonesia-Australia menjadi renggang. Ketiga, adanya kekhawatiran dan ancaman keamanan. Adanya sikap saling curiga dan kekhawatiran antar negara dapat mempengaruhi kadar hubungan yang terjalin. Hal ini dikarenakan kebijakan pertahanan dari masing-masing negara yang bertujuan untuk mempertahankan wilayahnya dinilai sebagai persiapan untuk melancarkan serangan kepada pihak lain.

1.5.2. *Illegal fishing* dan Dampaknya terhadap Hubungan Bilateral

Illegal fishing merupakan permasalahan klasik yang sering dihadapi oleh negara-negara dengan wilayah perairan yang luas dan telah menjadi perhatian dunia karena dinilai sebagai ancaman terhadap kelestarian sumber daya kelautan global jika tidak mendapatkan penanganan yang serius. Dalam kajian studi HI, *illegal fishing* dikategorikan sebagai salah satu bentuk *international crime* karena memiliki beberapa aspek yang sama seperti terjadi di lebih dari satu negara, terdapat tahap persiapan, perencanaan, pengarahannya dan pengawasan oleh negara lain dalam pelaksanaannya, dilakukan oleh kelompok atau organisasi kriminal, serta berpotensi menimbulkan dampak yang serius terhadap negara lain (Euan Graham 2011: 622). Adapun *illegal fishing* dapat diartikan sebagai kegiatan perikanan yang dilakukan secara ilegal dan tidak diatur dalam perundang-undangan yang berlaku, atau dalam pelaksanaannya tidak dilaporkan kepada institusi dan lembaga perikanan yang tersedia (Subagiyo, 2017: 75). Secara garis besar, menurut Fauzi (2005) terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya *illegal fishing*. Pertama, ikan menjadi komoditas yang bernilai jual tinggi di pasar dunia, sehingga terjadi kenaikan pada angka permintaan ikan dunia. Di sisi lain, pasokan ikan dunia justru mengalami penurunan, sehingga menyebabkan terjadinya *overdemand* terutama jenis ikan laut seperti tuna. Akhirnya, para armada akan melakukan pencarian ikan dimanapun baik secara legal maupun ilegal. Kedua, terdapat perbedaan pada harga ikan dunia baik ikan segar maupun berupa produk perikanan lainnya yang menyebabkan adanya surplus pendapatan. Ketiga, *over fishing* atau penangkapan ikan yang dilakukan secara berlebihan sehingga menyebabkan kelangkaan sumber daya ikan. Dalam hal ini, meskipun di Indonesia juga terjadi *over fishing*, namun disebagian besar wilayah Indonesia masih memiliki kekayaan ikan yang menjanjikan. Hal inilah lantas yang menyebabkan Indonesia menjadi negara rawan *illegal fishing* (Fauzi, 2005).

Pada dasarnya, *illegal fishing* merupakan isu global dalam dunia perikanan yang artinya tidak hanya terjadi di perairan Indonesia saja. Selama kurang lebih dua puluh tahun terakhir, tercatat sebanyak 54 negara

mengalami permasalahan *illegal fishing* di wilayah perairannya (Agnew et al., 2009: 3). Umumnya, *illegal fishing* sering terjadi di negara-negara berkembang yang wilayahnya berbatasan langsung dengan perairan. Pada tahun 2012, Uni Eropa telah memberikan peringatan kepada tiga negara dari delapan negara yang seharusnya menanggapi secara serius *illegal fishing* di wilayahnya, yakni Belize, Kamboja, dan *New Guinea*. Hal ini dikarenakan isu *illegal fishing* dinilai sebagai ancaman terhadap kestabilan pangan di dunia, sehingga harus segera ditindaklanjuti (Blackwood, 2014). Bagi negara berkembang yang tingkat ekonominya masih tergolong belum stabil, *illegal fishing* cenderung memiliki resiko yang lebih tinggi karena menimbulkan kerugian dalam jumlah besar (FAO, 2013). Tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, *illegal fishing* dalam konteks hubungan bilateral antar negara, menjadi pemicu ketegangan hubungan diplomatik antar negara. Hal ini dikarenakan kegiatan *illegal fishing* dilakukan secara lintas negara dinilai sebagai ancaman atas kedaulatan dan umumnya menggunakan kapal trawl, seperti yang dilakukan oleh negara Thailand, Myanmar, Filipina dan Taiwan. Sementara itu, pada beberapa negara, rendahnya komitmen untuk membangun kerjasama sub regional atau regional untuk mengatasi *illegal fishing* juga semakin memperburuk hubungan bilateral antar negara karena *illegal fishing* yang semakin marak terjadi. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya kondisi industri perikanan di beberapa negara yang membutuhkan pasokan ikan dalam jumlah besar tanpa meperdulikan lokasi pencarian ikan (Palma dan Tsamenyi, 2008).

1.5.3. Kewenangan Negara dalam Penanggulangan *Illegal Fishing* Menurut UNCLOS 1982

Dalam UNCLOS 1982, tidak dibahas secara khusus mengenai aturan mengenai prosedur penegakan hukum atas pelaku *illegal fishing* di Laut Pedalaman, Perairan Kepulauan dan Laut Teritorial. Namun, terdapat penjelasan bahwa hak negara lain atas perairan-perairan tersebut hanya hak lintas yakni lintas damai untuk laut teritorial dan lintas Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) untuk perairan kepulauan. Maka, setiap pelanggaran atas ketentuan hak lintas tersebut merupakan hak dari negara pantai untuk menegakkan hukum sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UNCLOS 1982 pasal 19 ayat 2(i) disebutkan bahwa salah satu tindakan yang melanggar hak lintas damai kapal-kapal negara lain merupakan semua aktivitas menangkap ikan. Dengan demikian, sudah jelas bahwa menjaga kedaulatan dan menerapkan hukum domestik atas pelanggaran lintas damai oleh KIA merupakan hak dan kewajiban dari negara pantai. Jika ditinjau dari hukum internasional mengenai penegakan hukum atas permasalahan *illegal fishing*, sesuai dengan ketentuan pada Pasal 73 ayat (1) UNCLOS 1982 bahwa jika KIA melanggar peraturan yang ada di negara pantai, maka negara pantai dapat menaiki, memeriksa, menangkap dan melakukan proses peradilan terhadap KIA tersebut. Adapun dalam menjalankan haknya sesuai dengan ketentuan Pasal 73 ayat (1) UNCLOS 1982, negara pantai dilengkapi dengan ketentuan Pasal 11 UNCLOS 1982 yang memberikan hak bagi negara pantai untuk melakukan pengejaran didasarkan pada bukti permulaan yang cukup bahwa terdapat pelanggaran oleh KIA terhadap peraturan yang berlaku di negara pantai. Meskipun demikian, UNCLOS 1982 Pasal 73 ayat (93) melarang pemberlakuan hukuman penjara maupun hukuman fisik terhadap para pelaku atas pelanggaran penangkapan ikan apabila tidak ada perjanjian dengan negara yang bersangkutan sebelumnya (Siombo, 2010:112). Selain itu, terkait penangkapan maupun penahanan terhadap KIA, negara

pantai wajib memberitahukan negara bendera kapal menggunakan saluran yang tepat mengenai tindakan yang diambil dan hukuman yang kemudian akan dijatuhkan oleh negara pantai terhadap kapal yang bersangkutan.

1.5.4. Penenggelman Kapal dan Dampaknya Terhadap Hubungan Bilateral Indonesia dengan Negara Lain

Upaya mengatasi *illegal fishing* melalui kebijakan penenggelman kapal mendapatkan berbagai kritik dan protes khususnya negara-negara yang bersangkutan. Pertama, Vietnam merupakan negara dengan jumlah kapal terbanyak yang ditenggelman menyatakan bahwa Indonesia telah melakukan pelanggaran atas Pasal 73 ayat (1-3) UNCLOS 1982 bahwa pengadilan terhadap pelanggaran yang terjadi di negara pantai adalah hak penuh UNCLOS. Tidak hanya itu, Vietnam juga mengirimkan nota diplomatik yang berisi himbuan bagi Indonesia agar lebih mempertimbangkan kerjasama yang sudah terjalin antara Indonesia dan Vietnam (Gindarsah dan Priamarizki, 2015: 15). Meskipun hubungan antar keduanya sempat memanas karena adanya penenggelman kapal, namun kedua negara tetap mengedepankan kerjasama dalam mengatasi permasalahan *illegal fishing*. Misalnya pada September 2018, Pemerintah kedua negara sepakat untuk menjalin kerjasama berupa *Joint Communiqué on Voluntary International Cooperation to Combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing and to Promote Sustainable Fisheries Governance*, yang bertujuan untuk mengatasi isu *illegal fishing* kedua negara.

Selanjutnya Malaysia yang juga merupakan salah satu negara pemilik kapal yang ditenggelman Indonesia. Ketegangan antar keduanya bermula ketika publik Malaysia menyatakan protesnya mengenai kebijakan penenggelman kapal melalui media dari negaranya. Kementrian Luar Negeri Malaysia juga menyatakan bahwa kebijakan yang dilaksanakan oleh Indonesia tidak konsisten dengan pemahaman yang dicapai antara kedua negara dalam menanggapi isu-isu perikanan (Umanda, 2019: 6). Tidak hanya itu, Malaysia juga membandingkan kebijakan yang ada di era pemerintahan Jokowi dengan SBY yang selalu menegaskan tentang *‘thousand friends, zero enemy’*. Di lain sisi, pelanggaran *illegal fishing* antara Indonesia-Malaysia tidak hanya terjadi di perairan Indonesia saja, melainkan juga terjadi di perairan Malaysia yang dilakukan oleh para nelayan Indonesia. Hal ini sebabkan belum selesainya persoalan batas perairan dari kedua negara di beberapa tempat, misalnya di sekitar Perairan Selat Malaka (Muhamad, 2011: 78). Meskipun demikian, hal tersebut tidak membuat hubungan keduanya mengarah pada kondisi konflik. Kedua negara terus berupaya melakukan penyelesaian konflik melalui jalan damai.

Hal ini terbukti dalam kunjungan kerja Menteri Susi ke Kuala Lumpur pada tahun terakhir masa jabatannya sebagai Menteri KKP Indonesia pada 10 Juli 2019 untuk membahas beberapa isu yang berkaitan dengan kelautan dan perikanan, diantaranya kerja sama antara Aparat Penguatkuasaan Maritim Malaysia (APMM) dengan Satgas 115, diskusi mengenai kapal Malaysia yang ditangkap di perairan Indonesia, rencana penandatanganan perjanjian tentang kerja sama kelautan dan perikanan, serta peninjauan kembali MoU tentang pedoman umum penanganan nelayan oleh penegak hukum perikanan di kedua negara (KKP, 2019).

Ketiga, Thailand yang juga merupakan negara asal kapal yang ditenggelman Indonesia. Dibandingkan

dengan negara lainnya yang melakukan protes, Thailand merupakan negara yang secara jelas menentang kebijakan tersebut (Efritadewi dan Jefrizal, 2017: 205). Tidak hanya itu, Thailand juga menyatakan akan melakukan hal serupa terhadap nelayan Indonesia yang masuk ke perairannya. Meskipun demikian, hubungan bilateral antar keduanya tetap terjaga dengan baik. Terlihat pada Desember 2015, Thailand yang diwakilkan oleh Menteri Pertanian dan Koperasi Chatchai Sarikulya melakukan kunjungan ke Indonesia untuk membahas isu *illegal fishing* dan kelanjutan penandatanganan atas kerjasama penanggulangan *IUU Fishing* (KKP, 2015).

1.6. Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, penulis merumuskan hipotesis penelitian bahwa kebijakan penenggelaman kapal sebagai salah satu upaya dalam memberantas *illegal fishing* meskipun sudah memiliki landasan hukum baik secara nasional maupun internasional namun justru menimbulkan pro dan kontra dari negara asal kapal. Penenggelaman kapal telah membuat hubungan bilateral dengan negara yang bersangkutan sedikit memanas, termasuk hubungan Indonesia dengan Tiongkok yang dibuktikan dengan adanya protes dari Tiongkok. Akan tetapi, panasnya hubungan bilateral kedua negara secara umum masih berada dalam rangkaian hubungan yang baik. Meskipun terdapat sejumlah protes, penenggelaman kapal tidak membuat hubungan baik yang ada mengalami kemunduran atau berujung pada pembekuan hubungan bilateral seperti yang pernah terjadi sebelumnya. Selain berupaya memastikan dasar hukum yang kuat bagi kebijakan penenggelaman kapalnya, Indonesia juga berusaha agar isu penenggelaman kapal tidak merusak hubungan baik kedua negara.

1.7. Metodologi Penelitian

Pada bagian ini, memaparkan berbagai metode yang akan digunakan dalam penelitian untuk menunjang keberlangsungan penelitian. Adapun metodologi penelitian terdiri dari enam tahapan, yakni definisi dan operasional konsep, tipe penelitian, ruang lingkup dan jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta sistematika penulisan.

1.7.1 Definisi Konseptual dan Operasional Konsep

1.7.1.1 *Illegal Fishing*

Istilah *Illegal fishing* berasal dari kata *illegal* yang berarti tidak resmi, sedangkan *fishing* merupakan kata benda yang merujuk pada kegiatan perikanan yang berarti memancing. Sehingga, *Illegal fishing* dapat diartikan sebagai kegiatan penangkapan ikan yang dilaksanakan secara ilegal atau tidak sah, tidak dilaporkan, dan bertentangan dengan aturan perikanan yang berlaku (Mahmudah, 2015: 80). Berdasarkan pada *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate IUU Fishing* (IPOA-IUU Fishing) Tahun 2001, dalam konteks implementasi *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF), *illegal fishing* diartikan sebagai kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan oleh KIA di wilayah yang bukan menjadi bagian dari

wilayah yurisdiksinya tanpa adanya izin dari negara yang bersangkutan atau aktivitas menangkap ikan yang bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan dari negara pantai (Graflon, 2011). *Illegal fishing* tergolong dalam kejahatan perikanan yang sudah terorganisasi secara matang, mulai dari level nasional hingga pada level internasional. *Illegal fishing* telah menjadi sebuah kejahatan transnasional yang terorganisir, dengan ciri-ciri berupa kontrol pergerakan kapal dan peralatan kapal yang modern (Chapsos et al., 2019: 256). Selama beberapa tahun terakhir, isu *illegal fishing* di perairan Indonesia terus mengalami peningkatan. Bahkan hingga saat ini, *Illegal fishing* masih menjadi persoalan utama dalam aspek perikanan di Indonesia, sehingga jika tidak segera diatasi maka dikhawatirkan akan menimbulkan dampak yang serius pada aspek ekonomi dan kesejahteraan masyarakat Indonesia khususnya para nelayan lokal. Tidak hanya itu, *illegal fishing* juga menyebabkan berkurangnya sumber daya perairan dan kelautan milik Indonesia dan merusak ekosistem laut. Oleh karena itu, isu *illegal fishing* memerlukan penanganan yang serius oleh Pemerintah Indonesia.

1.7.1.2 Penenggelaman Kapal yang Berlandaskan Hukum

Dalam KBBI, penenggelaman berasal dari kata dasar tenggelam yang berarti proses, cara, dan perbuatan berupa menenggelamkan sesuatu. Oleh karena itu, penenggelaman kapal dapat diartikan sebagai sebuah proses, cara atau perbuatan memusnahkan dengan cara menenggelamkan kapal dengan tujuan tertentu. Istilah penenggelaman kapal memiliki kaitan yang erat dengan aspek perikanan, dimana penenggelaman kapal dilakukan oleh beberapa negara sebagai salah satu upaya dalam menjaga wilayah kedaulatannya, khususnya wilayah laut. Sesuai dengan istilahnya yakni penenggelaman, kegiatan penenggelaman kapal dilakukan melalui perencanaan atau sengaja atas dasar alasan tertentu. Umumnya, penenggelaman kapal dilakukan dengan tujuan sebagai pemberian sanksi untuk memberikan efek jera atas pelanggaran terhadap hukum atau aturan yang berlaku di suatu negara, misalnya pada kasus *illegal fishing* yakni kapal-kapal para pelaku yang terbukti melakukan pelanggaran dan telah melalui proses hukum yang sesuai dengan negara yang bersangkutan ditenggelamkan sebagai bentuk sanksi dan penegakan hukum. Tindakan penenggelaman kapal berdasar pada UNCLOS 1982 Pasal 73 yakni terkait penegakan hukum di negara pantai bahwa negara pantai memiliki hak dan kewajiban untuk mengatur kebijakan di lautnya seperti melakukan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber daya alam di ZEE, melalui tindakan khusus berupa penenggelaman kapal berbendera asing seperti yang dilakukan oleh beberapa negara seperti Indonesia, Australia dan Malaysia. Dalam hal ini, penenggelaman kapal yang dimaksud oleh Indonesia adalah yang memiliki landasan dan mendapat rujukan hukum baik secara nasional maupun internasional. Secara nasional, penenggelaman kapal di Indonesia memiliki landasan hukum yang jelas dalam perundang-undangan, sementara itu, dalam ranah internasional, kebijakan tersebut juga sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UNCLOS 1982.

1.7.1.3 Hubungan Bilateral

Dalam hubungan internasional, konsep hubungan bilateral selalu berada dalam dua konteks, yakni kerjasama dan konflik, yang mana keduanya terus mengalami perubahan seiring dengan dinamika hubungan internasional. Dalam konteks kerjasama, pola interaksi yang terjadi diidentifikasi dengan bentuk kerjasama bilateral antara dua negara. Sebaliknya, dalam konteks konflik, pola interaksi yang terjadi diidentifikasi dengan bentuk ketegangan atau konflik antara dua negara (Holsti, 1998). Kerjasama bilateral dapat diartikan sebagai interaksi antara dua negara yang bertujuan untuk mencapai kepentingan yang telah disepakati bersama. Menurut KJ Holsti (1998), proses terbentuknya suatu kerjasama antara dua negara sebagian besar dimulai dengan pemerintah yang saling mendekati dengan memberikan solusi atau membahas suatu konflik, mengemukakan bukti-bukti teknis yang bertujuan untuk menyatakan persetujuan terhadap solusi yang ditawarkan dan biasanya diakhiri dengan terbentuknya kesepakatan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak. Konteks kedua, hubungan bilateral yang terbentuk melalui pola interaksi konflik bilateral. Dalam hal ini, konflik dalam hubungan bilateral umumnya terjadi ketika kepentingan dari kelompok-kelompok yang terlibat saling bertabrakan. Berdasarkan pada pemikiran Holsti terkait dengan konsep hubungan bilateral telah memberikan adanya batasan konsepsi antara dua konteks hubungan bilateral dalam studi HI yang dapat berupa kerjasama dan konflik antara dua negara. Apabila dalam menghadapi suatu isu pihak-pihak yang berkonflik gagal dalam mencapai mufakat, maka hubungan yang akan terbentuk dapat berupa konflik (Holsti, 1998).

1.7.2 Tipe Penelitian

Pada penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Metode penelitian yang bersifat deskriptif merupakan prosedur pemecahan masalah dengan memperlihatkan keadaan dari subjek dan objek dalam penelitian berdasarkan pada fakta-fakta umum yang terlihat. Metode ini bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran, dan rentetan peristiwa secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan hubungan antar fenomena yang dianalisis (Nazir, 1998: 63). Selain itu, penulis juga menggunakan metode penelitian deskriptif kesinambungan yang merupakan metode deskriptif yang dilakukan secara berulang-ulang terhadap objek yang diteliti. Adapun pendekatan yang digunakan oleh peneliti untuk melakukan analisis terhadap data adalah pendekatan kualitatif.

1.7.3 Jangkauan Penelitian

Mengingat luasnya permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, penulis memfokuskan penelitiannya pada kebijakan pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal dalam upaya memberantas *illegal fishing* dan dampaknya secara umum terhadap hubungan bilateral antara Indonesia-Tiongkok. Untuk pembatasan waktu, peneliti membatasi penelitian yakni pada periode pertama pemerintahan Presiden Jokowi yakni 2014-2019. Alasan penulis memilih waktu tersebut adalah karena pada masa pemerintahan Jokowi Indonesia fokus dalam menanggulangi isu *illegal fishing* sebagai langkah untuk membangun poros maritim Indonesia yang merupakan visi dari Presiden Jokowi. Sementara itu, untuk

tempat atau wilayah fokus penelitian, peneliti membataskan hanya di wilayah perairan Indonesia dengan pembatasan negara yang melakukan *illegal fishing* yakni Tiongkok.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui *library research* atau studi kepustakaan dengan metode penelitian berbasis pada data-data sekunder. Studi kepustakaan diartikan sebagai teknik pengumpulan data dengan melakukan tinjauan terhadap buku-buku, literatur, catatan dan laporan yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian (Nazir, 2009). Teknik penelitian ini dapat menunjang penelitian melalui teori maupun hasil penelitian yang sudah ada sebelumnya. Pengumpulan informasi dalam teknik penelitian ini dapat melalui buku-buku ilmiah, laporan penelitian, disertasi, tesis, buku tahunan, peraturan serta berbagai sumber lainnya baik yang sudah tercetak maupun elektronik. Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa situs resmi Pemerintah Indonesia seperti [<https://indonesia.go.id>], [<https://kemlu.go.id>], [<https://www.kemhan.go.id>], [<https://kkp.go.id>], dan [<https://www.ppatk.go.id>].

Peneliti juga melakukan pencarian secara mendalam di berbagai situs publikasi jurnal nasional maupun internasional seperti [www.jstor.org], [googlescholar.com], Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), serta portal atau situs publikasi jurnal lainnya. Tidak hanya itu, data sekunder juga diperoleh dari berbagai situs berita seperti [chinadaily.com.cn], [www.bbc.com], [edition.cnn.com], [www.kompas.com] dan situs berita lainnya. Meskipun menggunakan situs berita dalam memperoleh data penelitian, namun data yang digunakan merujuk pada kutipan atau pernyataan langsung dari pemerintah maupun pejabat pemerintah Indonesia dan Tiongkok. Penelitian ini memang berfokus pada penggunaan data primer dan sekunder seperti yang telah dijelaskan diatas. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan jika peneliti juga menggunakan data-data lainnya yang bersifat relevan dan dapat dipercaya untuk menunjang penelitian.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif karena hasil yang diperoleh penulis merupakan data-data kualitatif berupa kumpulan kata. Teknik tersebut memang memiliki sifat yang interpretif dan terbuka pada interpretasi subjektif dari peneliti. Namun, konten analisis kualitatif tetap membutuhkan validitas dan reliabilitas. Oleh karena itu, untuk memperoleh validitas maka peneliti mencari kredibilitas melalui analisis mendalam dan menyajikan contoh pendukung untuk menarik kesimpulan (Jullen, 2008). Sementara itu, untuk mendapatkan reliabilitas diperoleh melalui penyampaian argumen yang relevan berdasarkan pada data-data yang sebelumnya telah dikumpulkan. Adapun analisis data dilakukan melalui seleksi atas sumber-sumber data yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti dan sejalan dengan tujuan dari penelitian.

1.7.6 Sistematika Penulisan

- BAB I** : berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis, metode dan jenis penelitian, sistematika penulisan, serta daftar pustaka.
- BAB II** : berisi pembahasan mengenai gambaran umum kebijakan penenggelaman kapal, termasuk pasang surut perkembangannya dari masa ke masa
- BAB III** : berisi pembahasan mengenai hubungan antara bilateral Indonesia-Tiongkok sebelum dan sesudah implementasi kebijakan penenggelaman kapal
- BAB IV** : berisi pembahasan mengenai dampak kebijakan penenggelaman kapal terhadap hubungan bilateral Indonesia-Tiongkok
- BAB V** : penutup berupa kesimpulan dari penelitian.