

**KAJIAN HUKUM INTERNASIONAL
DI BIDANG KEAMANAN DAN KESELAMATAN LAUT
“STATUS DAN KEWENANGAN KAPAL NEGARA DALAM
MELAKSANAKAN *VISIT, BOARD, SEARCH AND SEIZURE* (VBSS)
TERHADAP KAPAL-KAPAL ASING DI WILAYAH ZONA *EKONOMI
EKSKLUSIF*”**



**BADAN KEAMANAN LAUT
REPUBLIK INDONESIA
2020**

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas segala karunia serta kehendak-Nya, Tim kajian Bakamla dari Subdit Hukum Internasional dan Peraturan Perundang-undangan khususnya seksi Hukum Internasional dapat merampungkan kajian tentang **“Status dan Kewenangan Kapal Negara dalam Melaksanakan VBSS (*Visit Board Search and Seizure*) terhadap Kapal-Kapal Asing di Wilayah Zona Ekonomi Eksklusif’**.

Kajian ini dapat terlaksana berkat kerja sama antara Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, khususnya Direktorat Hukum dibantu tenaga pendukung substansi dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Untuk itu pada kesempatan ini, kami Tim peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada Kepala Badan Keamanan Laut Republik Indonesia, Laksamana Madya Aan Kurnia, S.Sos., M.M. yang telah memberikan kepercayaan kepada Tim peneliti untuk melaksanakan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Prof. Dr. An An Chandrawulan, S.H., LL.M yang telah menugaskan Tim dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran sebagai tenaga pendukung substansi dalam penyusunan kajian ini. Selanjutnya tidak lupa kami sampaikan apresiasi dan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu kegiatan kajian, sehingga proses dan pelaksanaan penelitian sejauh ini dapat dilakukan dengan baik.

Berbagai saran dan kritik sangat dinantikan oleh tim kajian untuk penyempurnaan dan perbaikan hasil kajian ini. Semoga kajian ini dapat bermanfaat dan dapat mencapai tujuannya.

Jakarta, 30 November 2020

Tim Kajian Bakamla

DAFTAR NAMA TIM KAJIAN HUKUM INTERNASIONAL

Tim Badan Keamanan Laut:

1. Direktur Hukum
2. Kasubdit Hukum Internasional dan Peraturan Perundang-undangan
3. Kasi Hukum Internasional
4. Kasi Peraturan Perundang-undangan
5. Staf Seksi Hukum Internasional

Tim Kajian UNPAD:

1. R.A. Gusman Catur S, S.H., LL.M., Ph.d. Ijud Tajudin, S.H., M.H.
2. Yulinda Adharani, S.H., M.H.
3. Garry Gumelar Pratama, S.H., M.H.
4. Taufik Rachmat Nugraha, S.H.
5. Ninne Zahara Silviani, S.H.
6. Farah Elsa Nova, S.H.

RINGKASAN EKSEKUTIF (*EXECUTIVE SUMMARY*)

Aktivitas perdagangan dan pengangkutan melalui jalur laut merupakan salah satu sumber utama pertumbuhan ekonomi global. Peran sentral dari aktivitas ini baik secara ekonomi maupun politis membuatnya rentan terhadap serangan dan penyalahgunaan oleh berbagai aktor non negara, seperti kelompok teroris, kelompok kriminal bersenjata, dan organisasi kejahatan terorganisir. Dengan demikian diperlukan adanya tindakan untuk menangani ancaman-ancaman tersebut, dan upaya ini melibatkan peran dari penegak hukum, khususnya penjaga pantai (*coast guard*) dan angkatan laut. Negara-negara pantai menggunakan kapal perang dan kapal penegak hukum, termasuk kapal selam dan pesawat udara untuk menjaga keamanan laut sebelum memasuki wilayah pesisir pantai, sehingga ancaman dapat dihilangkan sedini mungkin. Dalam beberapa praktik, penanganan ancaman dapat dilakukan di wilayah laut sampai dengan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) atau bahkan lebih jauh lagi di laut lepas.

Tindakan *visit* (mengunjungi/ mendatangi), *board* (menaiki), *search* (menggeledah), *and seizure* (menangkap/ menyita) (VBSS) dalam rangka penangkapan orang berbahaya, serta menyita kargo dan kapal merupakan salah satu bentuk pegakan hukum di laut yang dapat dilakukan oleh pihak yang berwenang. Terkait hal ini, pelaksanaan VBSS pada prinsipnya perlu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum internasional. Pada tahun 1982 masyarakat internasional secara resmi menyepakati konstitusi dalam pengaturan hukum laut yang dikenal dengan *United Nations Convention on the Law of the Sea* atau Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (KHL 1982) yang didalamnya mengatur berbagai persoalan maritim diantaranya terkait kapal negara, kewenangan dan kekebalan hukumnya serta pengaturan kewenangan negara-negara di berbagai zona maritim, termasuk wilayah ZEE. Sebagai negara peserta KHL 1982, Indonesia berkewajiban mengimplementasikan ketentuan dalam instrumen ini, termasuk berbagai ketentuan yang terkait dengan penegakan hukum di laut.

Saat ini dalam upaya penegakan hukum dan keamanan di laut, telah diatur dalam sekitar 27 (dua puluh tujuh) peraturan perundang-undangan nasional. Demikian pula jika ditinjau dari kelembagaan, jumlah institusi atau instansi maritim di Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan banyak negara di dunia. Indonesia memiliki sekitar 13 (tiga belas) lembaga yang terkait dengan penegakan hukum di laut. Jumlah

tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satgas patroli di laut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patroli di laut. Lembaga penegak hukum utama yang memiliki satgas patroli di laut adalah: TNI-AL; Polri/ Direktorat Kepolisian Perairan; Kementerian Perhubungan-Direjensi Hubla; Kementerian Kelautan dan Perikanan-Direjensi PSDKP; Kementerian Keuangan-Direjensi Bea Cukai; dan Bakamla. Kondisi ini pada akhirnya dapat menyebabkan ketidakpastian dalam hal pelaksanaan penegakan hukum di laut dan memerlukan kejelasan tentang status dan kewenangan kapal negara, khususnya dalam pelaksanaan VBSS. Mengingat bahwa permasalahan ini tidak hanya terkait dengan implementasi hukum nasional, tetapi juga hukum internasional, maka diperlukan kajian secara khusus mengenai bagaimana keselarasan antara hukum nasional dan internasional dalam hal pengaturan status dan kewenangan kapal negara untuk melaksanakan penegakan hukum melalui VBSS di wilayah perairan Indonesia, khususnya ZEE.

Fokus utama dari kajian ini adalah implementasi dari KHL 1982 terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara pantai di ZEE, khususnya dalam hal penegakan hukum. Secara spesifik, kajian ini menganalisis keselarasan antara hukum internasional dengan hukum nasional di Indonesia dalam hal pengaturan kewenangan kapal negara dalam menegakkan hukum terhadap kapal-kapal asing di wilayah ZEE melalui pelaksanaan VBSS. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yang hasilnya dianalisis dengan metode normatif kualitatif atau yuridis-kualitatif. Pendekatan yuridis normatif yakni penelitian yang menggunakan data kepustakaan/sekunder (baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun bahan hukum tersier) sebagai bahan utama penelitian. Metode pendekatan selain menggunakan yuridis normatif juga didukung studi perbandingan dan putusan-putusan lembaga peradilan internasional yang relevan.

Pada prinsipnya, perhatian khusus terhadap praktik VBSS oleh kapal negara dipengaruhi oleh dua faktor utama. Pertama, semakin meluasnya praktik-praktik ilegal terutama di wilayah ZEE dan laut lepas. Kedua, semakin meningkatnya kepentingan negara-negara pantai dalam menjaga dan mempertahankan integritas wilayah maritimnya, tidak hanya sebatas wilayah perairan di bawah kedaulatan negara pantai, tetapi juga di wilayah hak berdaulat dan yurisdiksi negara pantai.

KHL 1982 mengatur tentang kewenangan negara pantai dalam menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan di wilayah ZEE, khususnya sebagaimana

tercantum dalam Pasal 56, 62, dan 73. Namun demikian, penegakan hukum yang dapat dilakukan oleh kapal negara dari negara pantai tetap harus memperhatikan beberapa pembatasan yang juga diatur berdasarkan KHL 1982. Hal ini penting mengingat ZEE merupakan rezim *sui generis* yang merupakan gabungan dari rezim hak berdaulat dan yurisdiksi negara pantai di satu sisi, dan rezim laut lepas di sisi lain.

Berdasarkan kajian ini, beberapa hal yang dapat direkomendasikan untuk menetapkan status kapal negara dan kewenangan untuk melaksanakan VBSS yaitu: kapal negara juga dapat menjalankan fungsi kewenangan tertentu terkait dengan kewenangan penegakan hukum yang dapat dilakukan oleh negara sesuai KHL 1982 termasuk mengambil langkah-langkah penegakan melalui VBSS; kewenangan VBSS dalam konteks penegakan hukum di laut perlu dikoordinasikan lebih lanjut melalui pembagian kewenangan antara kapal-kapal militer dan kapal-kapal Negara; Bakamla dapat menjalankan kewenangan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia, termasuk wilayah hak berdaulat dan yurisdiksi sesuai definisi kapal negara berdasarkan UU no. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; pengembangan kapasitas TNI-AL dan lembaga penegak hukum di laut lainnya khususnya Bakamla, perlu terus diperhatikan; diperlukan penelitian lebih lanjut untuk mengkaji dan menganalisis VBSS dalam kerangka prosedur penanganan kejahatan dan pelanggaran di wilayah laut, khususnya di wilayah ZEE dan laut lepas.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR NAMA TIM KAJIAN HUKUM INTERNASIONAL	iii
RINGKASAN EKSEKUTIF (<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>)	iv
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan.....	8
D. Ruang Lingkup dan Metode.....	9
BAB II TINJAUAN TEORI.....	10
A. Perkembangan VBSS dan Hukum Internasional	10
B. Pengertian Kapal Negara dalam KHL 1982.....	17
1. Pasal 27 KHL 1982.....	18
2. Pasal 31 KHL 1982.....	19
3. Pasal 32 KHL 1982.....	20
C. Penegakan Hukum di Wilayah ZEE.....	21
1. Pasal 56 KHL 1982.....	22
2. Pasal 62 KHL 1982.....	23
3. Pasal 73 KHL 1982.....	24
D. Penegakan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Laut	26
1. Pasal 217 KHL 1982.....	26
2. Pasal 218 KHL 1982.....	27
3. Pasal 220 KHL 1982.....	28
BAB III PEMBAHASAN	30
A. Penerapan VBSS dan Ketentuan Terkait dalam KHL 1982.....	30
B. Penerapan Pasal 27, 31 dan 32 KHL 1982	35
C. Penerapan Pasal 56, 62, dan 73 KHL 1982	37
D. Penerapan Pasal-Pasal terkait Penanganan Pencemaran Lingkungan Laut.....	40
E. Praktik negara-negara	42
1. Amerika Serikat	43
2. Malaysia.....	44
3. Australia.....	48
F. Penegakan Hukum di Wilayah ZEE Indonesia	50
BAB IV REKOMENDASI	54
DAFTAR PUSTAKA.....	59

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Interdependensi lintas batas dan integrasi akibat meningkatnya produksi barang dan jasa global tidaklah lepas dari peran vital dari perkembangan sektor pengangkutan laut (Haralambides, 2017). Dapat dikatakan bahwa pertukaran barang melalui jalur laut adalah sumber energi bagi ekonomi global dan dalam beberapa dekade terakhir transportasi laut berubah amat pesat sehingga menimbulkan efek domino terhadap integrasi antar negara. Aliran perdagangan yang berkembang semakin pesat juga menuntut fasilitas pelabuhan untuk menyesuaikan kapasitasnya sehingga dapat terus mengakomodasi kebutuhan (Angelopoulos, Chlomoudis, & Dalvadani, 2014). Perubahan peran sentral dari transportasi barang maritim ini yang semakin penting secara ekonomi maupun politis telah membuatnya rentan terhadap serangan dan penyalahgunaan oleh berbagai aktor non negara, seperti kelompok teroris, kelompok kriminal bersenjata, dan organisasi kejahatan terorganisir. Untuk kepentingan ekonomi, aktor-aktor tersebut menggunakan kargo kapal laut dan rantai infrastrukturnya sebagai kedok untuk menutupi kegiatan penyelundupan barang ilegal. Penyalahgunaan tersebut juga dapat dilakukan untuk tujuan politis, misalnya penyalahgunaan atau serangan yang dilancarkan terhadap sistem pengangkutan laut sebagai bagian dari perang asimetris terhadap negara lainnya (Guilfoyle, 2017).

Diperlukan adanya tindakan untuk menangani ancaman-ancaman tersebut, dan upaya ini melibatkan peran dari penegak hukum, penjaga pantai (coast guard) dan angkatan laut dengan menyenggarakan patroli dan *Maritime Security Operations* (MSO). Negara-negara pantai menggunakan kapal perang dan kapal penegak hukum, termasuk kapal selam dan pesawat udara untuk menjaga keamanan laut sebelum memasuki wilayah pesisir pantai, sehingga ancaman dapat dihilangkan sedini mungkin. Sebelum masuk ke fasilitas pelabuhan, badan laut (roadstead) atau perairan pedalaman, upaya

penanganan harus sudah efektif dilakukan oleh negara. Namun permasalahannya adalah, apabila dibandingkan dengan upaya pencegahan dan penanganan ancaman di darat, tindakan di laut lebih sulit untuk dilakukan. Pihak penegak hukum yang berwenang lebih mudah dan cepat dalam mengadakan koordinasi untuk penanganan berbagai ancaman di darat, namun hal ini berbeda dengan upaya penanganan ancaman di laut yang lebih kompleks dan beragam. Dengan demikian untuk negara yang mengoperasikan fasilitas kepelabuhanan dapat memberikan izin masuk pelabuhan (*port of entry*) agar tindakan terkait keselamatan, keamanan, perlindungan lingkungan dan inspeksi kapal dapat efektif dilakukan. Penggeledahan kapal tanker besar atau kapal kargo bertonase besar akan sangat sulit dilakukan secara menyeluruh tanpa memindahkan kargo di dek atau melakukan pengosongan muatan tangki kapal. Dalam beberapa praktik, penanganan ancaman dapat dilakukan di wilayah laut sampai dengan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) atau bahkan lebih jauh lagi di laut lepas (Kraska, 2010).

Secara umum, terdapat beberapa perbedaan mendasar antara MSO dan *Maritime Interception Operation* (MIO). MIO pernah diterapkan bagi kapal dagang di Teluk Arab ketika menegakkan resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap Irak dalam kasus invasinya ke Kuwait. Selain itu juga, MIO juga pernah diterapkan dalam *Operation Enduring Freedom* yang dilaksanakan juga oleh Angkatan Laut Amerika Serikat di Semenanjung Afrika Timur/ *Horn of Africa* (Heinegg, 2003). MSO pada prinsipnya dilakukan oleh berbagai fungsi penegak hukum, sedangkan MIO dilakukan oleh angkatan laut melibatkan berbagai teknik, taktik dan prosedur militer untuk intersepsi kapal laut. Terminologi '*interception operation*' menunjukkan bahwa MIO merupakan sebuah misi militer yang diemban angkatan laut. Termasuk ke dalam misi tersebut adalah kontrol dan perlindungan perkapalan, pengusiran kapal dari suatu area, pengawalan dan perlindungan kapal yang terancam bahaya, dan upaya menjaga keamanan dan pembatasan akses masuk ke suatu zona maritim (Kraska, 2010). Tindakan *Visit* (Mengunjungi/ Mendatangi), *Board* (Menaiki), *Search*

(Menggeledah), *and Seizure* (Menangkap/ Menyita) (VBSS) dalam rangka penanganan orang, kargo atau kapal yang dilakukan oleh angkatan laut juga dapat termasuk ke dalam MIO.

Pelaksanaan VBSS juga sangat terkait dengan masalah penegakan hukum di laut. Dalam hal ini, Indonesia memiliki kondisi penegakan hukum di wilayah laut yang unik karena terkait dengan lembaga/ instansi yang berbeda-beda. Hal ini disebabkan oleh perkembangan hukum laut di wilayah Hindia-Belanda yang memang diserahkan pada badan-badan yang berbeda sesuai dengan jenis konsentrasinya. Pada tahun 1939 pemerintah Hindia-Belanda mengeluarkan produk hukum untuk menegakan kedaulatan di wilayah lautnya yang dikenal dengan *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* (TZMKO) yang teknis pelaksanaannya diserahkan kepada Angkatan Laut Hindia-Belanda pada masa itu (Suwardi, 2017).

Setelah Indonesia merdeka, peraturan-peraturan mengenai perlindungan wilayah laut peninggalan pemerintah Hindia-Belanda masih dipakai, diantaranya TZMKO 1939, *Ordonantie Bea Staatblaad* 1882 No. 240 yang di kemudian hari diubah dan ditambahkan dengan *Staatblaad* 1954 No. 11, *Ordonantie* tentang perikanan 1916 dan *Ordonantie* tentang perikanan pantai 1927. Karena adanya peraturan-peraturan tersebut, kewenangan-kewenangan untuk melakukan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia menjadi terpecah-pecah ke berbagai instansi sesuai dengan bidangnya masing-masing, seperti TNI-AL dengan landasan TZMKO 1939, Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai (KPLP) dengan landasan TZMKO 1939, Bea Cukai dengan *Ordonantie Bea Staatblaad* No. 471, dan POLRI (Kepolisian Perairan/ Polair) dengan dasar Undang-Undang No 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Suwardi, 2017).

Pada tahun 1982 masyarakat internasional secara resmi menyepakati konstitusi dalam pengaturan hukum laut yang dikenal dengan *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 atau Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (KHL 1982) yang didalamnya mengatur berbagai persoalan maritim diantaranya terkait kapal negara, kewenangan dan

kekebalan hukumnya serta pengaturan kewenangan negara-negara pada wilayah ZEE. Sehubungan dengan penegakan hukum di laut dalam rezim hukum internasional, KHL 1982 memberikan landasan hukum terkait wewenang kapal-kapal negara berdasarkan yurisdiksinya. Zona maritim yang terbagi-bagi atas beberapa wilayah memberikan hak dan kewenangan bagi kapal-kapal resmi negara yang berlayar.

Secara umum, kedaulatan negara pantai di wilayah laut berlaku di laut pedalaman dan laut teritorial, dan yurisdiksi tertentu terdapat pada zona tambahan. Sedangkan pada ZEE dan landas kontinen, negara pantai memiliki beberapa hak berdaulat dan yurisdiksi tertentu. Khususnya di negara Indonesia, zona perairan yang termasuk ke dalam wilayah kedaulatan Indonesia ditambah dengan Perairan Kepulauan.

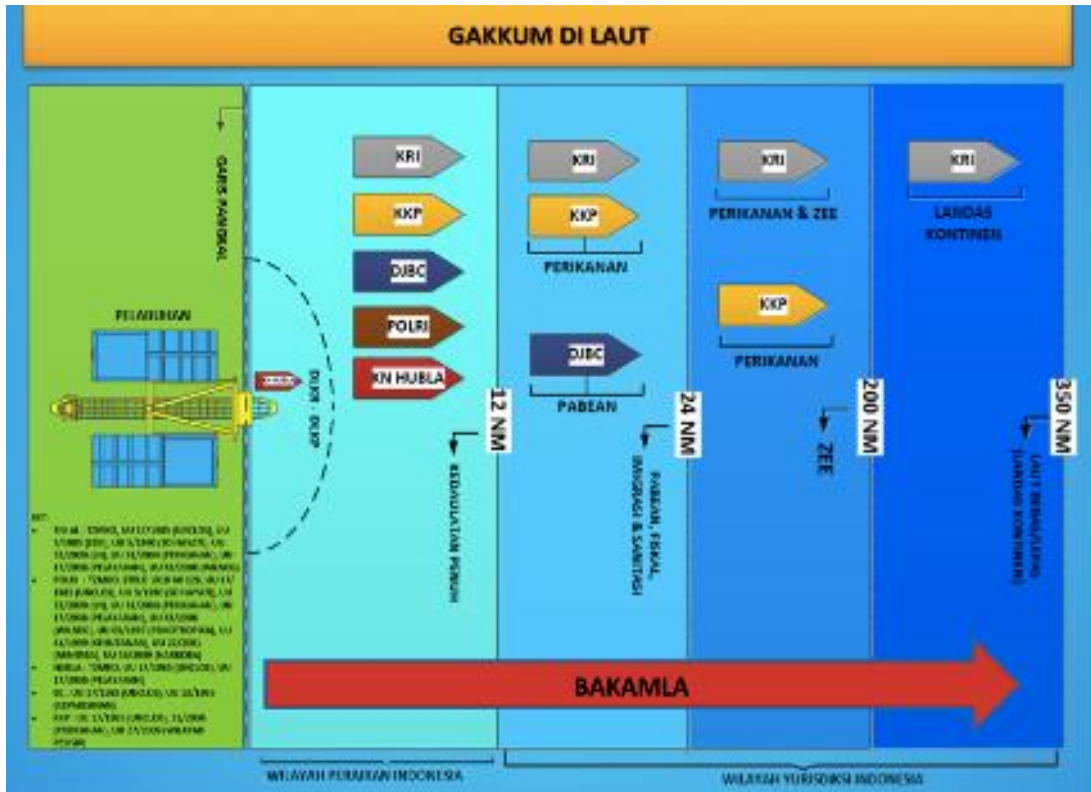
Negara Indonesia sebagai peserta KHL 1982 juga menerapkan hal demikian. Kapal perang yang dimiliki negara Indonesia dioperasikan oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kapal-kapal negara non-komersial dioperasikan belasan instansi di Indonesia dengan kewenangan yang berbeda-beda per-zona maritime. Kapal yang digunakan selain Kapal TNI bukanlah kapal bersenjata. Instansi-instansi tersebut diantaranya adalah Polair, Kementerian Perhubungan/ Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Dirjen Hubla), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemkomarves), Badan Keamanan Laut RI (*Bakamla/ Indonesian Coast Guard*), dan Direktorat Jenderal Bea Cukai (DJBC).

Kejelasan mengenai kewenangan hukum masing-masing instansi penting karena lingkup kegiatan dan bentuk pelanggaran hukum yang terjadi di laut relatif luas dan beragam, dan tidak setiap perkara pidana yang tempat terjadinya di perairan atau akibat perbuatan pidana yang terjadi di perairan termasuk tanggung jawab TNI AL. Mengingat kemungkinan terjadinya tumpang tindih kewenangan yang dimiliki oleh instansi-instansi terkait, maka untuk menjamin agar penegakan hukum di perairan Indonesia dapat

terlaksana secara efektif dan efisien, faktor yang juga sangat penting dalam pelaksanaan penegakan hukum di perairan Indonesia adalah koordinasi.

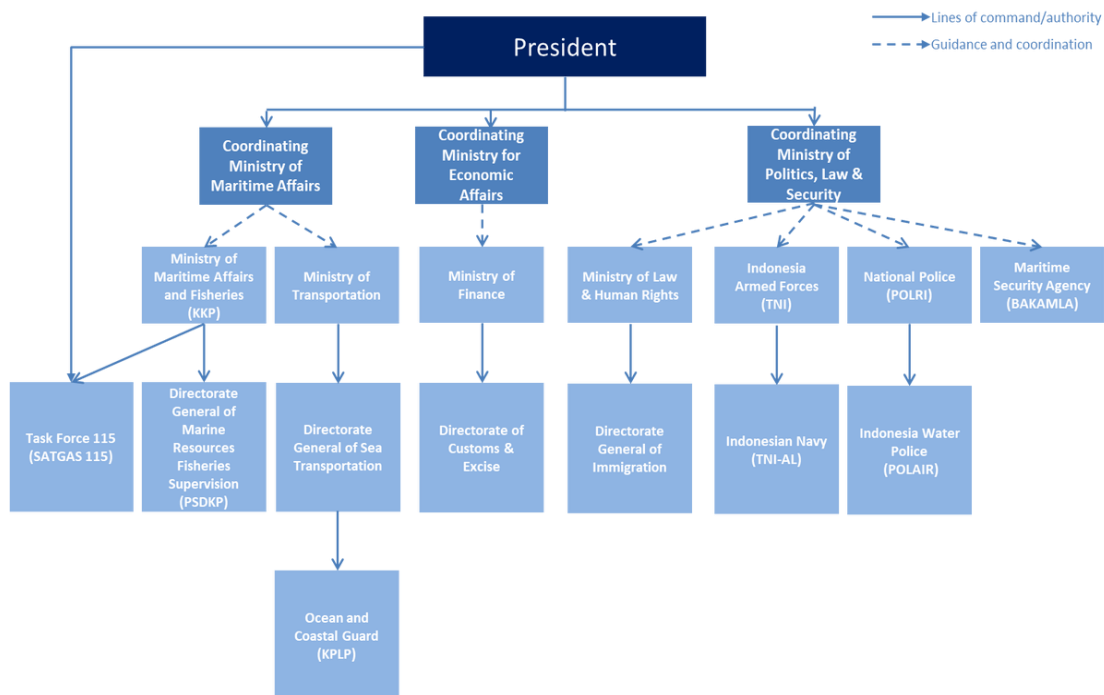
Saat ini dalam upaya penegakan hukum dan keamanan di laut, telah diatur dalam sekitar 27 (dua puluh tujuh) peraturan perundang-undangan nasional. Demikian pula jika ditinjau dari kelembagaan, jumlah institusi atau instansi maritim di Indonesia tergolong tinggi dibandingkan dengan banyak negara di dunia. Indonesia memiliki sekitar 13 (tiga belas) lembaga yang terkait dengan penegakan hukum di laut. Jumlah tersebut terdiri dari 6 (enam) lembaga yang mempunyai satgas patroli di laut dan 7 (tujuh) lembaga penegak hukum lainnya tidak memiliki satuan tugas patrol di laut. Lembaga penegak hukum utama 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 Bakamla.

Lembaga-lembaga penegak hukum tersebut melaksanakan patroli terkait dengan keamanan di laut 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 dan Kehutanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Badan Narkotika Nasional, dan Pemerintah Daerah. Bagan-bagan berikut secara sederhana menggambarkan lembaga-lembaga yang melaksanakan penegakan hukum di laut:



Gambar 1: Posisi kapal sesuai kewenangan wilayah

Sumber: <http://maritimnews.com/wp-content/uploads/2016/05/sumber-badan-keamanan-laut-peta-kewenangan-penegakan-hukum-di-laut-.png>



Gambar 2: Lembaga penegakan hukum di laut Indonesia (Morris & Paoli, 2018)

Pada prinsipnya semua tindak pidana dan pelanggaran hukum yang terjadi di wilayah perairan Indonesia dapat ditangani oleh TNI AL, namun, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku penanganannya dibedakan dalam dua proses, yaitu: (i) proses penghentian, pemeriksaan hingga tahap penangkapan untuk dibawa ke pelabuhan terdekat dan diserahkan ke instansi yang berwenang guna proses hukum selanjutnya, dan (ii) proses penghentian, pemeriksaan hingga tahap penangkapan untuk dibawa ke Pangkalan TNI AL terdekat karena tindak pidana/ pelanggaran hukumnya menjadi kewenangan TNI AL.

Pelaksanaan penegakan hukum dapat ditemukan pola koordinasi antara instansi terkait dengan mekanisme yang ada, yaitu (i) sesuai KUHAP, dilakukan koordinasi antara Penyidik, Jaksa Penuntut Umum dan Pengadilan (*criminal justice system*), dan (ii) secara faktual, antara penyidik dengan instansi terkait dalam mengungkap suatu tindak pidana tertentu di laut dalam hal perkaranya merupakan kewenangan instansi lain. Namun di sisi lain,

instansi terkait juga menyampaikan bahwa koordinasinya masih relatif lemah dan dalam implementasi di lapangan masih terjadi tumpang tindih antar sektor.

Kondisi ini pada akhirnya dapat menyebabkan ketidakpastian dalam hal pelaksanaan penegakan hukum di laut dan memerlukan kejelasan tentang status dan kewenangan kapal negara, khususnya dalam pelaksanaan VBSS. Mengingat bahwa permasalahan ini tidak hanya terkait dengan implementasi hukum nasional, tetapi juga hukum internasional, maka diperlukan kajian secara khusus mengenai bagaimana keselarasan antara hukum nasional dan internasional dalam hal pengaturan status dan kewenangan kapal negara untuk melaksanakan penegakan hukum di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Kajian ini akan membahas dua permasalahan sebagai berikut:

1. Sejauh mana hukum internasional mengatur tentang hak dan kewajiban negara pantai di ZEE, khususnya dalam hal pelaksanaan VBSS oleh kapal negara terhadap kapal asing?
2. Bagaimana implementasi pelaksanaan VBSS oleh kapal negara di Indonesia, khususnya terhadap kapal-kapal asing di wilayah ZEE?

C. Tujuan

Kajian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mendukung penyusunan regulasi yang sedang disusun Bakamla, khususnya terkait dengan aspek-aspek kewenangan kapal negara dalam melaksanakan VBSS, sesuai dengan hukum internasional.
2. Merekomendasikan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai untuk mengatur kewenangan kapal negara dalam melaksanakan VBSS di Indonesia.

D. Ruang Lingkup dan Metode

Fokus utama dari kajian ini adalah implementasi dari KHL 1982 terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara pantai di ZEE, khususnya dalam hal penegakan hukum. Secara spesifik, kajian ini akan menganalisis keselarasan antara hukum internasional dengan hukum nasional di Indonesia dalam hal pengaturan kewenangan kapal negara dalam menegakkan hukum terhadap kapal-kapal asing di wilayah ZEE melalui pelaksanaan VBSS.

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif, yang hasilnya dianalisis dengan metode normatif kualitatif atau yuridis-kualitatif. Pendekatan yuridis normatif yakni penelitian yang menggunakan data kepustakaan/sekunder (baik berupa bahan hukum primer, sekunder, maupun bahan hukum tersier) sebagai bahan utama penelitian. Metode pendekatan selain menggunakan yuridis normatif juga didukung studi perbandingan dan putusan-putusan lembaga peradilan internasional yang relevan.

BAB II TINJAUAN TEORI

A. Perkembangan VBSS dan Hukum Internasional

Praktik menaiki kapal (boarding) oleh pihak yang berwenang telah dan akan selalu menjadi komponen vital di dalam operasi maritim dan unjuk kekuatan oleh angkatan laut. Beribu tahun yang lalu, mulai dari zaman Yunani kuno, melewati berabad-abad kekaisaran Romawi dan masuk ke dalam permulaan abad pertengahan, peperangan di laut dilakoni oleh tentara-tentara yang turun dari Kapal Galai (Galley Ship/ kapal perang kuno dengan penggerak dayung dan layar). Peperangan di laut merupakan perang yang dilakukan di atas kapal pada saat itu, sampai dengan adanya teknologi senjata api yang di pasang di atas kapal, dan hal ini memungkinkan terjadinya perang antar kapal. Evolusi senjata meriam dikombinasikan dengan ditinggalkannya dayung dan beralih ke kapal yang sepenuhnya menggunakan layar sebagai penggerak, mendorong angkatan laut untuk unggul dan mendominasi dunia saat itu (Kraska, 2010).

Sejak era kolonialisasi Iberian (Portugis dan Spanyol), dan memunculnya negara-negara maritim seperti Kerajaan Inggris dan *United Dutch Provinces*, keamanan maritim adalah hasil dari peperangan kapal dengan meriam besar. Untuk keempat bangsa tersebut, ancaman terbesar maritim datang dari kekuatan armada Ottoman, armada Spanyol, dan kapal pengangkut pesawat Kerajaan Jepang, dan Kapal Selam *U-Boat* Jerman di laut lepas. Selama masa peperangan di laut yang awal ini, *boarding* kapal secara utamanya merupakan fungsi dari operasi pemberantasan bajak laut, termasuk *Belligerent Right of Visit and Search* (Kraska, 2010). Namun dalam tiga dekade terakhir, pertumbuhan insurgensi, terorisme, dan organisasi kejahatan internasional muncul di tengah globalisasi. Pembajakan di laut laut muncul kembali, dan angkatan laut kembali beradaptasi untuk menghadapi ancaman yang ada, termasuk ancaman non konvensional, dengan mengembangkan kembali kebijakan dan hukum terkait *boarding* kapal.

Hukum internasional yang modern mengenai laut telah berkembang sangat pesat selama kurang lebih empat abad terakhir, namun demikian beberapa norma yang merefleksikan hukum laut telah ada jauh sebelum itu. Norma kebebasan di laut (*freedom of the sea*) adalah salah satu contoh hukum laut yang diterapkan bangsa Fenisia kuno (*Ancient Phoenicia*) yang hidup di wilayah Timur Tengah, atau sekarang di sekitar wilayah Lebanon & Suriah, yang merupakan daerah pesisir laut. Sebutan "*Phoenicia*" berarti "perantara" yaitu sekelompok orang yang membawa suatu barang di suatu negara ke negara lain. Pada masa jayanya Bangsa Fenisia memperdagangkan perak dari Spanyol, timah dari Inggris, gading dari Afrika, dan tembaga dari Siprus, bijih besi dari Suriah dan tekstil dari berbagai daerah di Mediterania (Moore & Lewis, 2000). Bangsa Fenisia menerapkan kebebasan berlayar di laut sebagai refleksi dari aturan Yunani dan Romawi kuno. Aturan-aturan yang mengatur bagaimana aktivitas manusia di laut berkembang berperiode-periode setelahnya, pada saat perang maupun damai.

Insiden-insiden maritim internasional, dan respons negara terhadap insiden tersebut menjadi sebuah petunjuk adanya aturan yang berlaku, dan juga sekaligus sebagai faktor pendorong adanya aturan baru. Mekanisme penerapan norma saat itu adalah melalui kebiasaan. Negara-negara yang biasanya melakukan suatu hal akan menghadapi konsekuensi apabila tidak melaksanakan lagi kebiasaan tersebut. Penganut paham realisme menyatakan bahwa norma-norma yang ditegakkan melalui pola pikir rasional untuk mengejar kepentingan pribadi atau kepentingan nasional, namun norma juga tidak dapat dielakkan merefleksikan rasa keadilan dan moralitas. Walaupun terdapat elemen *deontological*, pandangan etika normatif yang menilai moralitas suatu tindakan berdasarkan kepatuhan pada peraturan, dalam norma, tidaklah berarti bahwa kekuatan di laut dan politik tidak relevan. Dalam hukum laut, norma yang paling tua dan paling kuat dalam pengaturan tatanan kelautan adalah yurisdiksi negara bendera (*flag state jurisdiction*) yang kemudian diatur dalam Pasal 92 KHL 1982 sebagai dasar melaksanakan yurisdiksi di atas kapal yang berada di laut lepas (Honniball, 2016).

Intersepsi kapal asing saat waktu damai melibatkan tindakan fisik mulai dari *approaching*, menyanjai dan meminta informasi dari kapten kapal (*querying*), menghentikan dan meminta berhenti, mengirim personel ke atas dek, melakukan pemeriksaan atau pengeledahan terhadap kapal dan kargonya, atau melakukan penyitaan kargo. Tindakan intersepsi maritim tersebut dapat dilakukan dengan dasar adanya persetujuan, kerja sama yang baik (*permissive*) atau dengan paksaan (*non-permissive*). Sebagai konsekuensi, analisis hukum mengenai MIO dan VBSS akan cukup kompleks karena melibatkan kombinasi pertanyaan terkait dasar hukumnya serta keadaan atau fakta yang mempengaruhi pelaksanaan VBSS tersebut.

Commanding officer atau perwira pelaksana operasi harus mengetahui kondisi dan keadaan kapal yang akan dilakukan *boarding* serta di mana zona maritim kapal tersebut berada. Hal ini akan mempengaruhi rezim yang berlaku sesuai dengan KHL 1982 (Kraska, 2010). Sebagai aturan umum, MIO dapat dilakukan dengan menghentikan kapal di wilayah laut teritorialnya sendiri. Negara pantai memiliki kedaulatan sejauh 12 mil laut dari garis pangkal. Walaupun, kapal-kapal negara lain memiliki hak lintas damai di wilayah tersebut dan dapat menggunakan kekuatan dalam hal membela diri, negara pantai memiliki kewajiban untuk menjaga keamanan maritim dan penegakan hukum di wilayah tersebut. Negara pantai yang melaksanakan VBSS memiliki kewenangan untuk menerapkan dan melaksanakan hukum di perairan tempat kapal berada, namun *boarding* ke atas kapal masuk ke dalam yurisdiksi eksklusif dari negara bendera. Apabila kapal yang akan dilakukan *boarding* adalah kapal berbendera asing, harus terdapat landasan tambahan untuk kapal perang dalam melaksanakan yurisdiksi di atas kapal asing tersebut.

Pengecualian terhadap yurisdiksi eksklusif negara bendera dapat diterapkan dalam keadaan perang atau konflik bersenjata. Dalam hal ini negara atau pihak yang bersengketa dapat mengecualikan yurisdiksi eksklusif tersebut, dengan memiliki hak melakukan *visit* dan menggeledah kapal untuk menentukan apakah kapal dan/atau muatan kapal memenuhi karakteristik musuh. Hak yang disebut dengan "*belligerent right of visit and search*" ini merupakan produk dari perang di laut (*naval warfare*) yang tidak bisa menjadi

dasar hukum bagi MIO dan VBSS waktu damai. Pihak yang bersengketa dalam suatu konflik bersenjata dapat naik ke atas kapal yang netral di mana pun, kecuali di wilayah laut teritorial negara lain yang netral untuk tujuan penilaian apakah kapal tersebut merupakan kapal musuh. Hak ini tidak berlaku pada waktu damai, yaitu bahwa kapal perang suatu negara tidak memiliki yurisdiksi dan kontrol terhadap kapal yang didaftarkan di negara lain. Dalam waktu damai, VBSS hanya dapat dilakukan terhadap kapal asing dengan dasar hukum lainnya di luar *belligerent right of visit and search* (Kraska, 2010).

Secara umum, negara tempat kapal didaftarkan (flag state) memiliki yurisdiksi penegakan hukum atas kapal yang mengibarkan bendera negaranya. Pengecualian terhadap ketentuan umum ini lebih banyak namun juga lebih rumit apabila dibandingkan dengan dasar hukum *visit and search* pada waktu perang. Namun, baik dalam waktu perang dan damai, hanya kapal perang atau kapal pemerintah yang digunakan untuk tujuan non-komersial (warships or government vessels on non-commercial service), seperti kapal penjaga pantai yang dapat melakukan VBSS.

Serangan terhadap Amerika Serikat pada 11 September 2001, dan ancaman yang semakin besar akan adanya senjata pemusnah masal merupakan latar belakang munculnya norma-norma baru bagi VBSS di waktu damai. Tragedi 9/11 menunjukkan kelemahan di dalam sistem transportasi udara, dan menyadarkan akan adanya kerentanan sistem transportasi laut beserta rantai kargo dunia terhadap serangan serupa (Kraska, 2010).

Terdapat aturan-aturan internasional yang digunakan angkatan laut, penegak hukum di wilayah maritim, dan penjaga pantai sebagai sumber kewenangan untuk naik ke kapal asing. Pada 28 Juli 2010, sebuah rezim *boarding* kapal baru mulai berlaku yaitu *the 2005 Protocol to the 1988 Convention on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation* (SUA). Instrumen ini menjadi salah satu titik awal berkembangnya aturan-aturan hukum internasional yang spesifik terkait dengan kewenangan VBSS. Perjanjian internasional SUA tahun 1988 disepakati pada saat terjadi serangan terhadap *Achille Lauro*, kapal pesiar berbendera Italia. Pada 10

Oktober 1985, pesawat militer AS mengintersepsi pesawat sipil berbendera Mesir di atas Laut Mediterania dan memaksanya mendarat di pangkalan NATO, Sicily. Di antara penumpang terdapat empat orang Palestina yang membajak kapal *Achille Lauro* dan menyandera lebih dari 400 orang selama tiga hari. Tindakan AS ini menunjukkan bahwa negara berdasarkan hukum internasional dapat menangkap pelaku kriminal yang tidak secara fisik berada di yurisdiksinya (Gooding, 1987).

SUA *Convention* adalah satu-satunya sumber kewenangan internasional untuk menaiki kapal asing di laut, dan Protokol 2005 terhadap perjanjian tersebut memunculkan adanya kebutuhan akan pemahaman yang lebih luas terhadap dasar hukum internasional bagi otoritas penjaga keamanan maritim. Otoritas yang akan menaiki kapal dagang berbendera asing dapat meminta persetujuan dari negara bendera, persetujuan nakhoda kapal, dan dalam beberapa kondisi tertentu melaksanakan tindakan pembelaan diri (self-defense) sesuai dengan resolusi Dewan Keamanan PBB yang dikeluarkan berdasarkan Bab VII Piagam PBB. Penerapan kontrol negara pelabuhan (port state control/ measures) dapat memfasilitasi *boarding* kapal di dermaga, dan kapal berbendera asing yang melanggar hukum negara pantai di laut teritorial atau zona tambahan.

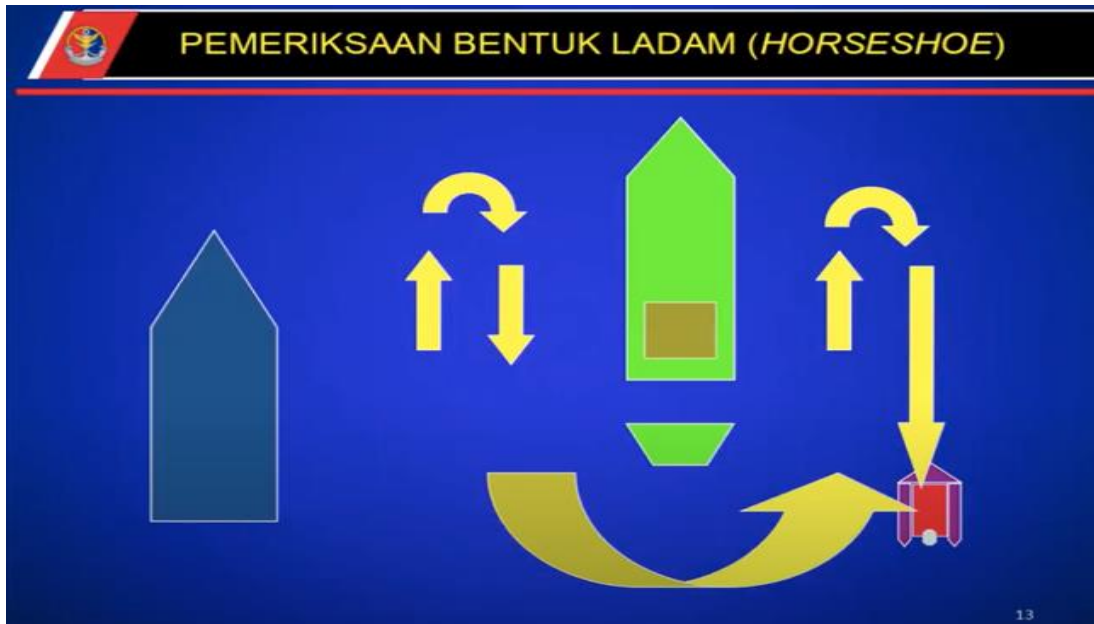
Praktik VBSS di Indonesia merupakan bagian dari penegakan hukum terhadap kapal asing di wilayah ZEE sampai saat ini masih didominasi oleh kapal-kapal dari Angkatan Laut (AL). Hal ini sejalan dengan apa yang ditugaskan kepada TNI AL dalam hukum nasional terutama dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), UU No 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif, dan UU No 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Namun ada juga beberapa yang dilakukan oleh Bakamla, Bea Cukai, KPLP, dan Polair. Dalam setiap operasi Gakkum di wilayah ZEE terdapat tata cara atau disebut juga dengan Taktik, Teknik, dan Prosedur. Taktik meliputi strategi bagaimana sebuah operasi Gakkum akan dilakukan agar cepat dan efektif. Teknik yaitu berkaitan dengan hal-hal yang berhubungan dengan perangkat pendukung seperti, apakah akan menggunakan *rubber boat* atau dengan kapal perang. Prosedur yakni

berkaitan dengan Gakkum di ZEE harus tunduk dan patuh terhadap aturan dan norma hukum internasional maupun hukum nasional.¹

Tindakan Gakkum yang dilakukan dengan VBSS dalam hal ini terbagi menjadi "*visit*": yaitu berkaitan erat dengan taktis dan teknik pelaksanaan berupa metode, jalur dan sarana pendukung berupa tim cadangan *back up*. Selanjutnya "*boarding*" menjadi hal yang paling berbahaya karena personil TNI/Kapal Negara akan memasuki wilayah yang sama sekali asing, dalam hal ini personil harus meningkatkan kewaspadaan terhadap segala kemungkinan tindakan ofensif yang dilakukan oleh Anak Buah Kapal (ABK) di lorong-lorong, buritan, geladak, kompartemen, *bridge*, dan lain-lain. "*Search*" adalah tindakan penggeledahan guna menemukan dokumen-dokumen penting di dalam kapal, mencari orang yang berkuasa di atas kapal, dan mencari barang, biasanya berupa barang bukti yang disimpan di geladak kapal dalam kasus *IUU Fishing*. Jika sudah ditemukan apa yang dicari maka selanjutnya adalah "*seizure*" yaitu penyitaan terhadap kapal, dokumen, orang, dan juga barang bukti.

Adapun tindakan Gakkum terhadap kapal asing di wilayah ZEE terbagi dua, yaitu: Kooperatif dan Non-Kooperatif. Kooperatif yaitu dimulainya dengan kehadiran yakni berupa pemantauan secara visual terhadap kapal yang diduga melakukan pelanggaran. Kemudian sebagai contoh, pada pola pelaksanaan pemeriksaan visual yang dilakukan oleh Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia (APMM) memiliki pola Tapal Kuda (horseshoe) pada saat kapal target bergerak. Namun, jika kapal dalam posisi sauh jangkar atau tidak bergerak maka pola yang digunakan adalah *circling* (mengelilingi kapal) untuk mendapatkan gambar visual. Dua gambar berikut dapat menggambarkan pola yang digunakan:

¹ Penjelasan teknis tentang VBSS ini disampaikan oleh Laksamana Pertama Kresno Buntoro, S.H., LL.M., Ph.D., Kepala Dinas Hukum TNI Angkatan Laut pada acara Webinar Hukum Internasional di Bidang Keamanan dan Keselamatan Laut, diselenggarakan oleh Badan Keamanan Laut, tanggal 27 Oktober 2020.



Gambar 3 dan 4. Pola pemeriksaan visual terhadap kapal target oleh Kapal Negara yang diterapkan oleh APMM.²

Praktik Indonesia menunjukkan, apabila diyakini kapal asing tersebut terindikasi kuat melakukan pelanggaran, maka dalam hal ini TNI-AL/Kapal Negara melakukan perintah lisan, yakni dengan menghubungi kapal target

² Gambar diperoleh dari pemaparan Penegakan Hukum oleh APMM Malaysia, disampaikan dalam Diskusi Kelompok Terpumpun (Focus Group Discussion) tanggal 13 Oktober 2020.

dengan menggunakan radio guna mendapatkan kejelasan tentang aktivitas yang dilakukan di wilayah ZEE Indonesia, selanjutnya dilakukan VBSS berupa inspeksi kepada kapal target dengan menerjunkan personil. Namun, dalam hal kapal target tidak menunjukkan sifat kooperatif, maka dalam hal ini TNI AL/Kapal Negara dapat melakukan tindakan ringan dengan tembakan peringatan agar kapal target mematuhi TNI AL/Kapal Negara. Jika tidak digubris maka dapat menggunakan senjata melumpuhkan guna melumpuhkan kapal target, dengan harapan kapal target tersebut tidak dapat melarikan diri. Selanjutnya, jika kapal target melakukan tindakan perlawanan, maka dapat menggunakan senjata mematikan. Walaupun demikian perlu diingat bahwa penggunaan senjata mematikan harus dihindari sedapat mungkin dan hanya dapat digunakan dalam kondisi sangat mendesak, misalnya ketika kapal target melakukan tindakan yang bersifat ofensif dengan menggunakan senjata yang dapat membahayakan personil TNI AL dan atau personil dari kapal negara.

B. Pengertian Kapal Negara dalam KHL 1982

Negara mengoperasikan kapal-kapal dalam kegiatan sipil maupun kegiatan negara yang non-komersial. Kapal negara juga dijelaskan dalam KHL 1982 terbagi ke dalam dua jenis kapal, yaitu kapal perang (warship) dan kapal negara non-komersial. Kapal perang disebutkan dalam Pasal 29 KHL 1982 sebagai:

“a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing such ships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent and manned by a crew which is under regular armed forces discipline.”

Hal ini bermakna kapal tersebut adalah milik angkatan bersenjata suatu negara yang dikomandoi oleh perwira angkatan bersenjata yang ditugaskan oleh pemerintah Negara tersebut dan yang namanya terdaftar dalam daftar petugas, dan kapal tersebut diawaki oleh kru yang berada di bawah disiplin angkatan bersenjata juga. Sedangkan kapal negara non-komersial memiliki pengertian lebih singkat yaitu: *“ships owned or operated by a State and used*

only on government non-commercial service" (KHL 1982, Pasal 96). Kapal ini juga dioperasikan oleh negara dengan tujuan bukan untuk komersial. Beberapa aturan hukum internasional dalam KHL 1982 yang terkait dengan kewenangan kapal negara adalah sebagai berikut.

1. Pasal 27 KHL 1982

Pasal 27 KHL 1982 berisi peraturan yang mengatur tentang kejahatan di atas kapal yang sedang melintas di wilayah perairan teritorial suatu negara pantai. Ayat 1 dari Pasal 27 KHL 1982 menyatakan sebagai berikut:

"The criminal jurisdiction of the coastal State should not be exercised on board a foreign ship passing through the territorial sea to arrest any person or to conduct any investigation in connection with any crime committed on board the ship during its passage."

Berdasarkan pasal ini, pada prinsipnya negara pantai tidak dapat menahan seseorang yang melakukan tindakan kejahatan di atas kapal asing yang sedang melintas di wilayah laut teritorialnya. Negara pantai tidak berwenang melakukan penangkapan dan penyelidikan terhadap kasus kejahatan di kapal asing yang melintas di wilayah laut teritorialnya apabila kasus kejahatan tersebut terjadi sebelum kapal asing tersebut melintasi laut teritorial sebuah negara. Namun, terdapat beberapa pengecualian bagi negara pantai untuk dapat melakukan penindakan baik itu penangkapan ataupun penyelidikan jika aksi kejahatan tersebut dilakukan pada masa kapal asing memasuki wilayah laut teritorial suatu negara dan dapat mengganggu ketertiban dan kedamaian dari negara pantai (KHL 1982, Pasal 27 ayat 1, huruf a).

Selain kasus kejahatan yang terjadi di atas kapal pada saat kapal asing memasuki wilayah laut teritorial, negara pantai juga berhak melakukan penindakan pada kapal asing jika diminta oleh nakhoda kapal atau melalui saluran diplomatik negara bendera kapal, dan jika kapal asing tersebut terlibat dalam perdagangan manusia serta kejahatan psikotropika (KHL 1982, Pasal 27 ayat 1, huruf b, c, dan d). Namun, jika suatu tindak kejahatan terjadi sebelum kapal asing memasuki wilayah laut teritorial dan tidak masuk ke laut pedalaman, maka negara pantai tidak dapat melakukan tindakan yurisdiksi

terhadap kapal tersebut, sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 27 ayat 5 KHL 1982 (Tanaka, 2012).

2. Pasal 31 KHL 1982

Kapal perang dan kapal negara non-komersial memiliki tanggungjawab berdasarkan hukum internasional yang berkaitan dengan kerusakan yang diakibatkan oleh kedua jenis kapal tersebut. Pasal 31 menyatakan:

“The flag State shall bear international responsibility for any loss or damage to the coastal State resulting from the non-compliance by a warship or other government ship operated for non-commercial purposes with the laws and regulations of the coastal State concerning passage through the territorial sea or with the provisions of this Convention or other rules of international law.”

Aturan tersebut menunjukkan bahwa kapal perang ataupun kapal negara non-komersial milik negara asing diperbolehkan untuk berlayar melewati wilayah laut teritorial suatu negara berdasarkan hak lintas damai (KHL 1982, Pasal 17), namun jika kapal perang atau kapal negara non-komersial negara asing melakukan pelanggaran hukum pelayaran di laut teritorial, negara pantai berhak meminta kapal perang asing atau kapal negara non-komersial asing tersebut untuk meninggalkan wilayah laut teritorialnya (KHL 1982, Pasal 30).

Walaupun Pasal 30 secara eksplisit menyebutkan hanya untuk kapal perang, namun menurut Churchill dan Lowe, cukup masuk akal jika aturan dalam pasal tersebut diberlakukan juga terhadap kapal negara-non komersial karena berdasarkan status hukum kapal yang dapat disamakan dengan kapal perang walaupun dengan fungsi dan tujuan yang berbeda (Churchill & Lowe, 1999). Kapal perang dan kapal negara non-komersial memang tidak memiliki kewajiban untuk tunduk pada hukum negara pantai yang mana laut teritorialnya mereka lewati. Namun jika kapal-kapal tersebut mengakibatkan kerusakan atau kerugian di wilayah laut teritorial suatu negara, tiada satu ketentuan dalam KHL 1982 yang akan menghapus tanggung jawab negara bendera dari kapal perang dan kapal negara non-komersial tersebut.

Tanggung jawab tersebut dapat lahir berdasarkan aturan KHL 1982 maupun dari instrumen hukum internasional lainnya.

3. Pasal 32 KHL 1982

Kapal perang dan kapal negara non-komersial pada prinsipnya memiliki imunitas dibandingkan dengan kapal-kapal lainnya berdasarkan hukum internasional. Hal ini sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 32 KHL 1982 yang menyatakan bahwa:

“With such exceptions as are contained in subsection A and in articles 30 and 31, nothing in this Convention affects the immunities of warships and other government ships operated for non-commercial purposes.”

Pasal ini menegaskan bahwa, selain dari ketentuan dalam pasal 30 dan pasal 31 KHL 1982 yang berkaitan dengan pelanggaran hukum dan kegiatan yang merusak atau merugikan negara pantai di wilayah laut teritorial, hukum negara pantai tidak berlaku pada kapal perang dan kapal negara non-komersial. Hal ini juga didasarkan pada prinsip *extraterritorial jurisdiction* milik negara bendera dari kapal-kapal negara tersebut.

Bentuk imunitas kapal perang dan kapal negara non-komersial memiliki penjelasan lebih lanjut di luar dari KHL 1982. Imunitas yang dimiliki oleh kapal perang dan kapal negara non-komersial antara lain kebal dari prosedur pengadilan di negara lain namun tetap menghormati penegakan hukum nasional negara lain, pengajuan klaim, dan putusan sebelum dan pasca-peradilan untuk dilakukannya penangkapan, penyitaan atau eksekusi (McDorman, 2015). Penjelasan dalam Pasal 3 ayat (1) *International Convention for The Unification Of Certain Rules Concerning The Immunity Of State-Owned Ships* (UNTC) memberikan penjelasan sebagai berikut:

“The Provisions of the two preceding articles shall not apply to ships of war, state-owned yachts, patrol vessels, hospital ships, fleet auxiliaries, supply ships another vessel owned or operated by a state and employed exclusively at the time when the cause of action arises on government and non-commercial service, and such ships shall not be subject to seizure, arrest or detention by any legal process, nor any proceedings in rem. Nevertheless, claimants shall have the right to

proceed before appropriate courts of the state which owns or operates the ship in the following cases:

- (i) Claims in respect of collision or other accidents of navigation.*
- (ii) Claims in respect of salvage or in the nature of salvage and in respect of general average.*
- (iii) Claims in respect of repairs, supplies, or other contracts relating to the ship; and the State shall not entitle to rely upon any immunity as a defence.”*

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) tersebut kapal-kapal perang memiliki imunitas terhadap gugatan-gugatan yang mungkin dilakukannya, kecuali dalam beberapa hal klaim-klaim yang berkaitan dengan tabrakan di laut dan kecelakaan yang berhubungan dengan pelayaran; selanjutnya yang berhubungan dengan klaim-klaim pengangkatan kapal karam dan hal-hal lain yang berkaitan dengan permasalahan tersebut, dan permasalahan yang terkait dengan kontrak-kontrak perbaikan kapal, penyediaan suplai dan hal-hal lain yang terkait dengan pemeliharaan kapal.

Oleh karena itu, negara pantai tidak akan campur tangan dalam hal-hal yang secara eksklusif terkait dengan anggota awak kapal perang atau kapal negara non-komersial, atau ketika ada pelanggaran dilakukan di atas kapal (Bardin, 2002). Namun demikian, negara pantai dapat memiliki kompetensi jika pelaku maupun korban bukan anggota awak kapal perang atau kapal negara non-komersial tersebut (Lucchini & Voelckel, 1990). Demikian pula, negara pantai tidak memiliki kompetensi jika dalam hal terdapat suatu tindakan tindakan oleh petugas atau anggota kru yang dilakukan sebagai tugas Negara.

C. Penegakan Hukum di Wilayah ZEE

Perumusan rezim ZEE selama perundingan KHL 1982 banyak dihadapkan pada pertentangan antara posisi negara-negara yang masih menginginkan pengakuan terhadap kebebasan di laut dan negara-negara yang mengklaim hak untuk mengelola sumber daya alam di luar wilayah laut teritorial. Perbedaan kepentingan ini kemudian menghasilkan beberapa kompromi yang kini terdapat dalam Bab V KHL 1982 yang mengatur secara khusus tentang ZEE. Salah satu bentuk kompromi utama yang dicapai dalam

Bab V adalah bahwa negara pantai hanya memiliki hak berdaulat (sovereign rights) dan yurisdiksi terbatas dalam mengelola sumber daya alam di ZEE, sementara beberapa aktivitas pemanfaatan wilayah laut oleh negara lain masih tunduk pada kebebasan yang berlaku di laut lepas sebagaimana diatur dalam Bab VII KHL 1982. Dengan demikian, rezim ZEE dalam KHL 1982 ini tunduk pada ketentuan-ketentuan yang bersifat khusus (sui generis) yakni berlakunya doktrin *Mare Liberum* dan *Mare Clausum* dalam satu waktu (Tanaka, 2012). Karena itu dalam ZEE berlaku kebebasan berlayar (freedom of navigation) namun di sisi lain negara pantai memiliki hak untuk menegakan yurisdiksinya dalam kompetensi yang terbatas.

Karakteristik rezim hukum ZEE sebagai rezim *sui generis* ini akan mempengaruhi ruang lingkup penegakan hukum oleh negara pantai terhadap berbagai bentuk pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya alam di ZEE. Beberapa ketentuan utama terkait dengan penegakan hukum yang dapat dilakukan oleh negara pantai di wilayah ZEE adalah sebagai berikut:

1. **Pasal 56 KHL 1982**

Negara Pantai memiliki hak-hak berdaulat di wilayah ZEE, sebagaimana tercantum dalam Pasal 56 KHL 1982 sebagai berikut:

“In the exclusive economic zone, the coastal State has:

- (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds;*
- (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to:*
 - (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures;*
 - (ii) marine scientific research;*
 - (iii) the protection and preservation of the marine environment;*
- (c) Other rights and duties provided for in this Convention”*

Pasal 56 ayat 1 huruf (a) menegaskan bahwa di wilayah ZEE negara pantai diberikan hak-hak berdaulat untuk eksplorasi sumber kekayaan dari perairan di atas dasar laut dan dari dasar laut dan tanah di bawahnya. Selanjutnya huruf (b) mengatur tentang yurisdiksi yang diberikan kepada negara pantai pada ZEE. Yurisdiksi tersebut berkenaan dengan pembuatan dan pemakaian pulau buatan, instalasi dan bangunan, riset ilmiah kelautan dan perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.

Pada Pasal 56 ayat 1 huruf c menyatakan bahwa negara pantai pada ZEE memiliki hak dan kewajiban lain sebagaimana ditentukan dalam Konvensi. Hak dan kewajiban yang dimaksud adalah yang diluar dari hak-hak berdaulat dan yurisdiksi yang telah dikemukakan di atas. Salah satunya adalah yurisdiksi eksklusif atas pulau buatan, instalasi dan bangunan tersebut, termasuk yurisdiksi yang bertalian dengan peraturan perundang-undangan bea-cukai, fiskal, kesehatan, keselamatan dan keimigrasian sebagaimana tercantum dalam Pasal 60 ayat 2 KHL 1982. Sehingga sebagaimana negara pantai memiliki yurisdiksi untuk membangun ketiganya sudah sewajarnya negara pantai memiliki yurisdiksi untuk mengaturnya menurut hukum atau perundang-undangan nasionalnya yakni yang berhubungan dengan bea cukai, fiskal, kesehatan, keselamatan, dan keimigrasian (Parthiana, 2014). Pada saat yang sama, Negara pantai harus memberikan pemberitahuan konstruksi dan keberadaan struktur tersebut sehingga dapat menetapkan zona keselamatan untuk keamanan navigasi (Bardin, 2002).

2. Pasal 62 KHL 1982

Pada wilayah ZEE negara pantai juga memiliki hak berdaulat dan yurisdiksi yang sifatnya eksklusif untuk memanfaatkan sumber daya alam hayati dan non hayati. Pasal 62 KHL 1982 menekankan kepada negara pantai agar mendorong pemanfaatan sumber daya hayatinya secara optimal. Negara pantai juga memberikan izin kepada negara lain dalam memanfaatkan sumber daya hayati tersebut (KHL 1982, Pasal 62 ayat 2). Sehingga negara pantai dalam hal ini harus menentukan tangkapan yang diizinkan setiap stok ikan di

ZEE-nya untuk memastikan stok ikan tidak terancam oleh eksploitasi berlebihan (KHL 1982, Pasal 61).

Negara-negara asing wajib menghormati peraturan negara pantai terutama untuk spesies dan ukuran ikan yang dapat ditangkap, kuota menangkap, musim memancing, peralatan yang akan digunakan, zona memancing, jumlah dan jenis kapal yang diizinkan dan lain-lain (KHL 1982, Pasal 62 ayat 4). Penangkapan ikan yang berlebihan, ilegal, tidak dilaporkan dapat menurunkan sumber daya laut, dan merusak ketahanan pangan dan pembangunan berkelanjutan. Demikian halnya terkait keamanan laut untuk mencegah segala tindak pidana khususnya *illegal, unreported, and unregulated fishing* (IUU Fishing) yang terjadi di ZEE aparat penegak hukum dapat mengambil segala tindakan terhadap pelaku tindak pidana *IUU Fishing* yang dilakukan oleh kapal bebendera asing di wilayah ZEE.

3. Pasal 73 KHL 1982

Dalam *Pasal 73* KHL 1982 dijelaskan bahwa; negara pantai dapat melaksanakan hak berdaulatnya pada pemanfaatan sumber daya alam hayati maupun non-hayati atau yang berhubungan dengan kegiatan pemanfaatan sumber daya alam. Selain itu, negara pantai juga memiliki hak untuk melakukan pemeriksaan, penangkapan, dan melakukan proses hukum (terhadap kru kapal) (KHL 1982, Pasal 73 ayat 1).

Berdasarkan *Pasal 73* KHL 1982 dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan yurisdiksi Negara Pantai adalah sebatas menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan Negara Pantai dalam rangka melaksanakan hak berdaulatnya sesuai *Pasal 56*. Adapun jenis-jenis tindakan penegakan hukum yang dapat dilakukan sifatnya tidak diatur secara menyeluruh (non-exhaustive). *Pasal 73* Ayat 1 juga menyatakan bahwa penegakan hukum ini dilaksanakan "*as may be necessary*" atau sepanjang dianggap perlu untuk menjamin adanya penataan. Tidak dijelaskan siapa yang berwenang untuk menentukan sejauh mana tindakan tersebut dianggap perlu (necessary), namun selanjutnya pasal ini menyatakan bahwa "*as may be necessary to ensure compliance with the laws and regulations adopted by it in*

conformity with this Convention”, artinya tetap harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan Konvensi.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 73 Ayat 2, setiap kapal dan awak kapal yang ditangkap harus segera dibebaskan (*promptly released*) setelah dibayarkan jaminan yang layak atau bentuk-bentuk jaminan lainnya. Dalam hal penangkapan atau penahanan kapal asing, Negara Pantai harus secepatnya memberitahukan negara bendera, melalui saluran komunikasi yang umumnya digunakan, mengenai tindakan dan sanksi yang dijatuhkan terhadap kapal tersebut. Hal lain yang perlu dicatat yaitu Pasal 73 Ayat 3 menegaskan bahwa sanksi untuk pelanggaran hukum dan peraturan perundang-undangan tentang perikanan di ZEE tidak boleh mencakup pidana penjara atau bentuk-bentuk pidana badan (*corporal punishment*) lainnya, kecuali jika ada perjanjian yang mengatur sebaliknya di antara negara terkait.

Dari ketentuan-ketentuan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan negara pantai dalam penegakan hukum di wilayah ZEE-nya perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Di wilayah ZEE, negara pantai hanya memiliki hak berdaulat, bukan kedaulatan, dan bersifat spasial.
- b. Hak berdaulat negara pantai adalah terbatas sesuai dengan yang didefinisikan oleh hukum internasional (khususnya hukum laut internasional) dan hak berdaulat harus dibedakan dengan kedaulatan seperti di wilayah laut teritorial.
- c. Dalam konteks lain negara pantai bisa melakukan tindakan penegakan hukum seperti apa yang telah dijelaskan oleh KHL 1982 dan hukum internasional terkait lainnya.
- d. Negara pantai dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan dengan undang-undang yang berkaitan dengan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber daya hayati dalam ZEE-nya, seperti proses pemeriksaan, penangkapan, dan proses peradilan. Negara pantai kemudian memiliki tugas untuk segera memberitahukan Negara

bendera atas penangkapan dan hukuman yang ditetapkan (Bardin, 2002).

D. Penegakan Hukum Terhadap Pencemaran Lingkungan Laut

1. Pasal 217 KHL 1982

Jurisdiksi penegakan hukum yang pertama dalam permasalahan pencemaran lingkungan laut adalah yurisdiksi dari negara bendera. Pencemaran di laut yang terjadi disebabkan oleh kapal-kapal yang berlayar menjadikan negara bendera yang dikibarkan oleh kapal memiliki beberapa tanggung jawab. Pertama, negara bendera harus menjamin bahwa kapal-kapal yang berlayar dengan mengibarkan bendera negara tersebut, terdaftar secara sah dibawah ketentuan standar internasional dan menetapkan ketentuan untuk menekan dan mengontrol polusi di lingkungan laut dari kapal-kapal yang mengibarkan benderanya, dan juga mengadopsi aturan-aturan (undang-undang ataupun standarisasi) yang diperlukan sebagai bentuk implementasi penegakan hukum terhadap masalah pencemaran lingkungan laut (Pasal 217 (1) KHL 1982).

Sebagai bentuk lanjutan dari hubungan *genuine link* antar kapal dengan negara benderanya, negara bendera berwenang untuk melakukan hal-hal yang diperlukan untuk memastikan bahwa kapal-kapal yang terdaftar di wilayahnya untuk tidak boleh berlayar selama tidak memenuhi syarat dan standar-standar untuk perlindungan lingkungan laut, termasuk juga hal-hal terkait desain, konstruksi, perlengkapan dan pengawakan kapalnya (Pasal 217 (2) KHL 1982). Negara bendera dalam hal ini juga wajib secara berkala memeriksa kapal-kapal berbendera negaranya untuk menyesuaikan keadaan kapal yang sesungguhnya dengan keadaan kapal didalam dokumen-dokumen kapal. Dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh negara bendera haruslah sesuai standar internasional sehingga dapat diterima oleh negara lain (Pasal 217 (3) KHL 1982).

Jika kapal-kapal melakukan pelanggaran terhadap aturan dan standar internasional dalam melindungi lingkungan laut, disinilah

penegakan hukum akan dilaksanakan. Negara bendera melalui institusi yang berwenang wajib segera melakukan investigasi perihal dugaan pelanggaran aturan perlindungan lingkungan laut, terlepas dari di mana pelanggaran itu terjadi atau di mana pencemaran yang disebabkan oleh pelanggaran tersebut telah terjadi atau telah terlihat tanpa mengesampingkan kewenangan negara pelabuhan atau negara pantai sebagaimana dalam pasal 218, 220 dan 228 (Pasal 217 (4) KHL 1982). Investigasi terhadap pelanggaran ini pun boleh dilakukan berkerjasama dengan negara lain yang berkompeten untuk menjelaskan keadaan dari permasalahan tersebut.

Ketentuan yang memungkinkan jika terjadi di wilayah negara lain, negara lain tersebut wajib menuliskan surat permintaan untuk meminta izin negara bendera untuk melakukan investigasi. Di mana persetujuan negara bendera diminta untuk menaiki kapal, negara peminta umumnya diminta untuk merinci alasan permintaan menaiki kapal, dan tindakan lanjutan apa yang mungkin ingin diambil. Jika negara bendera tidak memberikan persetujuan, maka negara peminta dengan tidak adanya dasar hukum lain harus berhenti (McLaughlin, 2016). Namun, jika negara bendera mengabulkan permintaan untuk naik, harus dipastikan bahwa ada pemahaman sehubungan dengan masalah seperti tanggung jawab atau kewajiban atas kerusakan kapal atau kargo selama pemeriksaan atau pengeledahan, atau jika terdapat cedera yang diderita selama pemeriksaan (McLaughlin, 2016). Tidak ditetapkannya institusi spesifik oleh KHL 1982 untuk melakukan penegakan hukum dalam masalah pencemaran lingkungan laut menjadikan negara bendera dalam hal ini berhak menentukan institusi yang berwenang melaksanakan yurisdiksi untuk melakukan penegakan hukum masalah pencemaran lingkungan laut sesuai hukum nasionalnya.

2. Pasal 218 KHL 1982

Pada Pasal 218 KHL 1982 lebih spesifik membahas tentang kewenangan *port state* atau negara pelabuhan dalam menindak pelanggaran yang dilakukan oleh kapal yang berada di wilayah *port state*. Dalam Pasal 1 dijelaskan bahwa *port state* memiliki kewenangan untuk memeriksa

sehubungan dengan adanya tindakan ilegal sebagai mana diatur dalam ketentuan-ketentuan hukum internasional yang terjadi di luar wilayahnya yang dilakukan oleh kapal asing ketika berada di salah satu pelabuhannya (Pasal 218 (1) KHL1982) (Booth, 1980). *Port State Jurisdiction* merupakan salah satu dari tiga bentuk penegakan hukum di laut yang sudah dibahas sejak *Marine Pollution Conference 1973* (Booth, 1980). *Port State Jurisdiction* dilakukan sebagai tindakan untuk membantu pemenuhan standar Internasional khususnya bagi *flag state* yang enggan untuk melakukan Penerapan tersebut terhadap kapal-kapalnya.

Port States dalam hal ini harus melakukan tindakan penyelidikan dan investigasi pada kapal yang telah melakukan pelanggaran serius di wilayah negara lain khususnya dalam konteks perlindungan lingkungan laut. Ketika kapal asing tersebut berada di wilayah negara pelabuhan tersebut. Dalam konteks penindakan tersebut bahwa diperlukan adanya permohonan dari negara yang wilayah lautnya tercemar atau terjadi pelanggaran serius yang dilakukan oleh kapal tersebut. Lebih jauh lagi persidangan dan bukti-bukti hasil investigasi dapat ditransfer ke negara yang wilayahnya terdampak berdasarkan permohonan dari negara yang bersangkutan. Namun jika wilayah laut dari *port states* yang tercemar maka permohonan tersebut menjadi tidak berlaku, dan *port states* dapat melakukan tindakan yang diperlukan sesuai dengan ketentuan hukum nasionalnya (Booth, 1980).

3. Pasal 220 KHL 1982

Penegakan hukum oleh kapal negara di wilayah di luar perairan teritorial pada dasarnya bertujuan untuk (a) mengantisipasi tanggapan mereka terhadap potensi ancaman keamanan; (b) memberikan substansi pada klaim mereka atas area tersebut; (c) membela atau mengendalikan kepentingan politik dan ekonomi mereka dari campur tangan eksternal. Seiring dengan semakin meningkatnya ancaman terhadap keamanan maritim di luar perairan teritorial, saat ini perairan internasional telah menjadi tahap utama operasi MLE (Tondini, 2017).

Salah satu referensi kewenangan negara dalam pelaksanaan VBSS di perairan ZEE ditemukan dalam Pasal 220 ayat (3) KHL 1982. Pasal 220 ayat (3) KHL 1982 menyatakan sebagai berikut:

“Where there are clear grounds for believing that a vessel navigating in the exclusive economic zone or the territorial sea of a State has, in the exclusive economic zone, committed a violation of applicable international rules and standards for the prevention, reduction and control of pollution from vessels or laws and regulations of that State conforming and giving effect to such rules and standards, that State may require the vessel to give information regarding its identity and port of registry, its last and its next port of call and other relevant information required to establish whether a violation has occurred.”

Berdasarkan pasal ini, pada prinsipnya apabila negara pantai mempunyai alasan yang jelas untuk menduga bahwa suatu kapal yang berlayar di ZEE atau di laut teritorial suatu Negara telah melanggar ketentuan-ketentuan dan standar-standar internasional yang berlaku untuk pencegahan, pengurangan dan pengendalian pencemaran yang berasal dari kapal tersebut atau melanggar peraturan dari Negara pantai, maka Negara pantai dapat meminta pada kapal tersebut untuk memberikan informasi mengenai identitasnya dan informasi penting lainnya yang diperlukan untuk menentukan apakah telah terjadi suatu pelanggaran (KHL 1982, Pasal 220 ayat 3).

Kemudian apabila kapal tersebut menolak memberikan informasi atau informasi yang diberikan oleh kendaraan air itu jelas berbeda dengan keadaan faktual maka yang Negara pantai dapat mengadakan pemeriksaan terhadap kendaraan air tersebut secara fisik atas hal-hal yang bertalian dengan pelanggaran dimaksud (KHL 1982, Pasal 220 ayat 5). Selain itu Negara pantai memperoleh kekuasaan lebih lanjut untuk memulai proses termasuk penahanan kapal apabila Negara pantai memiliki bukti objektif yang jelas bahwa pelanggaran yang dilakukan di ZEE-nya mengakibatkan kerusakan besar atau ancaman kerusakan besar pada daerah pantai atau terhadap setiap kekayaan di laut teritorial atau di zona ekonomi eksklusif (KHL 1982, Pasal 220 ayat 6).

Terdapat tingkatan istilah '*require*' dan '*necessary*' yang secara jelas menyiratkan skala yang berbeda dari kekuatan yang diizinkan. '*Require*' menyiratkan secara hortatoris yaitu tindakan yang harus diambil untuk mengatasi masalah tersebut, sedangkan '*necessary*' menyiratkan *prima facie* yang berarti satu pihak memiliki beban pembuktian untuk semua fakta penting dalam kasusnya. Dalam istilah '*necessary*' terdapat perbedaan mendasar antara hanya pelanggaran 'regulasi' dan pelanggaran yang lebih 'serius'. Seperti halnya pelanggaran penangkapan ikan itu merupakan pelanggaran sederhana sementara karakterisasi pelanggaran lain (bea cukai, obat-obatan dan pelanggaran polusi) seringkali lebih bersifat situasional. Dalam hal inilah konsep '*proportionality*' juga sangat penting (Rob McLaughlin, 1999).

Secara umum, hubungan antara penggunaan kekuatan di rezim territorial dan ZEE terdapat perbedaan. Penggunaan kekuatan di territorial laut dimulai dari posisi kedaulatan yang kemudian dibatasi dengan masalah tertentu yang ditentukan, seperti hak untuk tidak bersalah bagi kapal asing. Sedangkan penggunaan kekuatan di ZEE sebaliknya yaitu dimulai dari posisi non-kedaulatan atau kebebasan yang dikurangi yurisdiksi negara pantai (Rob McLaughlin, 1999).

BAB III PEMBAHASAN

A. Penerapan VBSS dan Ketentuan Terkait dalam KHL 1982

Saat ini, KHL 1982 telah diratifikasi oleh 169 negara pihak dan menjadi 'konstitusi' dunia dalam pengaturan masalah kelautan. Perjanjian

internasional tersebut merefleksikan sejumlah hukum kebiasaan internasional mengenai bagaimana bangsa-bangsa melaksanakan aktivitasnya di lautan, dan instrumen ini memberikan sumber hukum laut internasional bagi pelaksanaan MSO di waktu damai. Kapal di perairan internasional memiliki imunitas terhadap penerapan yurisdiksi negara lainnya selain negara bendera (*flag state*), dan prinsip ini menjadi fondasi bagi penentuan adanya kewenangan melaksanakan VBSS. Prinsip ini merupakan titik awal hampir seluruh studi mengenai kewenangan negara asing naik ke kapal (*boarding kapal*).

Kapal-kapal di laut lepas pada prinsipnya tunduk pada aturan mengenai *exclusive flag state jurisdiction*. Tanggung jawab yang paling utama untuk menjaga keamanan dan menegakkan hukum di atas kapal tersebut (yang berada di laut lepas) adalah negara bendera, namun negara bendera dapat memberikan izin atau persetujuan untuk mengalihkan tanggungjawabnya ke negara lain. Pengalihan tanggung jawab atau persetujuan ini biasanya termasuk adanya perjanjian bilateral atau multilateral yang disetujui negara tersebut dengan negara lainnya. Namun walaupun terdapat pengalihan, negara bendera tetap dapat melaksanakan kedaulatannya di atas kapal.

Perwira yang merupakan komandan operasi di laut juga dapat meminta persetujuan untuk naik ke kapal dari negara bendera secara *ad hoc*, baik dengan meminta izin dari otoritas nasional negara bendera yang berwenang atau dengan meminta izin *boarding* dari nakhoda kapal. Hal ini dikenal dengan sebutan "*Coordinating VBSS*". Izin untuk naik ke atas dek tidak otomatis termasuk persetujuan untuk memeriksa, menggeledah atau menahan kapal. Negara bendera harus bekerja sama lebih jauh lagi untuk menaikkan kewenangan negara lain menegakkan standar-standar keselamatan dan keamanan internasional. Beberapa bentuk kerja sama yang dapat dilaksanakan adalah, antara lain:

1. Operasi Pemberantasan Obat Terlarang

Tidak ada kolaborasi VBSS yang begitu banyak berhasil dilaksanakan dengan efektif selain operasi pemberantasan obat terlarang di laut. Perjanjian

internasional mengenai pemberantasan narkoba merupakan perjanjian internasional yang merefleksikan norma yang efektif dalam mempromosikan kerja sama keamanan laut. Pasal 17 ayat (3) dan (4) serta Ayat (7) sampai dengan (11) *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* tahun 1988 mendorong negara-negara bekerja sama dan memberikan persetujuan negara lain naik ke atas kapal mereka apabila kapal tersebut terlibat penyelundupan obat terlarang secara internasional. Kemudian Pasal 108 KHL 1982 memberikan kewajiban “*duty to cooperate*” bagi seluruh negara untuk bekerja sama melawan penyelundupan obat terlarang melalui kapal di laut lepas. Selengkapnya Pasal 108 KHL 1982 menyatakan:

- “1. *All States shall cooperate in the suppression of illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances engaged in by ships on the high seas contrary to international conventions.*
2. *Any State which has reasonable grounds for believing that a ship flying its flag is engaged in illicit traffic in narcotic drugs or psychotropic substances may request the cooperation of other States to suppress such traffic.*”

Aturan ini berlaku juga di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) melalui Pasal 58 ayat (2) KHL 1982.

Negara anggota *International Maritime Organization* (IMO) telah mengembangkan juga norma melalui Amandemen tahun 1990 terhadap *Convention of Facilitation of International Maritime Traffic* (FAL) tahun 1965. IMO memiliki fungsi integral dalam mandatnya untuk bertugas membuat transportasi melalui jalur laut seaman mungkin (Hesse, 2003).

Pedoman dan praktik dunia industri yang diadopsi dalam pengaturan FAL ditujukan untuk memperkuat keamanan negara pelabuhan (Port State Security), dan IMO *Assembly* menindaklanjuti dengan mengadopsi pedoman pemberantasan penyelundupan obat terlarang.

Selain FAL, terdapat juga dasar hukum melalui “*Ship Rider Agreement*” baik bilateral maupun multilateral yang memperbolehkan penegak hukum suatu negara untuk ikut di dalam kapal patroli/kapal perang negara lain di

mana apabila terdapat indikasi pelanggaran dari kapal dengan bendera negaranya, penegak hukum dapat dengan leluasa melakukan VBSS. Hal ini memungkinkan karena penegak hukum berasal dari negara yang sama dengan negara bendera kapal yang menjadi target VBSS. *Ship Rider Agreement* merupakan jenis perjanjian internasional yang tidak hanya dapat diterapkan dalam pengaturan VBSS terkait obat terlarang, namun juga dalam konteks lain seperti perlindungan lingkungan atau penyelundupan manusia. Sebagai contoh Amerika Serikat telah memiliki sekitar 27 perjanjian jenis ini dengan negara lain di Karibia dan Amerika Latin, juga Kerajaan Inggris (Kraska, 2010).

2. Inisiatif Pelucutan Senjata Pemusnah/*Proliferation Security Initiative* (PSI)

Senjata pemusnah massal juga merupakan barang terlarang yang diselundupkan melalui jalur laut. Ancaman ini terekspos dalam kasus MV *So San*, kapal milik Korea Utara. Pada bulan Oktober 2002, Angkatan Bersenjata Spanyol turun ke atas dek kapal tersebut dari helikopter pada saat MV *So San* berada di Samudera Hindia. Di atas kapal tersebut Korea Utara secara diam-diam mengangkut *Scud Missiles*, bahan bakar misil, hulu ledak berkekuatan tinggi, beserta komponen-komponen lainnya. Kapal tersebut berlayar dari Asia dengan tujuan Timur Tengah (Fink, 2018).

Sebelumnya, kapal fregat Spanyol bernama *Pattino* dan *Navarra* yang dioperasikan intelijen Inggris dan Amerika Serikat mencari informasi mengenai MV *So San*. Berlayar 600 mil dari lepas pantai Semenanjung Afrika Timur (Horn of Africa), kapal itu memberikan jawaban yang tidak konsisten terhadap *query* dari kapal perang termasuk mengaku kapal berbendera Kamboja. Otoritas Kamboja tidak dapat memverifikasi hal tersebut, namun memberikan persetujuan VBSS dengan asumsi kapal itu benar-benar berbendera Kamboja. Marinir yang menaiki kapal menemukan senjata yang diselundupkan dan meminta izin menyita senjata tersebut. Negara Yaman kemudian mengklaim bahwa misil tersebut adalah milik negaranya. Namun ternyata saat itu tidak ada dasar hukum untuk menahan kapal atau menyita

kargo, sehingga MV *So San* dan kargo nya harus dilepaskan setelah misil dan hulu ledak di non-aktifkan.

Sejak insiden tersebut Amerika Serikat mempromosikan *Proliferation Security Initiative* (PSI) dengan komponen vital memberikan dasar bagi interdiksi maritim terhadap kapal yang dicurigai mengangkut senjata pemusnah masal. PSI saat ini didukung oleh lebih dari 90 negara dan telah mendapat dukungan dari *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) di tahun 1994 serta negara-negara anggota G-8. Sebelas negara telah menandatangani *PSI Ship Boarding Agreements* dengan Amerika Serikat. Perjanjian ini mengandung ketentuan yang memberikan persetujuan untuk naik ke kapal pihak lainnya (Kraska, 2010).

3. Menaiki (Boarding) Kapal dengan atau tanpa Persetujuan Nakhoda Kapal

Kewenangan naik ke kapal berdasarkan persetujuan nakhoda kapal didasarkan pada otoritas nakhoda kapal tersebut atas kapal lainnya. Hal ini juga merefleksikan kebiasaan dan praktik negara bendera dan nakhoda kapal yang mengoperasikan kapal berbendera negara tersebut. Nakhoda kapal diberikan kewenangan absolut atas kapal di atas perairan internasional, dan dapat memberikan izin kepada siapa pun untuk naik ke atas kapal dengan seizinnya, termasuk penegak hukum negara lain dan pasukan militer negara lain. Namun izin tersebut tidak dapat diminta diberikan dengan cara kekerasan atau paksaan dari kapal penegak hukum atau kapal perang negara lain.

Tidak ada perjanjian internasional yang memberikan kewenangan pada Nakhoda kapal untuk melakukan hal di atas, namun praktik dan kebiasaan maritim yang telah ada sangat lama menjadi dasar untuk pemberian izin dari nakhoda kapal. Amerika Serikat dan partner-partner koalisinya menggunakan izin dari nakhoda kapal untuk melaksanakan VBSS kapal dagang asing di Teluk Persia setelah Perang Teluk dan Serangan 11 September (Kraska, 2010).

Permasalahan yang muncul adalah bahwa persetujuan sukarela dari nakhoda kapal dapat diberikan namun tidak termasuk memberikan kewenangan menegakkan hukum bagi otoritas negara lain. “*Consensual Boarding*” dengan demikian bukan merupakan penerapan yurisdiksi penegakan hukum. Konsen yang diberikan oleh nakhoda kapal dapat diberikan dengan persyaratan-persyaratan dan dapat dicabut kembali kapan pun mengikuti kehendak nakhoda kapal. Dengan demikian, penggunaan *consensual boarding* hanya dapat diterapkan untuk secara cepat memverifikasi dokumen, catatan navigasional, dan legitimasi perjalanan kapal, tanpa hambatan yang tidak perlu.

Persetujuan nakhoda kapal tidak harus selalu diminta dalam melaksanakan VBSS. Dalam hal negara bendera adalah pihak dari perjanjian internasional yang memberikan kewenangan VBSS, dan kapal dicurigai melakukan aktivitas ilegal yang masuk ke dalam perjanjian tersebut, maka *boarding* dapat dilakukan tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan nakhoda kapal.

B. Penerapan Pasal 27, 31 dan 32 KHL 1982

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya, berdasarkan Pasal 27 KHL 1982, yurisdiksi kriminal negara pantai terhadap kapal asing yang sedang melintasi perairan teritorial tidak dapat diterapkan secara serta merta. Yurisdiksi negara pantai pada prinsipnya hanya dapat dilakukan jika pihak yang berwenang dari negara pantai telah diminta bantuan oleh nakhoda kapal atau perwakilan dari negara bendera, dan jika tindakan kriminal tersebut: dirasakan oleh negara pantai; mengganggu ketertiban negara pantai atau laut teritorial; berkaitan dengan pemberantasan perdagangan obat-obat terlarang (KHL 1982, Pasal 27.1).

Salah satu kasus terkait dengan penerapan yurisdiksi negara pantai dalam hal ini adalah kasus *MC Ruby* di tahun 1995 yang melibatkan yurisdiksi pemerintah Prancis dalam penangkapan dan penyelidikan pembuangan dan pembunuhan penumpang gelap di kapal *MC Ruby*. Dari hasil penyelidikan

bahwa ditemukan fakta ketika kapal tersebut bersauh di Ghana, kapal tersebut dinaiki oleh penumpang gelap diantaranya berkebangsaan Ghana dan Kamerun, dan pada saat melanjutkan perjalanan ke Prancis para kru kapal mengetahui adanya penumpang gelap, dan dari situ mereka memutuskan untuk membunuh seluruh penumpang gelap dan membuangnya di laut lepas (Patel, 1995). Selanjutnya, pada saat kapal tersebut bersauh di *La Havre* Prancis, salah seorang penumpang gelap yang selamat kabur dari kapal dan pergi ke kantor polisi setempat. Pengadilan setempat menyatakan berwenang atas kasus yang terjadi di *MC Ruby* didasari pada dua hal fundamental yaitu: berdasarkan fakta dilapangan walaupun sebagian besar pembunuhan dan pembuangan terjadi di laut lepas, namun pada saat kapal tersebut memasuki laut teritorial Prancis, para kru kapal masih berusaha mencari keberadaan penumpang gelap yang sembunyi, sehingga menurut pengadilan *La Havre* hal tersebut masih dalam satu rangkaian kejadian (Bardin, 2002) sehingga dalam hal ini pemerintah Prancis berhak melakukan kewenangannya untuk melakukan penyelidikan dan penangkapan.

Penerapan Pasal 29 dan 32 KHL 1982 tentang definisi kapal perang dan kekebalan kapal perang serta kapal negara lainnya ditegaskan oleh para hakim dalam kasus *ARA Libertad* antara Argentina v. Ghana (ITLOS, 2012). Kasus ini berawal dari penahanan *ARA Libertad* yang merupakan bagian dari Angkatan Laut Argentina yang berlabuh di Tema, Ghana, pada bulan Oktober 2012. Adapun penahanan ini terkait dengan eksekusi putusan pengadilan Amerika Serikat terkait dengan kelalaian pembayaran utang negara Argentina (Kraska, 2013).

Argentina berpendapat bahwa penahanan yang dilakukan oleh Ghana bertentangan dengan hukum internasional, khususnya Pasal 32 KHL 1982, Pasal 3 Konvensi Internasional tentang Unifikasi Beberapa Aturan Terkait Kekebalan Kapal Pemerintah (*International Convention for the Unification of Certain Rules Concerning the Immunity of State-Owned Vessels*) 1926, dan juga hukum kebiasaan internasional terkait. Ghana berpendapat bahwa Pasal 32 KHL 1982 hanya berlaku di laut teritorial sementara penahanan *ARA Libertad* dilakukan di Pelabuhan Tema, yang merupakan bagian dari perairan

pedalaman Ghana. Mahkamah berpendapat bahwa walaupun Pasal 29 dan 32 KHL 1982 merupakan bagian dari pengaturan tentang laut teritorial, namun definisi dan status kekebalan kapal perang juga berlaku untuk wilayah zona maritim lainnya berdasarkan hukum internasional. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah memerintahkan Ghana untuk segera membebaskan *ARA Libertad* beserta komandan dan seluruh awak kapalnya, termasuk menjamin segala kelengkapannya (ITLOS, 2012).

C. Penerapan Pasal 56, 62, dan 73 KHL 1982

Pengaturan mengenai penegakan hukum di laut sangat penting untuk menjamin kapasitas negara dalam menghadapi ancaman keamanan laut. Hukum mengenai yurisdiksi negara cukup rumit karena perbedaan hak dan kewajiban yang diakui di berbagai zona maritim. Kemampuan suatu negara untuk melakukan penegakan hukum tidak hanya bervariasi karena perbedaan hak dan kewajiban yang ada di zona maritim yang berbeda, tetapi juga karena ancaman keamanan maritim yang sedang dihadapi setiap negara dapat berbeda pula (Klein, 2011).

Negara pantai memiliki hak berdaulat di ZEE untuk tujuan eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber daya alam perairan serta kegiatan terkait lainnya (Pasal 56 ayat 1a UNCLOS 1982). Dalam hal ini negara pantai berhak menangkap dan melakukan penyelidikan terhadap kapal asing yang melakukan pelanggaran di wilayah ZEE suatu negara. Pasal 56 dan 62 KHL 1982 menyebutkan bahwa negara pantai berhak membuat peraturan yang berhubungan dengan penangkapan ikan dan aktivitas yang berkaitan dengan penangkapan ikan di wilayah ZEE. Terkait dengan hal ini, dapat ditinjau kasus *M/V Virginia G. Case* yang diputuskan di *International Tribunal Law of the Sea* (ITLOS) antara *Guinea-Bissau* dan Panama. *M/V Virginia G* diduga melakukan aktivitas bongkar muat bahan bakar minyak (Bunkering) untuk disalurkan kepada kapal-kapal penangkap ikan berbendera Mauritania di wilayah ZEE *Guinea-Bissau*.

Atas adanya aktivitas tersebut, pemerintah *Guinea-Bissau* menangkap dan menahan kru kapal *M/V Virginia G.* karena dinilai telah melanggar hukum nasional *Guinea-Bissau* (Allen, 2014). Selanjutnya, dalam kasus *M/V Virginia G.* perlu digarisbawahi, bahwa ITLOS dengan suara bulat menyatakan terhadap aktivitas *bunkering* yang memiliki kaitan langsung dengan aktivitas penangkapan ikan di suatu wilayah ZEE negara lain, negara pantai berhak melakukan tindakan penangkapan (Schatz, 2016). Tentu dalam hal ini Pasal 73 harus dilihat secara bersama-sama. Jika melihat putusan ITLOS maka aktivitas *bunkering* yang dimaksud harus memiliki suatu *direct link* sebab dan akibat. Dalam *Port State Measures Agreement* FAO, yang dimaksud dengan “*direct link*” adalah:

“*Fishing related activities*’ means any operation in support of, or in preparation for, fishing, including the landing, packaging, processing, transshipping or transporting of fish that have not been previously landed at a port, as well as the provisioning of personnel, fuel, gear and other supplies at sea.” (PSMA 2009, Pasal 1 huruf d).

Beralih ke hal lain, berdasarkan perjanjian internasional mengenai *Straddling Stocks* atau *Fish Stocks*, negara memiliki kewenangan dalam keadaan tertentu melakukan *boarding* ke kapal asing negara lain untuk tujuan mencegah *Over-Fishing*. Para pihak yang merupakan anggota di perjanjian sub-regional mengenai perikanan (Regional Fisheries Management Organizations/ RFMO) dapat naik ke atas kapal asing dan menegakkan aturan RFMO tersebut, bahkan bagi kapal ikan asing yang negaranya bukan anggota RFMO, selama negara tersebut negara pihak dari *Fish Stock Agreement* yang lebih umum. Dalam pelaksanaan interdiksi kapal untuk tujuan penegakan aturan perikanan, negara yang menaiki kapal tidak boleh menggunakan kekuatan senjata, kecuali penting memastikan keamanan pemeriksa yang dikirimnya, atau dalam hal adanya penolakan inspeksi. Di luar masalah perikanan, negara bendera tetap memiliki yurisdiksi eksklusif atas kapal, dengan memperhatikan hak negara pantai di Zona Ekonomi Eksklusif.

Hak *approach and visit* diterapkan secara umum di laut lepas berdasarkan Pasal 110 KHL 1982, dan di wilayah ZEE berdasarkan Pasal 58 KHL 1982, selengkapnya sebagai berikut:

“Article 110

Right of visit

1. *Except where acts of interference derive from powers conferred by treaty, a warship which encounters on the high seas a foreign ship, other than a ship entitled to complete immunity in accordance with articles 95 and 96, is not justified in boarding it unless there is reasonable ground for suspecting that:
 - (a) *the ship is engaged in piracy;*
 - (b) *the ship is engaged in the slave trade;*
 - (c) *the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109;*
 - (d) *the ship is without nationality; or*
 - (e) *though flying a foreign flag or refusing to show its flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship.**
2. *In the cases provided for in paragraph 1, the warship may proceed to verify the ship's right to fly its flag. To this end, it may send a boat under the command of an officer to the suspected ship. If suspicion remains after the documents have been checked, it may proceed to a further examination on board the ship, which must be carried out with all possible consideration.*
3. *If the suspicions prove to be unfounded, and provided that the ship boarded has not committed any act justifying them, it shall be compensated for any loss or damage that may have been sustained.*
4. *These provisions apply mutatis mutandis to military aircraft.*
5. *These provisions also apply to any other duly authorized ships or aircraft clearly marked and identifiable as being on government service.”*

“Article 58

Rights and duties of other States in the exclusive economic zone

1. *In the exclusive economic zone, all States, whether coastal or land-locked, enjoy, subject to the relevant provisions of this Convention, the freedoms referred to in article 87 of navigation and overflight and of the laying of submarine cables and pipelines, and other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms, such as those associated with the operation of ships, aircraft and submarine cables and pipelines, and compatible with the other provisions of this Convention.*
2. *Articles 88 to 115 and other pertinent rules of international law apply to the exclusive economic zone in so far as they are not incompatible with this Part.*
3. *In exercising their rights and performing their duties under this Convention in the exclusive economic zone, States shall have due regard to the rights and duties of the coastal State and shall comply with the laws and regulations adopted by the coastal State in accordance with the provisions of this Convention and other rules of international law in so far as they are not incompatible with this Part.”*

Kapal perang dapat melakukan *approach* terhadap kapal dagang internasional yang melakukan transit di wilayah selain laut teritorial, dan menanyai mengenai informasi seperti jalur perjalanan, kru, manifes kargo, pelabuhan terakhir, pelabuhan tujuan selanjutnya, bendera kapal, kepemilikan kapal dan berbagai informasi lainnya terkait kapal. Pasal 110 KHL 1982 menyatakan hanya “warships” dan “other vessels” yang memiliki imunitas berdasarkan Pasal 95 dan 96 KHL 1982. Dengan demikian kapal Penjaga Pantai atau Penegak Hukum yang memiliki imunitas juga dapat melakukan *approach and visit*.

D. Penerapan Pasal-Pasal terkait Penanganan Pencemaran Lingkungan Laut

Otoritas keamanan sangat berperan dalam penegakan hukum mengenai perlindungan di laut, terutama setelah berbagai tragedi pencemaran laut terjadi. Dimulai dari kasus *Torrey Canyon* pada tahun 1967, *Argo Mechant* 1976, *Amoco Cadiz* 1978, *Exxon Valdez* 1989, *Deepwater Horizon* 2010 dan berbagai kasus lainnya (Klein, 2011). Di Amerika Serikat, kasus tumpahan minyak *Exxon Valdez* berujung pada pengesahan *Oil Pollution Act* (OPA) 1990

yang mewajibkan konstruksi lambung ganda bagi kapal tanker (double hull) serta mekanisme cepat tanggap *US Coast Guard* (USCG) apabila terjadi tumpahan minyak guna meminimalisir kerusakan dan membersihkan tumpahan. Penegakan OPA 1990 selanjutnya menjadi salah satu tugas bagi USCG (“Oil Pollution Act of 1990,” n.d.).

Peran USCG sangat penting karena merupakan institusi yang dapat diandalkan untuk pengawasan terhadap kemungkinan adanya pencemaran lingkungan di laut serta penegakan hukum untuk para pencemar dengan menggunakan hukum perdata maupun hukum pidana. USCG juga berperan dalam hal pengawasan dan penataan kapal-kapal yang tidak memenuhi ketentuan teknis terkait perlindungan lingkungan laut. UNCLOS 1982 memberikan kewenangan bagi negara pantai dan negara bendera kapal (flag states) untuk membuat peraturan tentang perlindungan lingkungan laut dari polusi. Yurisdiksi untuk menerapkan hukum tersebut secara berurut tercantum dalam Pasal 207 sampai dengan 212 UNCLOS 1982.

Praktik negara lain menunjukkan bahwa, setelah tumpahan minyak kapal tanker *Prestige* di lepas pantai Spanyol pada bulan November 2002, beberapa negara Uni Eropa mensahkan aturan yang mengharuskan adanya pemberitahuan di awal sebelum melakukan lintas (advance notice of passage) dan larangan lintas di ZEE terhadap kapal tanker berlambung tunggal (single-hulled oil tanker). Beberapa negara Eropa juga berupaya untuk menetapkan wilayah ZEE mereka sebagai “Particularly Sensitive Sea Area” yang tertutup bagi kapal tanker berlambung tunggal dan kapal yang membawa muatan berbahaya. Dalam hal penerapan aturan-aturan di ZEE ini, otoritas penegak hukum yang berperan adalah *Coast Guard* masing-masing negara (“The Coast Guard’s Role in Environmental Protection,” n.d.).

Negara bendera kapal memiliki kewenangan untuk menerapkan dan mengambil tindakan bagi kapal-kapalnya yang melanggar aturan internasional dan standar teknis (Pasal 217 UNCLOS). Ketentuan ini menjadikan negara bendera sebagai pemegang peranan penting dalam mencegah ancaman bagi lingkungan laut. Di sisi lain, negara pantai juga memiliki kewenangan untuk

menindak pencemaran tergantung dari sumber polusinya. Pasal 213, 214, 216, 217, 218, dan 220 dari UNCLOS 1982 mengatur penegakan hukum sehubungan dengan pencemaran yang bersumber dari darat, pencemaran dari aktivitas dasar laut, berasal dari pembuangan dan atau pencemaran melalui udara. Kewenangan negara pantai dalam hal ini lebih terbatas dibandingkan dengan kewenangan negara bendera (Klein, 2011).

Pasal 220 UNCLOS 1982 merupakan pasal kunci yang mengatur kewenangan penegakan hukum negara pantai terhadap pencemaran dari kapal. Aturan ini dianggap sebagai *lex specialis* dari Pasal 73. Pasal 73 ayat (1) UNCLOS 1982 memberi kewenangan bagi negara pantai untuk mengambil berbagai tindakan yang diperlukan untuk menegakkan hukum mengenai eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan sumber daya hayati di ZEE-nya. Negara pantai memiliki kewenangan menegakkan hukum bagi kapal asing di ZEE nya apabila kapal tersebut melanggar aturan dan standar polusi laut baik aturan dan standar internasional maupun nasional.

Pertama-tama negara pantai dapat meminta informasi identitas dan *port of registry* kapal, pelabuhan terakhir dan pelabuhan tujuan selanjutnya atau meminta informasi lainnya yang dibutuhkan untuk mengkonfirmasi apakah pelanggaran telah terjadi (Pasal 20 ayat 3 UNCLOS 1982). Negara pantai dapat melakukan inspeksi fisik apabila terdapat buangan substansi dari kapal yang merupakan ancaman signifikan bagi lingkungan laut. Selanjutnya berdasarkan Pasal 220 ayat (6) UNCLOS 1982, kapal dapat ditahan dan proses pengadilan dapat dilaksanakan apabila terdapat bukti nyata yang jelas bahwa kapal tersebut melakukan pencemaran di ZEE yang menghasilkan kerusakan besar (*major damage*) atau ancaman kerusakan besar terhadap negara pantai. Negara pantai juga diperbolehkan menetapkan prosedur pembayaran denda untuk melepaskan kapal (Pasal 220 ayat 7 UNCLOS 1982). Kapal juga bisa ditahan dalam rangka investigasi berdasarkan Pasal 226 (1) (c) UNCLOS 1982 (Klein, 2011).

E. Praktik negara-negara

1. Amerika Serikat

Dalam sejarahnya, Amerika Serikat pernah menerapkan *The Espionage Act of 1917*, yang kemudian diamendemen oleh *The Magnuson Act of 1950* untuk memberi kewenangan pada Presiden menetapkan aturan dan hukum yang diperlukan untuk mengatur pergerakan dan lego jangkar kapal asing di laut teritorial dan ketentuan untuk memeriksa kapal tersebut kapan pun. Aturan tersebut diterapkan untuk menjaga dari ancaman keamanan akibat kerusakan dan kerugian kapal berbendera AS, pelabuhan, dan fasilitas ke pelabuhan dari kapal asing. Aturan ini dapat diterapkan apabila Presiden Amerika Serikat menyatakan perang atau gangguan hubungan internasional membahayakan keamanan Amerika Serikat (Kraska, 2010).

Pada tahun 1950, Presiden Truman menyatakan bahwa keamanan Amerika Serikat terancam dan berdasarkan *The Espionage Act 1917* serta *The Magnuson Act of 1950* untuk mengadakan aturan-aturan keamanan pelabuhan untuk diterapkan oleh USCG. Sejak saat itu aturan keamanan pelabuhan terus diterapkan dan terlebih mendapatkan sorotan kembali akan pentingnya tetap menerapkan aturan keamanan setelah Serangan 11 September. “*Captain of the Port*” atau “*District Commander*” dapat menentukan wilayah keamanan (security zone) di darat, laut yang ditujukan untuk menjaga keamanan perairan pedalaman atau wilayah laut lainnya dari Amerika Serikat. *Security Zone* dapat melindungi kapal, pelabuhan dan dermaga Amerika Serikat serta laut teritorial dan wilayah laut lainnya yang masuk ke dalam yurisdiksi Amerika Serikat. *Captain of the Port* memiliki kewenangan menangkap orang dan kapal di *Security Zone*, kapal tidak diperkenankan untuk masuk ke *Security Zone* tanpa seizin *Captain of the Port* (Kraska, 2010).

USCG merupakan lembaga pemerintah utama untuk penegakan hukum di laut. Kewenangan penegakan hukum oleh USCG diatur dalam 14 USC § 89 (2000) yang antara lain mengatur sebagai berikut:

“The Coast Guard may make inquiries, examinations, inspections, searches, seizures, and arrests upon the high seas and waters over which the United States has jurisdiction, for the prevention, detection,

and suppression of violations of laws of the United States” (USC Title 14-Coast Guard, 2000).

Berdasarkan ketentuan tersebut, USCG memiliki kewenangan penegakan hukum yang sangat luas. Untuk itu, USCG telah bekerja sama dengan berbagai negara melalui perjanjian bilateral untuk dapat melaksanakan kewenangannya secara efektif (Daniels, 2006).

Kapal-kapal penegak hukum di perairan Amerika Serikat, yang digunakan untuk melaksanakan MSO pada umumnya dilaksanakan oleh USCG. Penjaga pantai menggunakan istilah “*boarding*” untuk tindakan intervensi bersenjata di atas kapal untuk mendeteksi atau menangani pelanggaran hukum yang berlaku. Setelah naik ke atas kapal, petugas penjaga pantai dapat melakukan pencarian informasi, inspeksi kapal, pengeledahan, penyitaan dan penangkapan pelanggar hukum Amerika Serikat. Otoritas penjaga pantai dapat dilaksanakan di perairan yang masuk ke dalam yurisdiksi Amerika Serikat atau terhadap kapal Amerika Serikat di laut lepas. Angkatan Laut Amerika Serikat (United States Navy) juga memiliki dasar doktrinal untuk melakukan VBSS di dalam berbagai keadaan, baik misi militer tunggal, atau operasi gabungan. Angkatan Laut dan Penjaga Pantai sama-sama merupakan angkatan bersenjata yang saling bekerja sama dengan sering kali menyelenggarakan operasi VBSS bersama-sama. Tim yang naik ke kapal terdiri dari detasemen penegakan hukum USCG yang beroperasi dengan tim *boarding* dari *U.S. Navy*, yang dapat terdiri dari pelaut terlatih, pasukan khusus (special operation force) atau marinir (United States Marine Corps). Dalam skala yang lebih besar, Amerika Serikat menyiapkan 2.200 marinir yang tergabung ke dalam *Marine Expeditionary Units* (Special Operations Capable) disingkat MEU/SOC di bawah *U.S. Marine Corps*, untuk melaksanakan VBSS atau MIO untuk rangkaian waktu damai dan perang (Kraska, 2010).

2. Malaysia

Badan utama yang bertindak sebagai penjaga perairan Malaysia adalah Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia (APMM)/*Malaysian*

Maritime Enforcement Agency (MMEA). Badan ini didirikan setelah adanya sebuah studi yang dilakukan Pemerintah Malaysia pada April 1999. Hasil studi tersebut menunjukkan bahwa terlalu banyak lembaga yang terlibat dalam menjaga keamanan perairan Malaysia sehingga mengakibatkan adanya tumpang-tindih fungsi. Untuk itu pemerintah mensahkan *Malaysian Agency Enforcement Agency 2004 (Act 633)* pada 1 Juli 2004 dan mulai diberlakukan pada 15 Februari 2005. Sejak saat itu APMM mulai resmi beroperasi di bawah Kementerian Dalam Negeri (“Latar Belakang,” n.d.). APMM dalam menjalankan tugasnya wajib berkoordinasi, berkonsultasi dan bekerja sama secara intens dengan agensi-agensinya terkait lainnya (*Section 16 Act 633*). Bahkan dalam keadaan perang, darurat, atau krisis, APMM dapat ditempatkan di bawah komando Angkatan Bersenjata Malaysia (*Section 17 Act 633*).

Act 633 dibuat untuk mendirikan APMM dengan tugas utama untuk memastikan keamanan dan keselamatan di zona maritim Malaysia. Untuk menjalankan fungsinya, APMM harus menegakkan hukum dan ketertiban, menjaga perdamaian, keamanan dan pencegahan tindak pidana, penahanan dan pemidanaan pelaku, serta mengumpulkan informasi intelijen. Berikut adalah fungsi lengkap APMM di wilayah Perairan Malaysia berdasarkan *Section 6 Sub Section (1) Act 633*:

- a. Menegakkan hukum dan ketertiban berdasarkan hukum Malaysia.
- b. Melakukan misi pencarian dan penyelamatan.
- c. Mencegah dan memberantas tindak pidana.
- d. Melakukan asistensi dalam hal tindak pidana berdasarkan permintaan negara asing sebagaimana diatur dalam *Mutual Assistance in Criminal Matters Act 2002 [Act 621]*.
- e. Melakukan pengawasan wilayah udara dan pesisir.
- f. Menyediakan platform dan dukungan kepada agensi lain yang relevan.
- g. Mengadakan dan mengatur institusi-institusi Maritime dalam rangka pelatihan personelnnya.
- h. Secara umum melaksanakan tugas lain untuk memastikan keamanan dan keselamatan maritim.

APMM dipimpin oleh *Director-General* yang dipilih oleh Yang di-Pertuan Agung atau raja Malaysia dengan mempertimbangkan saran dari Perdana Menteri. *Director General* bertanggungjawab dan memiliki diskresi, perintah, kontrol dan pengawasan terhadap semua hal terkait APMM. Tak hanya di zona perairan Malaysia, APMM juga diberikan fungsi di laut lepas untuk melakukan misi pencarian dan penyelamatan, mencegah dan mengendalikan polusi maritim, memberantas pembajakan, mencegah dan memberantas penyelundupan narkotika dan obat terlarang.

Sebagai negara maritim yang berhadapan dengan oleh Selat Malaka dan Laut Cina Selatan, negara ini juga menghadapi berbagai ancaman di laut. MMEA dibentuk sebagai *coast guard* Malaysia. MMEA beroperasi di wilayah maritim yang disebut dengan "Malaysian Maritime Zone". Definisi wilayah *Malaysian Maritime Zone* terdapat pada *Section 2 MMEA Act 2004* yaitu termasuk:

- a. Perairan Pedalaman
- b. Laut Teritorial;
- c. Landas Kontinen;
- d. Zona Ekonomi Eksklusif;
- e. Wilayah Perairan Perikanan Malaysia (*Malaysian Fisheries Waters*); dan
- f. Ruang udara di atas wilayah-wilayah tersebut.

MMEA dapat melakukan investigasi terhadap perbuatan melawan hukum yang diduga akan dilakukan, akan dilakukan atau telah dilakukan termasuk menahan setiap orang yang diduga melakukan perbuatan melawan hukum sesuai dengan hukum acara pidana yang berlaku di Malaysia. MMEA juga dapat melakukan inspeksi terkait dengan perizinan dan sertifikasi atau dokumen lainnya yang wajib dimiliki kapal. (*Section 7(2) MMEA Act 2004*). Dalam melaksanakan kewenangannya *MMEA Act 2004* dalam *Section 7 (3)* untuk bekerja sama dan berkoordinasi dengan organ maritim lainnya, termasuk angkatan laut Malaysia.

Sec. 7 Sub sec. (2) (b) Act 633 mengatur bahwa dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, APMM memiliki kewenangan untuk memberhentikan, memasuki, menaiki, memeriksa, dan menggeledah seluruh bagian kapal atau pesawat udara. APMM juga memiliki kewenangan menahan kapal atau pesawat terbang tersebut. Lebih jauh lagi, APMM berwenang melakukan investigasi terhadap pelanggaran yang diyakini telah dilakukan atau akan dilakukan; melakukan hak pengejaran seketika (*hot pursuit*); memeriksa, menyita, dan atau memusnahkan ikan, alat-alat, barang, kapal, pesawat atau benda lain yang berhubungan dengan pelanggaran yang dilakukan atau diduga kuat dilakukan; serta terhadap pelaku, APMM dibekali kewenangan untuk menangkapnya. APMM juga memiliki kewenangan mengusir setiap kapal yang diduga akan membahayakan ketertiban dan keamanan Zona Maritim Malaysia. *Section 12 Act 633* memperbolehkan petugas APMM membawa senjata dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Kewenangan melakukan VBSS oleh APMM dibatasi apabila kapal asing melakukan hak *innocent passage* (hak lintas damai) yang tidak membahayakan perdamaian, ketertiban atau keamanan Malaysia. *Section 7 sub section (6) Act 633* merinci perbuatan yang dianggap sebagai *non-innocent passage* yaitu:

- a. Ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap kedaulatan, integritas teritorial, independensi politik Kerajaan Malaysia atau tindakan lain yang melanggar prinsip-prinsip dalam hukum internasional.
- b. Penggunaan atau latihan dengan menggunakan senjata dalam bentuk apa pun.
- c. Tindakan yang bertujuan mengumpulkan informasi yang dapat merugikan pertahanan atau keamanan Malaysia.
- d. Peluncuran pesawat, pendaratan pesawat atau menaikkan pesawat ke atas kapal.
- e. Peluncuran, pendaratan atau menaikkan peralatan militer.
- f. Mengangkut atau menurunkan komoditas, mata uang atau orang yang bertentangan dengan bea cukai, fiskal, imigrasi, atau hukum terkait kesehatan di Malaysia.

- g. Perbuatan pencemaran dalam bentuk apa pun.
- h. Perbuatan penangkapan ikan dalam bentuk apa pun.
- i. Melakukan aktivitas riset dan survei tanpa izin.
- j. Melakukan tindakan yang bertujuan mengganggu sistem komunikasi, fasilitas atau instalasi di Malaysia.
- k. Melakukan tindakan lainnya yang tidak berhubungan langsung dengan lintas.

Dalam keadaan-keadaan di atas, APMM dapat melakukan VBSS sesuai dengan kewenangannya.

3. Australia

Australia memiliki sejumlah agensi yang bertindak sebagai penegak hukum di laut. Agensi-agensi kunci yang terlibat yaitu *Department of Defence* yang termasuk di bawahnya *Royal Australian Navy*, *Royal Australian Air Force* dan *Commander Joint Operations*; *Department of Home Affairs* melalui *Australian Border Force*; *Police Force* dan *Australian Fisheries Management Authority*. Lembaga-lembaga tersebut bekerja berdasarkan *Maritime Powers Act 2013*, *Crimes Act 1914*, *Crimes at Sea Act 2000* dan aturan perikanan Australia.

Maritime Powers Act 2013 mengategorisasi lima subjek yang berwenang melaksanakan hukum di laut yaitu:

- a. Perwira maritim paling senior yang berada dalam posisi menjalankan pelaksanaan kekuatan maritim secara langsung;
- b. Anggota paling senior atau anggota khusus Polisi Federal Australia yang berada dalam posisi untuk menjalankan pelaksanaan kekuatan maritim secara langsung;
- c. Perwira maritim paling senior yang bertugas di ruang operasi yang telah ditetapkan;
- d. Orang yang memimpin sebuah kapal *Commonwealth* pada saat ia diminta untuk berkoordinasi atau diberi perintah oleh otoritas berwenang;

e. Orang yang ditunjuk secara tertulis oleh Menteri.

Section 107 Maritime Powers Act 2013 merinci “Perwira Maritim” sebagai: (1) Personel Militer Australia; (2) Petugas Bea Cukai; (3) Anggota atau anggota khusus Polisi Federal Australia; dan (4) Seseorang yang ditunjuk sebagai perwira maritim oleh Menteri.

Otoritas tersebut di atas dapat melaksanakan kewenangannya apabila mencurigai, dengan alasan yang wajar, bahwa kapal, instalasi, properti atau seseorang terlibat dalam pelanggaran terhadap hukum Australia. Tindakan yang dapat diambil adalah menyelidiki pelanggaran; memastikan penataan hukum; memastikan kepatuhan atau menyelidiki pelanggaran perjanjian internasional atau keputusan internasional; mengakses atau menyita bahan bukti; menegakkan surat perintah yang berlaku menurut hukum Australia; mengidentifikasi kapal atau pesawat; melakukan penyitaan barang.

Apabila petugas mencurigai adanya kapal yang diduga atau telah melakukan pelanggaran hukum Australia dan hukum internasional, maka otoritas tersebut dapat melakukan tindakan identifikasi kapal, menyelidiki atau mencegah pelanggaran hukum Australia yang dicurigai oleh petugas. Petugas juga berdasarkan *Section 32 Maritime Powers Act 2013* dapat melakukan *visit* atau akses ke kapal dan melakukan penyitaan barang bukti, termasuk obat-obatan terlarang, dan barang lainnya yang dapat disita berdasarkan Hukum Australia. Untuk menjamin efektivitas pelaksanaan tugas dalam melakukan VBSS, *Section 35 Maritime Powers Act 2013* memperbolehkan otoritas yang berwenang melakukan VBSS tanpa terlebih dahulu memiliki surat perintah (warrant). Dalam menjalankan kewenangan berdasarkan *Maritime Powers Act 2013*, seorang perwira maritim dapat menggunakan kekuatan/ paksaan dengan senjata terhadap seseorang apabila secara wajar diperlukan dalam keadaan tertentu (*Section 37 Maritime Powers Act 2013*). Perwira maritim dilarang melakukan apa pun yang kemungkinan besar akan menyebabkan kematian, atau melukai tubuh seseorang kecuali:

- a. Petugas memandang dengan alasan yang masuk akal bahwa tindakan kekerasan perlu untuk melindungi nyawa atau mencegah cedera serius pada orang lain (termasuk petugas); dan
- b. Jika tersangka mencoba melarikan diri dari penangkapan setelah diperingatkan untuk menyerah dan orang tersebut tidak dapat dihentikan dengan cara lain.

Maritime Powers Act 2013 memperbolehkan pelaksanaan kewenangan-kewenangan yang diatur di dalamnya terhadap kapal asing di suatu tempat antara Australia dan negara lain dalam hal penyelidikan pelanggaran hukum yang berlaku bagi kapal asing atau orang dalam kapal asing tersebut, termasuk hukum internasional. Kapal asing yang terlibat pelanggaran batas wilayah atau terlibat penyelundupan obat-obatan terlarang juga dapat ditindak. Kemudian, petugas juga berwenang melakukan tindakan identifikasi kapal tanpa nasionalitas dan melakukan pengejaran tanpa interupsi (chased without interruption). Khusus dalam hal kapal tersebut berada dalam Zona Tambahan, petugas dapat melakukan investigasi terhadap kapal asing terhadap pelanggaran bea cukai, fiskal, imigrasi atau sanitasi berdasarkan hukum Australia.

F. Penegakan Hukum di Wilayah ZEE Indonesia

Penegakan hukum di laut terutama di wilayah ZEE di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif. Selain undang-undang ZEE, Undang-Undang nomor 32 tahun 2014 tentang Kelautan juga menjelaskan mengenai pertahanan, keamanan, penegakan hukum, dan keselamatan di laut pada Bab IX. Selain dua Undang-undang sebelumnya, Undang-Undang No. 45 tahun 2009 Jo. Undang-Undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan juga menjelaskan ketentuan untuk melakukan pengawasan perikanan dan penegakan hukum di wilayah ZEE. Namun ketiga undang-undang ini memiliki perspektif berbeda terkait institusi yang berwenang dan jenis-jenis kewenangan (atas masalah apa) untuk melakukan penegakan hukum di wilayah ZEE.

Pada tanggal 21 Maret 1980 pemerintah Indonesia mengeluarkan pengumuman pemerintah tentang ZEE Indonesia (ZEEI). Lalu pada tahun 1983 pemerintah Indonesia menetapkan Undang-Undang No.5 Tahun 1983 sebagai bentuk implementasi pengaturan ZEE dari KHL 1982, dalam UU tersebut Indonesia memiliki hak dan kewajiban sebagaimana berikut: Indonesia memiliki hak berdaulat untuk melaksanakan eksplorasi dan eksploitasi pada sumber daya alam hayati maupun non-hayati. Memiliki yurisdiksi untuk membangun pulau buatan beserta instalasinya, melakukan riset ilmiah, dan perlindungan pelestarian lingkungan laut. hak berdaulat. Dan kewajiban Indonesia meliputi: memberikan kebebasan pelayaran internasional di wilayah ZEEI, memberikan izin bagi instalasi kabel dan pipa bawah laut, dan optimalisasi sumber daya alam.

Berkenaan dengan kewenangan penegakan hukum di kawasan ZEEI sampai saat ini masih menjadi pertanyaan, dikarenakan adanya batasan kewenangan yurisdiksi di setiap lembaga semisal Polair yang hanya bisa beroperasi sejauh 12 Mil laut atau dalam kawasan laut territorial (Suwardi, 2017). Untuk kawasan ZEEI merujuk kepada UU ZEE bahwa TNI AL yang memiliki kewenangan tersebut untuk melakukan tindakan VBSS.

Berdasarkan KHL 1982, ketentuan mengenai *Right of Visit* sebagai salah satu bentuk penegakan hukum di laut yang diatur pasal 110 KHL 1982 berlaku untuk kapal di wilayah laut lepas. Namun demikian, Pasal 88 hingga 115 juga berlaku di ZEE sejauh aplikasi semacam itu tidak akan bertentangan dengan ketentuan dalam rezim ZEE (Allen, 2019). Terlepas dari zona maritim manapun, kapal perang dan kapal milik pemerintah pada layanan non-komersial memiliki kekebalan.

Selanjutnya, pengaturan tentang pelaksanaan penegakan hukum di wilayah ZEEI dicantumkan pada BAB VI UU No.5 Tahun 1983 Pasal 13 sebagai berikut:

1. Penangkapan terhadap kapal dan/atau orang-orang yang diduga melakukan pelanggaran di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia meliputi tindakan penghentian kapal sampai dengan diserahkannya

kapal dan/atau orang-orang tersebut di pelabuhan tempat perkara tersebut dapat diproses lebih lanjut.

2. Penyerahan kapal dan/atau orang-orang tersebut harus dilakukan secepat mungkin dan tidak boleh melebihi jangka waktu 7 (tujuh) hari, kecuali apabila terdapat keadaan *force majeure*.
3. Untuk kepentingan penahanan, tindak pidana yang diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 17 termasuk dalam golongan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (4) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Aparatur yang berwenang untuk melakukan penyidikan di wilayah ZEEI tersebut ialah angkatan laut / perwira TNI-AL yang ditunjuk oleh Panglima TNI sesuai dalam isi Pasal 14 Ayat 1. Jika ditarik kesimpulan singkat bahwa Pasal 13 dan 14 memiliki tiga unsur pokok penegakan di wilayah ZEEI yakni: Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan di ranah litigasi (Suwardi, 2017). Dikarenakan wilayah penindakannya berada di wilayah ZEEI maka UU No. 8 Tahun 1981 KUHAP memberikan pengecualian terhadap definisi penyidik yang tadinya hanya Polri dan PPNS sekarang memasukan kategori penyidik dari TNI-AL.

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2014 tentang kelautan memisahkan fungsi pertahanan, keamanan, penegakan hukum, dan keselamatan di laut. Fungsi pertahanan berdasarkan pasal 58 UU Kelautan dilaksanakan oleh Kementerian bidang pertahanan dan TNI. Sedangkan fungsi keamanan, penegakan hukum dan keselamatan di laut berdasarkan Pasal 59 UU Kelautan dilaksanakan oleh Bakamla RI. Sebagaimana dalam Pasal 62 UU Kelautan menjelaskan salah satu tugas dari Bakamla adalah melaksanakan penjagaan, pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran hukum di wilayah perairan Indonesia dan perairan yurisdiksi Indonesia. Dimana di dalam Pasal 7 UU Kelautan membagi wilayah laut Indonesia dalam 2 katagori yaitu wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi. Wilayah perairan meliputi perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut territorial. Sedangkan wilayah yurisdiksi meliputi zona tambahan, ZEE dan landas kontinen.

Lebih lanjut kewenangan Bakamla RI di wilayah perairan dan yurisdiksi dijelaskan dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut yaitu: a. melakukan pengejaran seketika; b. memberhentikan, memeriksa, menangkap, membawa, dan menyerahkan kapal ke instansi terkait yang berwenang untuk pelaksanaan proses hukum lebih lanjut; dan c. mengintegrasikan system informasi keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia.

Pada sisi lain di Undang-Undang Perikanan, Pengawas Perikanan yang merupakan PNS dari Kementerian Kelautan dan Perikanan juga memiliki kewenangan melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di wilayah ZEE Indonesia yang merupakan Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPP-RI). Berdasarkan pasal 66 ayat (2), Pengawas Perikanan memiliki tugas untuk mengawasi tertib pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan di perikanan. Salah satu dari tugas-tugasnya disebutkan dalam Pasal 66C ayat (1) poin (i), yaitu menghentikan, memeriksa, membawa, menahan, dan menangkap kapal dan/atau orang yang diduga atau patut diduga melakukan tindak pidana perikanan Negara Republik Indonesia sampai dengan diserahkannya kapal dan/atau orang tersebut di pelabuhan tempat perkara tersebut dapat diproses lebih lanjut oleh penyidik. Penyidik dalam masalah pelanggaran peraturan Perikanan dilakukan dengan koordinasi Penyidik PNS, Perwira TNI-AL dan Kepolisian RI. Adapun dengan penjelasan tersebut maka TNI AL, Bakamla RI dan Pengawasan Perikanan KKP memiliki kewenangan penegakan hukum di kawasan ZEEI untuk melakukan tindakan VBSS dalam bidang-nya masing-masing.

BAB IV REKOMENDASI

Pada prinsipnya, perhatian khusus terhadap praktik VBSS oleh kapal negara dipengaruhi oleh dua faktor utama. Pertama, semakin meluasnya praktik-praktik ilegal terutama di wilayah ZEE dan laut lepas. Kedua, semakin meningkatnya kepentingan negara-negara pantai dalam menjaga dan mempertahankan integritas wilayah maritimnya, tidak hanya sebatas wilayah perairan di bawah kedaulatan negara pantai, tetapi juga di wilayah hak berdaulat dan yurisdiksi negara pantai.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, KHL 1982 mengatur tentang kewenangan negara pantai dalam menegakkan hukum dan peraturan perundang-undangan di wilayah ZEE, khususnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 56, 62, dan 73. Namun demikian, penegakan hukum yang dapat dilakukan oleh kapal negara dari negara pantai tetap harus memperhatikan beberapa pembatasan yang juga diatur berdasarkan KHL 1982. Hal ini penting mengingat ZEE merupakan rezim *sui generis* yang merupakan gabungan dari rezim hak berdaulat dan yurisdiksi negara pantai di satu sisi, dan rezim laut lepas di sisi lain.

Berdasarkan Pasal 56, 62, dan 73 dapat disimpulkan bahwa negara pantai berhak menetapkan peraturan yang berhubungan dengan penangkapan ikan dan aktivitas yang berkaitan dengan penangkapan ikan di wilayah ZEE. Berdasarkan perjanjian internasional mengenai “*Straddling Stocks*” atau “*Fish Stocks*”, negara memiliki kewenangan dalam keadaan tertentu melakukan *boarding* ke kapal asing negara lain untuk tujuan mencegah “over-fishing”. Penegakan hukum yang dilakukan oleh kapal negara dari negara pantai di wilayah ZEE negara pantai tersebut harus memperhatikan pembatasan sesuai Pasal 73 KHL 1982.

Terkait dengan *right of visit*, penerapan Pasal 110 sebagaimana diatur di wilayah laut lepas juga berlaku di wilayah ZEE berdasarkan Pasal 58 KHL 1982. Kapal perang atau kapal negara dapat menaiki kapal-kapal asing yang patut diduga terlibat dalam tindakan pembajakan, perbudakan, dan siaran gelap, atau kapal tersebut diragukan kebangsaannya.

Praktik VBSS juga dimungkinkan dilakukan oleh kapal perang atau kapal negara dalam hal penegakan hukum terhadap pencemaran lingkungan laut. Hal ini dapat mengacu pada pengaturan KHL 1982, khususnya mengenai penegakan hukum oleh negara pantai dalam rangka melaksanakan yurisdiksi terhadap perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.

Berdasarkan kajian ini, beberapa hal yang dapat direkomendasikan untuk menetapkan status kapal negara dan kewenangan untuk melaksanakan VBSS adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan KHL 1982, status kapal negara kerap diatur bersamaan dengan status kapal perang. Pada prinsipnya, kapal perang didefinisikan sebagai kapal pemerintah yang menikmati kekebalan, dilengkapi atribut yang menunjukkan kewenangannya sebagai bagian dari angkatan bersenjata suatu negara, berada di bawah komando dari aparat yang ditugaskan oleh pemerintah, dan diawaki kru kapal yang menaati disiplin angkatan bersenjata. KHL 1982 tidak secara eksplisit mendefinisikan kapal negara, namun berdasarkan pendekatan

Konvensi yang mengatur secara bersamaan tentang kapal perang dengan kapal negara, maka dapat disimpulkan bahwa **kapal negara memiliki karakteristik yang sama dengan kapal perang, yaitu menjalankan fungsi kewenangan publik yang diatur berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan pemerintah negara tertentu**. Dengan demikian, **kapal negara juga dapat menjalankan fungsi kewenangan tertentu terkait dengan kewenangan penegakan hukum yang dapat dilakukan oleh negara sesuai KHL 1982, termasuk mengambil langkah-langkah penegakan melalui VBSS**.

2. Kompleksitas "*maritime security*" saat ini tidak hanya terkait dengan keamanan dalam arti tradisional, yaitu semata-mata terkait dengan pertahanan negara dari kekerasan atau serangan bersenjata, namun juga mencakup keamanan dalam arti non-tradisional, yaitu mencakup berbagai aspek yang menyangkut keamanan manusia, seperti permasalahan penyelundupan manusia dan obat-obat terlarang, penangkapan ikan secara ilegal, pencemaran lingkungan laut, hingga dampak perubahan iklim terhadap lingkungan laut. Kompleksitas ini dapat menimbulkan permasalahan di lapangan, khususnya dalam implementasi ketentuan-ketentuan KHL 1982 yang relevan. Alih-alih membantu Negara dalam melaksanakan penegakan hukum untuk menghadapi permasalahan *maritime security* yang multi-dimensi, ketentuan-ketentuan KHL 1982 juga dapat menimbulkan hambatan dalam upaya penegakan hukum tersebut (Galani & Evans, 2020). Semakin meluasnya cakupan dimensi keamanan maritim ini pada akhirnya menuntut pola interaksi yang lebih dinamis antar lembaga pemerintah dan pihak-pihak yang berwenang dalam penegakan hukum di laut. Interaksi ini dikenal dengan konsep "*grey hulls*" (armada militer) dan "*white hulls*" (armada sipil) dalam penegakan hukum di laut (Arif, 2019). Dengan demikian, **kewenangan VBSS dalam konteks penegakan hukum di laut perlu dikoordinasikan lebih lanjut**

melalui pembagian kewenangan antara kapal-kapal militer dan kapal-kapal negara.

3. Dalam hal pengaturan status kapal negara di Indonesia, instrumen hukum yang eksplisit mengatur definisinya saat ini baru terbatas pada UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Dalam Undang-Undang tersebut, yang dimaksud Kapal Negara adalah kapal milik negara digunakan oleh instansi Pemerintah tertentu yang diberi fungsi dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menegakkan hukum serta tugas-tugas Pemerintah lainnya. **Mengacu pada definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa fungsi yang dijalankan oleh kapal negara tidak hanya terbatas kapal-kapal yang diberi kewenangan berdasarkan Undang-Undang Pelayaran, namun juga kapal-kapal dari instansi pemerintah lainnya, termasuk Bakamla, yang berfungsi menjalankan kewenangan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia, termasuk wilayah hak berdaulat dan yurisdiksi.**
4. Upaya pembenahan dan penguatan sinergi antara lembaga pemerintah yang berwenang dalam penegakan hukum di wilayah laut Indonesia yang saat ini tengah dilakukan perlu mempertimbangkan aspek kewenangan VBSS, khususnya dalam penegakan hukum di wilayah ZEE. **Praktik VBSS tidak hanya berbicara mengenai praktik menaiki kapal yang diduga terlibat aktivitas ilegal, namun harus menjadi bagian dari keberhasilan proses penegakan hukum di laut (Guilfoyle, 2017). Dengan demikian, pengembangan kapasitas Bakamla dan lembaga penegak hukum di laut lainnya, perlu terus diperhatikan.**
5. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan VBSS hanya dapat tercapai jika didukung oleh peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur alokasi kewenangan dan koordinasi dalam penegakan

hukum di laut, sebagaimana ditunjukkan oleh praktik berbagai negara yang telah dibahas dalam penelitian ini, khususnya Amerika Serikat, Malaysia, dan Australia. Sebagai suatu bagian dari proses penegakan hukum, pelaksanaan VBSS perlu didukung oleh kejelasan kewenangan yang dimiliki oleh instansi yang terkait, seperti kewenangan untuk melaksanakan proses penyidikan. Proses penyidikan yang berlaku di Indonesia sebagaimana terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) saat ini pada umumnya masih perlu disesuaikan secara lebih rinci dengan proses penegakan hukum untuk tindak kejahatan dan pelanggaran di laut. Untuk itu, diperlukan penelitian lebih lanjut untuk mengkaji dan menganalisis VBSS dalam kerangka prosedur penanganan kejahatan dan pelanggaran di wilayah laut, khususnya di wilayah ZEE dan laut lepas.

DAFTAR PUSTAKA

- Allen, C. H. (2014). Law Of The Sea Tribunal Implies A Principle Of Reasonableness In UNCLOS Article 73. *Opinio Juris Guest Blog*, 17 April 2014.
- Allen, C. H. (2019). The Peacetime Right of Approach and Visit and Effective Security Council Sanctions Enforcement at Sea. *Available at SSRN 3406862*.
- Arif, M. (2019). The Navy-Coast Guard Nexus and the Nature of Indonesian Maritime Security Governance. In *Grey and White Hulls* (pp. 109–131). Springer.
- Bardin, A. (2002a). Coastal state's jurisdiction over foreign vessels. *Pace International Law Review*, 14(1), 27–50.
- Bardin, A. (2002b). *Pace International Law Review Pace International Law Review Coastal State's Jurisdiction over Foreign Vessels Coastal State's Jurisdiction over Foreign Vessels ARTICLES COASTAL STATE'S JURISDICTION OVER FOREIGN VESSELS*.
- Booth, I. J. (1980). International ship pollution law. Recent developments at UNCLOS. *Marine Policy*, 4(3), 215–228. [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(80\)90055-X](https://doi.org/10.1016/0308-597X(80)90055-X)
- Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (1999). *The law of the sea*. Manchester University Press.
- Daniels, D. (2006). How to Allocate Responsibilities Between the Navy and Coast Guard in Maritime Counterterrorism Operations. *U. Miami L. Rev.*, 61, 467.
- Fink, M. (2018). Maritime Interception and the Law of Naval Operations. In *Maritime Interception and the Law of Naval Operations*. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-249-1_1
- Galani, S., & Evans, M. D. (2020). The interplay between maritime security and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: help or

- hindrance? In *Maritime Security and the Law of the Sea*. Edward Elgar Publishing.
- Gooding, G. V. (1987). Fighting Terrorism in the 1980's: The Interception of the Achille Lauro Hijackers. *Yale Journal of International Law*, 12(1), 158–179.
- Guilfoyle, D. (2017). Maritime Law Enforcement Operations and Intelligence in an Age of Maritime Security. *International Law Studies*, 93, 298–321.
- Hesse, H. G. (2003). Maritime security in a multilateral context: IMO activities to enhance maritime security. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 18(3), 327–340. <https://doi.org/10.1163/092735203770223567>
- Honniball, A. N. (2016). The Exclusive Jurisdiction of Flag States: A Limitation on Pro-active Port States? In *International Journal of Marine and Coastal Law* (Vol. 31). <https://doi.org/10.1163/15718085-12341410>
- ITLOS. *ARA Libertad*. , (2012).
- Klein, N. (2011). Maritime Security and the Law of the Sea. In *Maritime Security and the Law of the Sea*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199566532.001.0001>
- Kojima, C. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*.
- Kraska, J. (2010). Number 1 Article 2 2010 Broken Taillight At Sea: & Peacetime International Law Of Visit, Board, Search, And Seizure Commander James Kraska, JAGC, USN Recommended Citation Commander James Kraska, JAGC, USN, Broken Taillight At Sea: e Peacetime Internation. In *Ocean and Coastal Law Journal* (Vol. 16).
- Kraska, J. (2013). A Report on the Case of the ARA Libertad (Argentina v. Ghana), International Tribunal for the Law of the Sea, Case No. 20, Provisional Measures. *American Journal of International Law*, 107.
- Latar Belakang. (n.d.). Retrieved June 15, 2020, from <https://www.mmea.gov.my/index.php/ms/mengenai-kami-2/latar-belakang>
- Lucchini, L., & Voelckel, M. (1990). *Droit de la mer*. A. Pedone.
- McDorman, T. L. (2015). 4 Sovereign Immune Vessels: Immunities, Responsibilities and Exemptions. In *Jurisdiction over Ships* (pp. 82–102). Brill Nijhoff.
- McLaughlin, R. (2016, August 1). Authorizations for maritime law enforcement operations. *International Review of the Red Cross*, Vol. 98, pp. 465–490. <https://doi.org/10.1017/S1816383117000340>
- Moore, K. J., & Lewis, D. C. (2000). Multinational enterprise in ancient Phoenicia. *Business History*, 42(2), 17–42. <https://doi.org/10.1080/000767900000000219>
- Morris, L. J., & Paoli, G. P. (2018). *A Preliminary Assessment of Indonesia's Maritime Security Threats and Capabilities*. RAND.
- Oil Pollution Act of 1990. (n.d.). Retrieved September 21, 2020, from

- https://www.uscg.mil/Mariners/National-Pollution-Funds-Center/About_NPFC/OPA/
- Parthiana, I. W. (2014). *Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut di Indonesia*. Bandung: Penerbit Yrama Widya.
- Patel, T. (1995). Trial Raises Issue of Shipowners' Role in Stowaway Cases. Retrieved from JOC.com website: https://www.joc.com/maritime-news/trial-raises-issue-shipowners-role-stowaway-cases_19951116.html#:~:text=TRIAL RAISES ISSUE OF SHIPOWNERS' ROLE IN STOWAWAY CASES,-TARA PATEL %7C Nov&text=The murder trial of six,said French shipping industry officials.
- Schatz, V. J. (2016). Combating Illegal Fishing in the Exclusive Economic Zone Combating Illegal Fishing in the Exclusive Economic Zone – Flag State Obligations in the Context of the Primary Responsibility of the Coastal State. *Goettingen Journal of International Law*, 7(2), 383–414. <https://doi.org/10.3249/1868-1581-7-2-schatz>
- Suardi, S. (2017). Penegakan Hukum Di Laut Dalam Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 15(1), 1. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol15.no1.1100>
- Tanaka, Y. (2012). *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press.
- The Coast Guard's Role in Environmental Protection. (n.d.). Retrieved September 21, 2020, from <https://www.maritime-executive.com/editorials/the-coast-guards-role-in-environmental-protection>
- Tondini, M. (2017). The Use of Force in the course of Maritime Law Enforcement Operations. *Francis in the Journal on the Use of Force and International Law*, 4(2), 253–272. <https://doi.org/10.1080/20531702.2017.1298952?journalCode=rjuf20>
- USC Title 14-Coast Guard*. (2000).