



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE



PENGUATAN SISTEM KEAMANAN LAUT

POLICY BRIEF 2
20 APRIL 2020

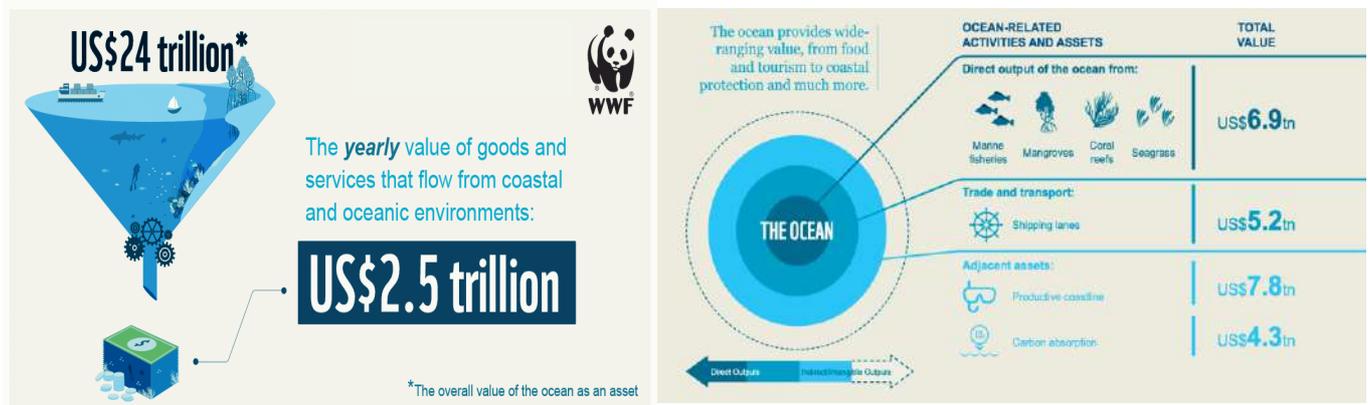


PENGUATAN SISTEM KEAMANAN LAUT

Presiden Joko Widodo menyampaikan gagasan pembaruan Badan Keamanan Laut (BAKAMLA) RI menjadi satu-satunya instansi pemerintah yang memiliki kewenangan di bidang keamanan laut di Indonesia. Berkenaan dengan hal tersebut *Indonesia Ocean Justice Initiative* sebagai lembaga *policy think tank* non-pemerintah menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Keamanan laut adalah sebuah sistem yang kompleks untuk memastikan kegiatan perekonomian yang berlangsung di laut berjalan tanpa gangguan. Sebagai sebuah sistem, keamanan laut menghendaki keterlibatan banyak pihak dengan berbagai fungsi yang berjalan harmonis satu sama lain. Berjalan tanpa gangguan berarti upaya-upaya untuk memastikan terlaksananya aspek keselamatan, kesehatan dan keamanan manusia, serta kesehatan laut.
2. Keamanan laut merupakan aspek yang sangat penting bagi sebuah negara, terlebih bagi negara kepulauan seperti Indonesia. Hal ini disebabkan: **Pertama**, laut adalah wilayah kedaulatan (*sovereignty*) dan hak berdaulat (*sovereign right*) yang menjadi satu kesatuan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); **Kedua**, kemampuan negara untuk menjaga dan mempertahankan kedaulatan dan hak berdaulat di laut akan berdampak pada optimalisasi kegiatan perekonomian negara dari sektor kelautan, misalnya perikanan (termasuk budidaya), angkutan berbagai komoditas, jalur transportasi antar pulau, pariwisata, energi terbarukan, pertambangan mineral dan hidrokarbon, mikrobiologi dasar laut, serapan karbon, jalur telekomunikasi (kabel bawah laut) dan lain-lain; dan **Ketiga**, laut yang sehat akan memberikan kondisi ekosistem yang mendukung dan menjamin keberlanjutan sumber daya ekonomi kelautan. Dalam konteks ini, maka pemerintah serta masyarakat wajib untuk mencegah berbagai bentuk pencemaran dan perusakan ekosistem laut. Sebuah penelitian menyebutkan estimasi valuasi ekonomi dari sektor kelautan secara global yang dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

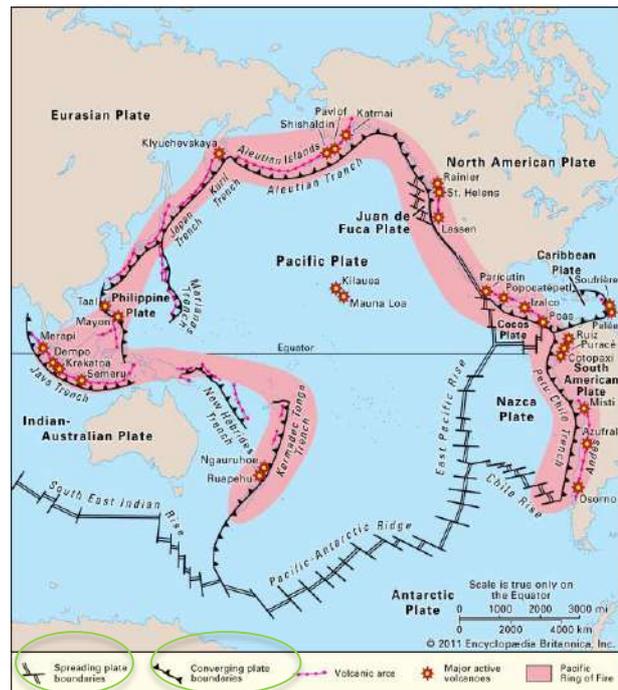
NILAI EKONOMI KELAUTAN GLOBAL (GLOBAL OCEAN ECONOMY)



Sumber: Hoegh-Guldberg, O. et al. 2015. *Reviving the Ocean Economy: the case for action 2015*. WWF International, Gland, Switzerland., Geneva, 60 pp.

3. Dengan luas lautan 6.400.000 km² dan panjang garis pantai 108.000 km, Indonesia adalah negara dengan lautan terluas kelima di dunia. Di laut Indonesia, terdapat 1 (satu) selat yang merupakan salah satu jalur lalu lintas laut tersibuk di dunia, yaitu Selat Malaka dan 3 (tiga) Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) yang menghubungkan Samudera Hindia ke Samudera Pasifik. Memastikan keamanan laut juga berarti membuka peluang Indonesia menjadi bagian dari pemilik manfaat dari aset ekonomi global yang diperkirakan paling tidak mencapai 24 trilyun USD (WWF, 2015).

POSISI INDONESIA DALAM PACIFIC RING OF FIRE



Sumber: Britannica.com

Selain itu, lautan Indonesia juga berbatasan langsung dengan beberapa Negara, antara lain: Australia, Timor Leste, Filipina, Singapura, Malaysia, Vietnam dan lain-lain.

Lebih lanjut, di dasar laut Indonesia, terdapat rangkaian gunung api aktif yang merupakan bagian dari *Pacific Ring of Fire* (sisi barat Sumatera, sisi selatan Jawa dan Bali, sisi timur Sulawesi, dan perairan Maluku).

Kondisi geostrategis ini menghadirkan kesempatan besar bagi pertumbuhan perekonomian Indonesia sekaligus juga berbagai tantangan, misalnya *illegal fishing* oleh kapal-kapal China, Vietnam dan Malaysia yang marak terjadi di Laut Natuna Utara dan Selat Malaka, maraknya aktivitas penyelundupan barang dan hasil laut di perbatasan (contoh: Pulau Nunukan dan Sebatik perbatasan Indonesia dan Malaysia), serta perompakan.

4. Dalam rangka memaksimalkan potensi ekonomi serta melindungi ekosistem laut, berbagai peraturan perundang-undangan mengatur aspek keselamatan, kesehatan dan keamanan laut. Kewenangan pemerintah, dalam konteks keamanan laut, dititikberatkan pada kewenangan untuk mengatur (*regulator*), mengawasi kepatuhan (melalui, antara lain: perizinan dan patroli pengawasan), dan melaksanakan penegakan hukum. Kewenangan pemerintah ini dapat dijalankan pada berbagai sektor dan terlembaga pada satu kelembagaan (*Single Agency Multi-Task/SAMT*) atau kewenangan tersebar di banyak instansi pemerintah (*Multi Agency Multi-Task/MAMT*). Di Indonesia saat ini, kewenangan ini tersebar di berbagai instansi bergantung pada sektornya. Sebagai contoh: Kementerian Kelautan dan Perikanan memegang kewenangan untuk sektor perikanan (pada sektor perikanan, TNI-AL, POLRI dan BAKAMLA juga memiliki kewenangan untuk penegakan hukum); atau Kementerian Keuangan memegang kewenangan untuk bidang kepabeanan; atau Kementerian Perhubungan memegang kewenangan untuk bidang pelayaran.
5. *Coast Guard*, di banyak Negara, merupakan instansi yang diberikan tanggung jawab untuk memastikan keamanan laut. Irlandia sudah membentuk *Coast Guard*-nya pada tahun 1822, Amerika Serikat pada tahun 1915, India pada tahun 1977, Korea Selatan sejak 1991, Vietnam sejak 1998, dan Malaysia sejak 2005.
6. Pembentukan *Coast Guard* dilatarbelakangi berbagai alasan domestik. *Coast Guard* di Amerika pada awalnya merupakan *Lifesaving Service* (instansi yang menjalankan fungsi pencarian dan penyelamatan) and *Revenue Cutter Service* (instansi yang menjalankan fungsi kepabeanan dan cukai). Di India, pembentukan *Coast Guard* dilatarbelakangi maraknya penyelundupan yang terjadi di lautan mereka, dan penggunaan aset militer untuk memberantas hal tersebut memakan biaya sangat besar. Di Uni Eropa (*European Union*) pembentukan *Coast Guard* diawali oleh studi oleh *European Coast Guard Functions Forum* (2014) yang menemukan bahwa terdapat 316 (tiga ratus enam belas) instansi yang memiliki kewenangan di laut dan kondisi ini menimbulkan kesulitan untuk berkoordinasi dan berkolaborasi.¹
7. Seiring dengan berjalannya waktu, semakin banyak negara yang membentuk *Coast Guard* untuk melaksanakan fungsi sipil (non-perang) maupun fungsi dukungan militer di kala perang (*wartime*). Terdapat beberapa pandangan pentingnya keberadaan *Coast Guard*:
 - a. Penugasan *Coast Guard* sebagai institusi sipil untuk melaksanakan penegakan hukum di laut akan mencegah terjadinya implementasi doktrin kemiliteran dalam operasi sipil. Paling tidak terdapat 3 (tiga) pendapat ahli mengenai hal ini:
 - i. *“the combat navy cannot and should not attempt to be a coast guard. There is an absolute danger hidden in such a role-shift. ... War is an extreme behavior. Such behavior is not expected in other role however serious the confrontation may be. It will need a different kind of training...”* (Dr. Prabhakaran Paleri, 2009);

(Angkatan laut sebaiknya tidak dapat dan tidak boleh menjalani fungsi *coast guard*. Terdapat risiko tersembunyi jika perubahan peran tersebut dilaksanakan. Perang adalah kondisi yang bersifat ekstrim. Sikap personil militer yang sudah terbiasa dengan kondisi

¹ ICF International. *Study on the feasibility of improved cooperation between bodies carrying out European Coast Guard functions*. June 2014.

ekstrim tersebut tidak dikehendaki dalam fungsi sipil pemerintahan. Untuk menjalankan fungsi sipil pemerintahan diperlukan bentuk pelatihan yang berbeda.)

- ii. “... *the prime function of the Navy is to prepare for war, the prime functions of the Coast Guard are the activities of peace – duties and tasks that must be performed at all times, even if war never overtakes us.*” (Bertholf, 1919);

(Tugas utama dari angkatan laut adalah mempersiapkan diri untuk berperang, sedangkan tugas utama *coast guard* adalah kegiatan sipil dalam kondisi damai, sebuah tugas dan tanggungjawab yang harus dipersiapkan dan dijalankan terus menerus meski perang tidak pernah terjadi.)

- iii. “*Coast guards may offer advantages over navies for cooperative activities. They might overcome sensitivities that inhibit naval cooperation and provide a means of conducting law enforcement in areas where the use of naval vessels may aggravate the situation.*” (Sam Bateman, 2003)

(*Coast guard* menawarkan keleluasaan untuk menjalankan kegiatan-kegiatan bersama. Keberadaan *Coast guard* akan menghilangkan sentimen kemiliteran dan memungkinkan penggunaan cara-cara lain untuk melaksanakan penegakan hukum, yangmana jika hal tersebut dilaksanakan oleh personel militer dengan kapal perangnya, situasinya bisa menjadi tidak kondusif.)

- b. Ketiadaan *Coast Guard* akan menambah tugas institusi militer dengan tugas-tugas operasi sipil kelautan di berbagai bidang. Artinya institusi militer ini harus mengadakan aset-aset untuk keperluan non-militer dan memberikan pelatihan bagi personilnya agar memiliki kemampuan untuk melaksanakan fungsi-fungsi non-militer. Hal ini akan berimplikasi pada 2 (dua) hal yaitu membesarnya anggaran militer (*military spending*) dan tingginya beban kerja bagi tiap personil akibat besarnya tugas yang diemban.
- c. Besarnya anggaran militer seringkali dipersepsikan sebagai faktor negatif bagi perdamaian dan pembangunan. Pada tahun 2012, UN *Secretary General* menyebutkan, “*National budget priorities still tend to reflect the old paradigms. Massive military spending and new investments in modernizing nuclear weapons have left the world over-armed and peace under-funded.*” Kajian yang dirilis oleh *International Peace Bureau* mengenai *opportunity costs* pada tahun 2012 menyebutkan bahwa biaya untuk 1 (satu) buah *aircraft carrier* (5 billion USD) cukup untuk reforestasi lahan seluas 3 (tiga) kali Negara Costa Rica dan biaya untuk 1 tank tempur (*battle tank*) (780.000 USD) cukup untuk membiayai perawatan 26.000 orang penderita malaria.
8. Hal lain dalam pembahasan mengenai *Coast Guard* adalah, apakah instansi ini merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang di laut untuk melaksanakan berbagai tugas (*SAMT*) atau sebagai satu dari berbagai instansi lain yang memiliki kewenangan di laut (*MAMT*). Terdapat negara yang mengadopsi konsep *SAMT* yang diperankan oleh *Coast Guard*-nya antara lain: Amerika Serikat dan Malaysia. Sedangkan negara Australia mengadopsi konsep *MAMT* yang berarti terdapat instansi selain *Coast Guard* yang memiliki kewenangan di laut.

9. Konsep *SAMT* maupun *MAMT* memiliki kelebihan dan kekurangan. *SAMT* lebih unggul dibanding *MAMT* dalam hal efektivitas yaitu dengan kesatuan komando (*unity of command*) serta efisiensi biaya karena anggaran untuk operasional patroli pengawasan terpusat pada satu lembaga. Namun *SAMT* membutuhkan pembinaan kapasitas personil yang komprehensif untuk mampu menjalankan berbagai macam fungsi, misalnya pemeriksaan dibidang perikanan, kelaiklautan kapal, kepabeanan, dan lain-lain. Sedangkan pada *MAMT*, tanggungjawab pengembangan sumber daya manusia berada di tiap-tiap lembaga dan hanya terfokus pada satu aspek (tidak meluas dibandingkan dengan *SAMT*).

Dari sudut pandang organisasi, *SAMT*, akan melahirkan birokrasi yang besar karena luasnya cakupan wilayah dan kewenangan kerja. Sedangkan untuk *MAMT* pengembangan organisasi dapat dilaksanakan secara bertahap dengan memberikan perhatian yang lebih pada wilayah-wilayah yang menjadi titik rawan. Dalam konteks Indonesia, lemahnya koordinasi dan melekatnya perilaku ego-sektor dalam birokrasi, menjadikan pendekatan *SAMT* sangat tepat untuk dilaksanakan terutama untuk pelaksanaan tugas keamanan maritim yang membutuhkan kecepatan dan ketepatan waktu.

10. Pada pelantikan Kepala BAKAMLA RI (*Indonesian Coast Guard/ICG*) pada tanggal 12 Februari 2020, Presiden Joko Widodo menyampaikan bahwa ICG akan menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang menjaga keamanan laut (*SAMT*):

“Ya memang kita harapkan ke depan BAKAMLA menjadi embrio coast guard-nya Indonesia sehingga nanti lembaga yang lain kembali ke institusinya masing-masing dan di laut yang diberikan kewenangan hanya BAKAMLA. Jadi BAKAMLA seperti Indonesian Coast Guard,” ujar Presiden Joko Widodo.

Gagasan ini tentu relevan untuk menjawab dua permasalahan utama yang terjadi di Indonesia, yaitu kurang sinergisnya operasi patroli di laut, serta tersebarnya sistem pendeteksian dini di berbagai institusi. Sebagai negara dengan lautan yang sangat luas, sistem satu komando untuk memastikan keselamatan dan keamanan di laut menjadi penting.

11. Namun demikian, sebagai *SAMT*, ICG paling tidak harus dilengkapi dengan:
- a. ***Minimum Essential Force (MEF)* dalam hal personil, armada kapal, armada udara, persenjataan, instalasi bangunan, teknologi, dan lainnya untuk melaksanakan tugas dan fungsi ICG secara maksimal;**

Untuk menghadapi berbagai tantangan di bidang kelautan, ICG perlu memiliki MEF. MEF dapat diwujudkan jika ICG memiliki 2 (dua) informasi utama, yaitu informasi mengenai lokasi rawan ancaman kelautan dan informasi mengenai ketersediaan dan sebaran sarana prasarana keamanan laut. Dua informasi ini penting untuk mengetahui aspek-aspek spesifik yang harus diperkuat. Komponen cadangan juga merupakan elemen penting yang tidak dapat dikesampingkan dalam pemenuhan MEF ICG.

Tabel berikut berisi informasi mengenai luas laut dan jumlah armada serta personil dari *Coast Guard* di 3 (tiga) negara yaitu Amerika Serikat, Jepang dan China:

Perbandingan Luas Laut, Jumlah Armada, dan Personil *Coast Guard* di 3 (tiga) negara

Negara	Luas ZEE	Armada <i>Coast Guard</i>		Personil <i>Coast Guard</i>	
Amerika Serikat ²	11.351.000 km ²	Ukuran > 65 feet	243	Personil aktif	40.992
		<i>Aircraft</i>	201	Cadangan	7.000
		Ukuran < 65 feet	1.605	Sipil (mekanik, teknisi, dll)	8.577
				<i>Auxiliary</i>	31.000
Total armada kapal: 1.848 Total Personil: 87.569 Total area ZEE: 11.351.000 km ²					
Jepang ³	4.480.000 km ²	<i>Patrol vessels</i>	134	keseluruhan	13.994
		<i>Patrol craft</i>	238		
		<i>Special guard and rescue craft</i>	63		
		<i>Hydrographic survey vessels</i>	13		
		<i>Lighthouse service vessels</i>	6		
		<i>Training boats</i>	3		
		<i>Airplanes</i>	31		
		<i>Helicopters</i>	52		
Total armada kapal: 457 Total personil: 13.994 Total area ZEE: 4.480.000 km ²					
China ⁴	965.049 km ²	<i>Oceangoing patrol</i> (2.500 – 10.000 GT)	60	keseluruhan	17.000
		<i>Regional patrol</i> (1.000 – 2.499 GT)	80		
		<i>Regional patrol combatant</i> (500 – 999 GT)	120		
		<i>Coastal patrol</i> (100–499 GT)	450		
		<i>Inshore patrol</i> (< 100 GT)	600+		
Total armada kapal: 1.310+ Total personil: 17.000 Total area ZEE: 965.049 km ²					

Dari tabel tersebut, *ratio* armada kapal dan luas laut di Amerika Serikat adalah 1:6.142 km²; Jepang adalah 1:9.803 km²; dan China adalah 1:736,7 km².

b. **Sistem Deteksi Dini Terintegrasi (*Maritime Information Center*);**

Sistem deteksi dini terintegrasi adalah prasyarat utama ICG sebagai *SAMT*. Sistem ini harus mampu mendeteksi lalu lintas kapal dari AIS/VMS, deteksi area laut melalui pencitraan jarak jauh yang didukung dengan berbagai infrastruktur teknologi lainnya yang terpasang di kapal patroli dan radar pantai sehingga ICG mampu untuk merespon dengan tepat dan cepat.

² <https://www.work.uscg.mil/Workforce/> dan <https://www.work.uscg.mil/Assets/>

³ <https://www.kaiho.mlit.go.jp/e/english.pdf>

⁴ Andrew S. Erickson, Joshua Hickey and Henry Holst. *Surging Second Sea Force*. Naval War College Review, Vol. 72, no. 2 (Spring 2019), pp. 10 – 34.

c. Sistem integritas untuk mencegah praktik korupsi;

ICG sebagai SAMT akan mengemban tanggungjawab keuangan dan organisasi yang besar. Oleh karena itu organisasi ini harus berjalan dalam sebuah sistem integritas yang mencakup beberapa komponen sebagai berikut:

1. Rekrutmen yang transparan;
2. Gaji yang memadai;
3. Merit based promosi dan mutasi;
4. Adanya *reward & punishment*;
5. Pengawasan internal;
6. Penegakan kode etik;
7. Penerapan *Whistleblower system* sebagai kanal pengaduan internal maupun publik terkait integritas lembaga ;
8. Sistem manajemen keuangan yang transparan dan akuntabel; dan
9. Keterbukaan dan akses publik terhadap informasi tentang capaian dan kinerja ICG.\

d. Sistem Pendidikan dan Pelatihan Pegawai yang Multi-disiplin;

ICG sebagai SAMT akan melaksanakan fungsi antara lain memastikan keamanan alur pelayaran dan kelaiklautan kapal, melakukan aksi pencarian dan penyelamatan di laut, melaksanakan penegakan hukum (mengejar, menangkap, memeriksa dan menahan) terhadap tindak pidana di laut (misalnya *illegal fishing*, penyelundupan narkotika dan/atau senjata, pencemaran, perdagangan manusia, piracy dll), menjaga instalasi lepas pantai, penanganan kecelakaan transportasi laut dan menjaga wilayah konservasi. Variasi tugas yang dijalankan oleh ICG mengharuskan personilnya memiliki kemampuan dan ketrampilan untuk dapat melaksanakan fungsi-fungsi tersebut.

12. Peraturan perundang-undangan di tingkat Undang-Undang maupun peraturan perundang undangan pelaksanaan, serta anggaran untuk pembentukan ICG harus segera dipersiapkan agar pengalihan kewenangan, personil dan aset dari beberapa instansi lain kepada ICG dapat dilaksanakan dalam waktu sesingkat-singkatnya.

13. Penguatan ICG juga harus dilakukan dengan mengubah paradigma keamanan laut *unity of effort*⁵, yang saat ini tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2017 tentang Kebijakan Kelautan Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020 – 2024 dan Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Pemberantasan Penangkapan Secara Ilegal, menjadi *unity of command*⁶ di bawah ICG.

⁵ Secara sederhana dimaknai dengan harmonisasi kekuatan dari berbagai instansi yang berbeda untuk mencapai satu tujuan yang sama, sebagai contoh yang dituliskan oleh Matthew K. Wilder, “*From the interagency perspective, achieving unity of command is relatively easy for interagency teams led by a member of the military and incorporated into a military organization because the rank structure is more rigid and transparent. However, true unity of effort as expressed as horizontal (inclusive of all team members and agencies) instead of vertical (along stove-piped chains of command) integration has proven much more elusive, regardless of the composition of the interagency team.*” dalam Achieving Unity of Effort. Interagency Journal Vol. 3, Issue 1, 2012.

⁶ Dimaknai sebagai keseluruhan kekuatan berada di bawah kendali satu komando. Sebagai contoh yang dituliskan dalam buku Joint Publication I Doctrine for the Armed Forces of the United States, Chapter V, “*Unity of command means all forces operate under a single commander with the requisite authority to direct all forces employed in pursuit of a common purpose.*”

14. Inisiatif untuk memperkuat ICG sebagai *SAMT* diharapkan akan memperbaiki kemampuan untuk menyinergikan patroli laut di Indonesia dengan adanya kesatuan komando (*unity of command*), serta sistem deteksi dini yang terpusat. Namun demikian, penguatan ini akan terlaksana dengan baik jika ICG dilengkapi dengan *Minimum Essential Force*, keberadaan sistem integritas pada kelembagaan ICG, serta kemampuan dan ketrampilan personil yang bersifat multi-disiplin.

Pembentukan ICG sebagai *SAMT* tentu akan memakan biaya yang sangat besar. Namun demikian kemampuan yang akan dimiliki Indonesia untuk memastikan keamanan laut dengan adanya ICG, yang menjalankan peran *SAMT*, akan memberikan dampak positif yang lebih besar bagi penjagaan kedaulatan dan hak berdaulat, perekonomian yang berbasis kelautan (*blue economy*), serta kesehatan laut Indonesia.

Jakarta, 24 April 2020

Mas Achmad Santosa
Chief Executive Officer

Narahubung:

Andreas Aditya Salim (adityas@oceanjusticeinitiative.org);
Fadilla Octaviani (fadillao@oceanjusticeinitiative.org);
Stephanie Juwana (stephaniej@oceanjusticeinitiative.org).



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Indonesia Ocean Justice Initiative
Wisma Penta Lantai 1
Jalan Kebon Sirih Nomor 65
Jakarta Pusat, DKI Jakarta
Indonesia 10340