

Perbandingan Kelembagaan *Coast Guard* di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat

Analisis Legislatif Ahli Utama

Drs. Simela Victor Muhamad, M.Si.

Analisis Legislatif Ahli Madya

Novianti, S.H., M.H.

Rizki Roza, S.Ip., M.Si.

Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M.

Analisis Legislatif Ahli Muda

Aulia Fitri, S.IP., M.Si. (Han)

Analisis Legislatif Ahli Pertama

Devin R. Oktaviano, M.Han.

Desty Bulandari, M.Han.

Ully Ngesti Pratiwi, S.P., M.Han.

Ringkasan

Kajian ini membahas struktur kelembagaan *coast guard* di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat serta opsi model kelembagaan bagi Indonesia. Jepang mengelola Japan Coast Guard sebagai badan sipil di bawah Kementerian Transportasi, yang bekerja sama dengan angkatan bersenjata dalam situasi tertentu. Inggris mengoperasikan His Majesty's Coastguard sebagai lembaga sipil yang berfokus pada operasi penyelamatan, sedangkan Amerika Serikat menjadikan United States Coast Guard bagian dari militer dengan wewenang penegakan hukum. Berdasarkan perbandingan ini, Indonesia dapat memilih tiga model kelembagaan: koordinasi (model Inggris), terintegrasi penuh (model AS), atau kombinasi (model Jepang-AS), untuk membentuk *coast guard* yang efektif dalam penegakan hukum, keselamatan, dan keamanan maritim.

A. PENDAHULUAN

Kehadiran *coast guard*, yang memiliki fungsi melaksanakan tugas keselamatan, keamanan, dan penegakan hukum di laut, menjadi semakin penting bagi Indonesia yang wilayah perairannya lebih luas dari daratan dan memiliki sejumlah persoalan keamanan maritim yang disebabkan oleh aksi-aksi ilegal di laut yang dilakukan oleh aktor-aktor non-negara, baik bersifat domestik maupun lintas-nasional. Aksi-aksi ilegal tersebut mencakup kejahatan yang dapat mengancam keamanan maritim dan keselamatan pelayaran di laut, seperti pembajakan, perampokan bersenjata, kerusakan lingkungan laut, *illegal fishing*, penyelundupan barang, manusia, senjata, dan perdagangan narkoba.

Kehadiran *coast guard* tersebut sejalan dengan perkembangan lingkungan strategis dewasa ini, yaitu penegakan hukum di laut sudah mulai dipisahkan antara penegakan kedaulatan dan penegakan hukum. Penegakan hukum di laut dilaksanakan oleh *coast guard* melalui cara-cara non-militer. Perang dengan kekuatan militer hanya dilakukan oleh Angkatan Laut (Navy), tidak oleh *coast guard*, dan aspek ini penting untuk ditekankan ketika ingin mendefinisikan fungsi *coast guard* pada era modern (Kim, 2020). Fungsi *coast guard* adalah melaksanakan penegakan hukum di laut, terutama terhadap aktor-aktor non-negara baik individu maupun kelompok yang melakukan aktivitas ilegal (*unlawful activities*) di dan dari laut yang mengancam keamanan maritim (Paleri, 2009).

Sejumlah negara di kawasan telah membentuk kelembagaan *coast guard*, di antaranya Jepang (Japan Coast Guard), Singapura (Singapore Police Coast Guard), Filipina (Philippine Coast Guard), dan Vietnam (Vietnam Coast Guard). Di Indonesia tampaknya masih menghadapi masalah. Saat ini belum ada kejelasan kelembagaan mana yang paling berwenang melakukan fungsi *coast guard*, yang disebabkan masing-masing kelembagaan menjalankan kewenangannya secara sektoral. Terkait hal tersebut, terdapat dua lembaga yang menggunakan nomenklatur *coast guard* yakni KPLP dengan menggunakan dasar hukum UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran) dan Bakamla menggunakan dasar hukum UU 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan) (Novianti, 2024).

Fokus Permasalahan

Indonesia perlu membentuk satu kelembagaan *coast guard* sebagaimana yang terdapat di negara-negara lain dan diakui secara internasional. *coast guard* yang kewenangannya jelas, tidak tumpang tindih dengan institusi lain dalam melaksanakan tugasnya, terutama dalam kerangka melaksanakan tugas keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut. Untuk memperoleh perspektif yang lebih lengkap dan objektif, penting kemudian untuk mendalami, membandingkan, serta menganalisis bentuk dan kewenangan kelembagaan *coast guard* di negara lain.

Tujuan

Tujuannya adalah untuk memperoleh data dan informasi terkait bentuk dan kewenangan kelembagaan *coast guard* dari pengalaman negara-negara yang sudah lebih dulu dan maju dalam membentuk dan mengembangkan *coast guard*. Hasil analisis dari membandingkan kelembagaan *coast guard* di beberapa negara tersebut menjadi bahan analisis lebih lanjut untuk membuat opsi kebijakan bagi pembentukan kelembagaan *coast guard* di Indonesia. Kelembagaan *coast guard* yang dapat melaksanakan tugas keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut, terutama terhadap aktor-aktor non-negara baik individu maupun kelompok yang melakukan aktivitas ilegal di dan dari laut yang mengancam keamanan maritim Indonesia.

Negara Perbandingan

Kelembagaan *coast guard* di negara Jepang, Inggris dan Amerika Serikat, yang sudah maju dan lama terbentuk, menjadi contoh perbandingan. Proses pembentukan kelembagaan *coast guard* beserta kewenangannya di ketiga negara tersebut, dengan segala dinamika, perkembangan, dan karakteristiknya, menjadi informasi berharga bagi penulisan FLA ini. Kelembagaan *coast guard* di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat, yang dihasilkan melalui proses yang panjang, dapat menjadi pembelajaran dan pilihan model bagi pembentukan kelembagaan *coast guard* di Indonesia. Oleh karena itu, pengalaman Jepang, Inggris dan Amerika Serikat dalam membentuk dan mengelola kelembagaan *coast guard*-nya, layak dipertimbangkan sebagai bahan perbandingan untuk penulisan FLA ini.

B. PERBANDINGAN PENGATURAN**Jepang**

Perihal kelembagaan Coast Guard di Jepang diatur dalam Japan Coast Guard Law (*Law No. 28 of April 27, 1948 as amended through Law No. 102 of 1999*). Japan Coast Guard (JCG) didirikan pada 12 Mei 1948. JCG, secara struktur berada di bawah Kementerian Infrastruktur, Transportasi, dan Pariwisata (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism/MLIT) ("*Japan Coast Guard*", 2020). JCG memiliki markas besar penjaga pantai regional dan kantor penjaga pantai di seluruh negeri, yang dioperasikan secara terpusat di bawah Markas Besar JCG di Tokyo. JCG dipimpin oleh seorang komandan dan dua wakil komandan, serta perwira yang berpangkat lebih rendah termasuk direktur jenderal, direktur, dan inspektur jenderal (Katagiri, 2019).

JCG bukan bagian dari militer, tetapi memiliki kerja sama yang erat dengan angkatan bersenjata Jepang (Pasal 101 Undang-Undang Angkatan Bersenjata Jepang). Menteri Pertahanan dapat meminta kerja sama dengan JCG dalam keadaan yang dinilai sangat penting untuk menjalankan misi angkatan bersenjata. JCG juga menyediakan kerja sama, bantuan timbal balik, dan komunikasi dengan kementerian dan lembaga pemerintah lainnya. Berdasarkan kerangka hukum yang ada, JCG dan

Angkatan Laut Jepang tidak hanya melakukan koordinasi erat dalam bidang-bidang seperti pencarian dan penyelamatan maritim serta bantuan bencana, tetapi juga memperkuat kerja sama dalam menanggapi insiden-insiden, seperti dalam peristiwa kapal mata-mata pada tahun 1999 dan 2001, serta tindakan terhadap pembajakan di lepas pantai Somalia (“*Japan coast guard*”, n.d.)

Berdasarkan Pasal 2 UU 28/1948 jo. UU 102/199 tentang *Japan coast guard*, tugas utama JCG meliputi:

1. Penegakan hukum dan peraturan di laut (*enforcement of laws and regulations at sea*).
2. Pencarian dan penyelamatan maritim (*maritime search and rescue*).
3. Pencegahan pencemaran laut (*prevention of maritime pollution*).
4. Pencegahan dan pemberantasan kejahatan di laut (*prevention and suppression of crimes at sea*).
5. Pendeteksian dan penangkapan terhadap pelaku kejahatan di laut (*detection and arrest of criminals at sea*).
6. Pengaturan lalu lintas kapal di laut (*regulation of vessels' traffic at sea*).
7. Pelayanan terkait hidrografi dan bantuan navigasi (*services concerning hydrography and aids to navigation*).
8. Pelayanan lain untuk memastikan keselamatan maritim (*other services for ensuring maritime safety*).
9. Pelayanan untuk mengungkap terjadinya insiden di laut (*the services concerning matters incident theretory*).
10. Kerja sama internasional (*international cooperation*).

Untuk memperkuat pelaksanaan tugasnya, JCG memiliki tiga unit elit tingkat nasional untuk setiap bidang spesialisasi (“*Maritime Safety and Security*”, 2022), yaitu (1) Tim penyelamat khusus untuk keselamatan publik; (2) Tim tanggap tumpahan minyak lepas pantai dan bahan berbahaya kimia; dan (3) Tim keamanan khusus (tim taktis antiterorisme). Wilayah operasi JCG meliputi seluruh wilayah negara dan perairan pesisir Jepang, yang terbagi dalam beberapa wilayah penjaga pantai, termasuk Laut Jepang dan Samudera Pasifik Utara. Masing-masing wilayah tersebut memiliki satu Markas Besar Penjaga Pantai Regional, yang di bawahnya terdapat berbagai kantor penjaga pantai, stasiun penjaga pantai, stasiun udara, observatorium hidrografi, dan pusat layanan penasihat lalu lintas.

Inggris

Perihal kelembagaan *coast guard* di Inggris, yang disebut His Majesty's Coastguard (HMCG), diatur dalam *coast guard Act 1925* (“*coast guard Act 1925*”, n.d.). Sejarah pembentukan HMCG sudah dimulai sejak tahun 1822. Sebelumnya, pada tahun 1809, Preventive Water Guard terlebih dahulu didirikan dan dianggap sebagai nenek moyang langsung dari HMCG. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah penyelundupan, tetapi

juga bertanggung jawab untuk memberikan bantuan kepada kapal yang terdampar ("*Coast Guard History*", 2009).

HMCG merupakan bagian dari Maritime and *coast guard* Agency (MCA), lembaga eksekutif di bawah Menteri Transportasi (Secretary of State for Transport) ("*Maritime and coast guard Agency*", n.d.). HMCG adalah organisasi sipil berseragam yang terdiri dari relawan dan personel penuh waktu. Meskipun merupakan layanan berseragam seperti *coast guard* di Amerika Serikat, HMCG bukanlah layanan bersenjata atau lembaga penegak hukum. Tugas utama HMCG adalah melakukan operasi pencarian dan penyelamatan atas nama MCA. HMCG bertanggung jawab, melalui Menteri Transportasi kepada Parlemen, untuk menginisiasi dan mengoordinasi semua operasi pencarian dan penyelamatan maritim (SAR) di wilayah pencarian dan penyelamatan maritim Inggris.

Sebagaimana diatur dalam *Coast Guard Act 1925*, yang menetapkan kerangka kerja untuk keselamatan dan operasi penyelamatan maritim di Inggris, HMCG bertugas dalam bidang-bidang sebagai berikut.

1. Operasi Pencarian dan Penyelamatan.

HMCG mengoordinasikan misi pencarian dan penyelamatan (SAR), bekerja sama dengan berbagai lembaga lain, termasuk Royal National Lifeboat Institution (RNLI) dan Maritime and Coastguard Agency (MCA). Sejak tahun 2015, HMCG juga bertanggung jawab atas operasi helikopter pencarian dan penyelamatan berbasis darat.

2. Manajemen Bencana/Insiden

HMCG mengelola insiden di laut, menyediakan layanan komunikasi dan koordinasi yang penting untuk layanan darurat.

3. Pelatihan dan Kesiapan.

Undang-undang ini mendukung pelatihan berkelanjutan untuk personel HMCG agar mereka siap menangani berbagai keadaan darurat secara efektif.

4. Pelibatan Masyarakat

HMCG bekerja sama dengan komunitas lokal, memberikan saran keselamatan dan meningkatkan kesadaran tentang risiko maritim.

Untuk mendukung tugas HMCG, MCA harus ikut memastikan: keselamatan setiap orang di kapal di perairan Inggris dan semua pelaut di kapal berbendera Inggris; semua perlengkapan di kapal Inggris sesuai dengan tujuannya; semua pelaut di kapal Inggris memiliki dokumentasi yang benar; keselamatan lingkungan di pantai dan perairan Inggris; serta memastikan keakuratan data hidrografi pada peta Inggris. MCA juga mendukung tugas HMCG dengan menyediakan layanan koordinasi serta respons darurat pencarian dan penyelamatan maritim dan pesisir selama 24 jam. Pemangku kepentingan (*stakeholder*) lainnya yang berada di bawah MCA (dan dapat membantu tugas HMCG) adalah *border force*, yang memiliki tugas melakukan penegakan hukum di perbatasan laut Inggris, termasuk instansi Imigrasi dan Bea Cukai. Mereka memiliki armada kapal patroli dan taktis untuk patroli strategis dan pengawasan maritim.

Amerika Serikat

Perihal kelembagaan *coast guard* di Amerika Serikat (AS), *United States coast guard* (USCG), diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Federal Amerika Serikat (US Code) yang terdiri dari 4 subtitle dengan jumlah 17 chapter (“Legal Information Institute”, n.d.). USCG merupakan salah satu organisasi tertua dalam pemerintahan pusat (federal) AS. USCG semula merupakan *United States Revenue-Marine*, yaitu unit di bawah Departemen Keuangan (US Department of Treasury) yang dibentuk pada 4 Agustus 1790 ketika Kongres menyetujui pembangunan sepuluh unit kapal untuk memungut pajak bea cukai dan mencegah penyelundupan (“USCG official webpage”, t.t.). Pada 16 Juli 1946, USCG dipindahkan dari Departemen Keuangan ke Departemen Perdagangan (US Department of Commerce). Selanjutnya, USCG dipindahkan ke Departemen Perhubungan (US Department of Transportation) pada 1 April 1967.

Imbas serangan 11 September 2001, USCG dipindahkan lagi ke Departemen Keamanan Dalam Negeri (US Department of Homeland Security) (“U.S. Department of Homeland Security”, 2018). Berdasarkan subtitle 1 chapter 1, USCG merupakan unsur militer dan merupakan satu dari enam angkatan bersenjata Amerika Serikat (US Armed Force). Pada section 3, ditetapkan bahwa USCG berada di bawah Departemen Keamanan Dalam Negeri, namun pada masa perang, setelah mendapat arahan dari Kongres atau Presiden, USCG dipindahkan di bawah Departemen Angkatan Laut (US Department of Navy).

USCG merupakan satu-satunya matra pada angkatan bersenjata AS yang memiliki kewenangan penegakan hukum. USCG pada masa damai melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP) yang kompleks yang mencakup navigasi pelayaran, penegakan hukum, pencarian dan pertolongan (SAR), hingga dukungan pertahanan (“US Department of Defense”, 2022). USCG dipimpin oleh seorang komandan (*commandant*) yang ditunjuk oleh Presiden, dengan pertimbangan dan persetujuan Senat, untuk masa jabatan empat tahun dan dapat ditunjuk kembali untuk beberapa periode berikutnya. Seorang komandan USCG merupakan berpangkat Laksmana (Admiral) dan ketika ditunjuk telah berdinasi di USCG sekurang-kurangnya sepuluh tahun.

Komandan USCG bertanggung jawab pada Menteri Keamanan Dalam Negeri (Secretary of Homeland Security) pada masa damai dan Sekretaris Angkatan Laut (Secretary of Navy) pada keadaan perang (“U.S. Department of Homeland Security”, t.t.). USCG dilengkapi oleh pasukan cadangan (USCG Reserve) dan pasukan pendukung (USCG Auxiliary). Pasukan cadangan bertujuan untuk menyediakan perwira dan prajurit terlatih yang akan membantu personel/pegawai tetap USCG untuk melaksanakan tugas ekstra yang mungkin diperlukan pada kondisi darurat. Berbeda dengan pasukan cadangan yang beranggotakan militer, USCG Auxiliary berisikan unsur sipil yang dipimpin oleh seorang National Commodore yang berpangkat Laksamana Pertama dan bertugas membantu pelaksanaan tugas dan fungsi USCG.

Mengacu pada US Code Pasal 14 *subtitle 1 chapter 5*, di luar tugas utama untuk mendukung pertahanan negara, USCG melaksanakan operasi dalam bentuk sebagai berikut.

1. Melaksanakan penyelamatan pada individu, kapal, dan pesawat yang berada di permukaan atau bawah permukaan perairan atau laut lepas, termasuk yang terdampak oleh bencana banjir. USCG juga dapat mengambil kuasa dan melindungi harta benda dan jenazah yang diselamatkan saat insiden atau bencana hingga dikembalikan atau dibuang (*disposed*).
2. Melakukan penyelidikan (*inquiries*), pemeriksaan (*examinations*), inspeksi, penggeladahan, penyitaan, dan penangkapan di laut lepas dan perairan dalam rangka mencegah, mendeteksi, dan memberantas pelanggaran terhadap hukum.
3. Melakukan penangkapan tanpa surat perintah atas pelanggaran apapun terhadap negara yang dilakukan dihadapan personel USCG serta menyita harta bendanya.
4. Menegakkan hukum perdagangan pesisir (*coastwise trade*) yang mengatur perpindahan manusia dan barang antarwilayah di Amerika Serikat melalui laut. Ketentuan terperinci diatur dalam US Code pasal 46.
5. Melepaskan tembakan senjata api (didahului oleh tembakan peringatan) kepada kapal yang menolak berhenti meskipun telah sah untuk disita atau dipaksa berhenti.
6. *Secretary of Homeland Security* atau *Secretary of Navy* dapat mengendalikan penjangkaran dan pergerakan kapal apapun di perairan Amerika Serikat untuk memastikan keselamatan dan keamanan armada angkatan bersenjata Amerika Serikat.
7. Mengambil tindakan untuk melindungi fasilitas dan armada milik atau terlibat dalam operasi USCG dari pesawat tanpa awak.
8. Mengadakan (*establish*), memelihara (*maintain*), dan mengoperasikan alat bantu navigasi maritim untuk mencegah bencana (*disaster*), tabrakan, dan bangkai kapal dan pesawat dalam rangka melayani keperluan angkatan bersenjata atau sektor perdagangan. Termasuk dalam operasi ini adalah alat bantu elektronik yang diperlukan baik untuk mendukung operasi militer untuk perang maupun untuk peperangan via laut dan udara.
9. *Secretary of Homeland Security* atau *Secretary of Navy* memfasilitasi perencanaan untuk perancangan, pengadaan, pemeliharaan, pengerahan, dan pengoperasian kapal pemecah es sebagaimana diperlukan untuk mendukung misi resmi USCG di wilayah kutub.

C. EVALUASI KRITIS DAN ANALISIS PREDIKTIF

Dari ketiga negara di atas, ada perbedaan unik dalam tiga hal: proses pembentukan, status kelembagaan, dan tugas *coast guard*, yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

Proses Pembentukan

Memerhatikan kelembagaan *coast guard* di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat terlihat bahwa dari sisi proses pembentukannya, kelembagaan *coast guard* di ketiga negara tersebut tidak lahir begitu saja. Pembentukan kelembagaan *coast guard* ternyata melalui proses yang panjang dan memiliki latar belakangnya sendiri.

Di Amerika Serikat, proses awal pembentukan kelembagaan *coast guard* (*United States coast guard/USCG*), sudah dimulai sejak tahun 1790, ketika Kongres menyetujui pembangunan sepuluh unit kapal untuk memungut beacukai dan mencegah penyelundupan.

Di Inggris, His Majesty's Coastguard (HMCG) proses pembentukannya sudah dimulai sejak tahun 1822. Bahkan sebelumnya, pada tahun 1809, Preventive Water Guard terlebih dahulu didirikan yang dianggap sebagai nenek moyang langsung dari HMCG. Tujuan utamanya adalah untuk mencegah penyelundupan, tetapi juga bertanggung jawab untuk memberikan bantuan kepada kapal yang terdampar.

Di Jepang, Japan Coast Guard (JCG) dibentuk pada tahun 1948. Jepang, yang berkepentingan untuk bangkit secara ekonomi setelah berakhirnya Perang Dunia II, perlu membuat kebijakan untuk mengamankan laut, baik laut teritorial maupun internasional, sebagai jalur pelayaran yang aman untuk mendukung kepentingan ekonomi negaranya.

Terlihat di sini, proses pembentukan kelembagaan *coast guard* di ketiga negara tersebut sudah berlangsung lama dan menjadi bagian dari sejarah negara yang bersangkutan dalam hal pengelolaan keamanan laut. Itu artinya, dalam proses pembentukannya terdapat dinamika, dan tidak tertutup kemungkinan telah terjadi perdebatan di antara *stakeholder* terkait, sebelum kemudian menyepakati kelembagaan *coast guard* yang akan dibentuk dan sesuai dengan kebutuhan negaranya.

Status Kelembagaan

JCG, berdasarkan *Japan Coast Guard Law*, berada di bawah Kementerian Transportasi. JCG bukan bagian dari militer, tetapi memiliki kerja sama yang erat dengan Angkatan Bersenjata Jepang (Pasal 101 Undang-Undang Angkatan Bersenjata Jepang). Menteri Pertahanan dapat meminta kerja sama dengan JCG dalam keadaan yang dinilai sangat penting untuk menjalankan misi angkatan bersenjata.

Di Inggris, HMCG merupakan bagian dari Maritime and Coast Guard Agency (MCA), lembaga eksekutif di bawah Menteri Transportasi (*Secretary of State for Transport*). HMCG adalah organisasi sipil berseragam yang terdiri dari relawan dan personel penuh waktu. Meskipun merupakan layanan berseragam seperti *coast guard* di Amerika Serikat, HMCG bukanlah layanan bersenjata atau lembaga penegak hukum.

Di Amerika Serikat, berdasarkan kitab undang-undang hukum federal Amerika

Serikat, USCG merupakan unsur militer, satu dari enam angkatan bersenjata Amerika Serikat (US Armed Force). USCG berada di bawah Departemen Keamanan Dalam Negeri pada masa damai. Namun pada masa perang, setelah mendapat arahan dari Kongres atau Presiden, USCG dapat dipindahkan di bawah Departemen Angkatan Laut (US Department of Navy).

Status kelembagaan *coast guard* di ketiga negara di atas tidak sama. Di Jepang, JCG merupakan institusi sipil di bawah Kementerian Transportasi, tetapi dalam pelaksanaan tugasnya, khususnya dalam situasi tertentu, dapat bekerja sama dengan Angkatan Bersenjata Jepang. Di Inggris, HMCG merupakan sipil murni, bagian dari MCA, juga berada di bawah Kementerian Transportasi. Sementara itu di Amerika Serikat, USCG merupakan unsur militer, berada di bawah Departemen Keamanan Dalam Negeri pada masa damai, tetapi pada masa perang berada di bawah Departemen Angkatan Laut.

Tugas

Japan Coast Guard Law telah mengatur tugas-tugas JCG, antara lain melakukan: penegakan hukum dan peraturan di laut; pencarian dan penyelamatan maritim (SAR); pencegahan pencemaran laut; pencegahan dan pemberantasan kejahatan di laut; pendeteksian dan penangkapan terhadap pelaku kejahatan di laut; pengaturan lalu lintas kapal di laut; pelayanan terkait hidrografi dan bantuan navigasi; pelayanan lain untuk memastikan keselamatan maritim; pelayanan untuk mengungkap terjadinya insiden di laut; dan kerja sama internasional.

Di Inggris, sebagaimana diatur dalam *coast guard Act*, HMCG bertugas melakukan kegiatan-kegiatan: operasi pencarian dan penyelamatan (SAR); manajemen bencana/ insiden (dengan membuka jalur komunikasi dan koordinasi yang penting untuk layanan darurat); pelatihan dan kesiapan (agar personel HMCG siap menangani berbagai keadaan darurat secara efektif); dan pelibatan masyarakat (di mana HMCG bekerja sama dengan komunitas lokal, memberikan saran keselamatan dan meningkatkan kesadaran tentang risiko maritim).

Sementara itu, sesuai dengan US Code, tugas utama USCG di Amerika Serikat mencakup kegiatan-kegiatan: penegakan hukum federal di laut dan perairan yang berada di bawah kedaulatan dan yurisdiksi Amerika Serikat; terlibat dalam pengawasan udara maritim untuk membantu penegakan hukum; menetapkan, mengumumkan, dan menegakkan regulasi untuk mendorong keselamatan jiwa dan harta benda yang berada di permukaan maupun bawah permukaan laut lepas dan perairan yang menjadi yurisdiksi Amerika Serikat; mengembangkan, mengadakan, memelihara, dan mengoperasikan bantuan untuk navigasi maritim, fasilitas pemecah es, dan fasilitas pertolongan untuk mendorong keselamatan di permukaan, bawah permukaan, maupun atas permukaan laut lepas dan perairan yang berada di bawah yurisdiksi Amerika Serikat; terlibat dalam penelitian oseanografi di laut lepas dan

perairan yang berada di bawah yurisdiksi Amerika Serikat; dan memelihara kesiapan untuk mendukung pertahanan Amerika Serikat.

Mencermati tugas kelembagaan *coast guard* di ketiga negara di atas, secara umum JCG, HMCG, dan USCG memiliki tugas tertentu yang sama, antara lain melakukan kegiatan operasi pencarian dan penyelamatan (SAR), penanganan bencana, pengaturan lalu-lintas kapal, dan memastikan keselamatan lingkungan di pantai dan perairan. Sementara itu, untuk tugas penegakan hukum, dari ketiga lembaga *coast guard* tersebut, hanya HMCG yang tidak memilikinya. Tugas penegakan hukum terkait keamanan laut di Inggris dilakukan oleh *stakeholder* lainnya yang berada di bawah koordinasi MCA, antara lain Border Force, Imigrasi, dan Bea Cukai.

Berbeda dengan di Inggris, JCG dan USCG memiliki kewenangan melakukan penegakan hukum. JCG, dalam situasi tertentu, bahkan dapat bekerja sama dengan Angkatan Laut Jepang dalam melakukan penegakan hukum, termasuk di perairan internasional. USCG, sebagai bagian dari unsur militer Amerika Serikat, memiliki kewenangan penuh dalam melakukan penegakan hukum di permukaan maupun bawah permukaan laut lepas dan perairan yang menjadi yurisdiksi Amerika Serikat. USCG pada masa damai dapat melaksanakan operasi militer selain perang (OMSP) yang kompleks yang mencakup navigasi pelayaran, penegakan hukum, pencarian dan pertolongan (SAR), hingga dukungan pertahanan.

Saat ini di Indonesia, tata kelola keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut dilaksanakan oleh beberapa kementerian/lembaga dengan menggunakan dasar hukum yang juga beragam. Kompleksitas isu di sektor maritim nyatanya memang membutuhkan kerja sama seluruh *stakeholder*. Namun demikian, dalam praktiknya hal tersebut juga menimbulkan beberapa permasalahan berikut.

Pertama, kompleksitas kewenangan lembaga di wilayah laut. Dalam upaya penegakan hukum dan keamanan di laut, terdapat 13 (tiga belas) lembaga penegak hukum di laut. Dari beberapa kementerian dan/atau lembaga yang melaksanakan tugas keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut, terdapat 6 (enam) kementerian/lembaga yang memiliki armada/kapal patroli sebagai alat penegakan hukum di laut, yakni TNI AL, POLRI/Direktorat Kepolisian Perairan, Kementerian Perhubungan/Dirjen Hubla (KPLP), Kementerian Kelautan dan Perikanan/Dirjen PSDKP, Kementerian Keuangan/Dirjen Bea Cukai, dan Bakamla.

Kedua, belum ada kesatuan komando dalam pelaksanaan keamanan dan penegakan hukum di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Belum optimalnya keamanan dan penegakan hukum di laut karena belum adanya institusi tunggal (*coast guard*) yang bertanggung jawab di bidang keamanan dan penegakan hukum di laut. Hal tersebut mengakibatkan beberapa persoalan di antaranya (1) terjadinya kekosongan patroli di satu wilayah dan penumpukan, di wilayah lain; (2) terjadi hambatan bagi pelaku ekonomi (karena pemeriksaan berkali-kali oleh K/L berbeda); (3) K/L yang melakukan pemeriksaan kapal, dan apabila

ditemukan pelanggaran, tidak berwenang melakukan penyidikan; (4) K/L melakukan penangkapan kapal, menyerahkan ke penyidik, tetapi kemudian dapat dibebaskan, dan (5) terdapat oknum pelaku ekonomi yang memanfaatkan situasi yang belum sinergis tersebut.

Melihat kompleksitas persoalan tata kelola kelembagaan keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut, Indonesia perlu melihat model kelembagaan *coast guard* di beberapa negara. Berdasarkan perbandingan model kelembagaan *coast guard* di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat, dapat disimpulkan bahwa secara spesifik kelembagaan *coast guard* di dunia memiliki peran, fungsi dan wewenang serta di bawah kementerian/lembaga yang berbeda-beda, tergantung kebutuhan dan kepentingan negara tersebut. Namun, umumnya *coast guard* di dunia memiliki fungsi: (1) *search and rescue* (SAR); (2) penegakan hukum di laut; (3) penjagaan keselamatan maritim; (4) perlindungan lingkungan laut; dan (5) penjagaan keamanan perbatasan.

Tabel 1
Model Kelembagaan *Coast Guard*

	MODEL 1 (Lembaga Koordinasi)	MODEL 2 (Lembaga Terintegrasi Penuh)	MODEL 3 (Lembaga Terintegrasi Parsial)
Kelebihan	Karena sebagai lembaga koordinasi, maka lembaga ini merupakan subsistem penunjang untuk lebih mengefektifkan koordinasi di antara instansi-instansi tersebut.	Terintegrasinya peraturan perundang-undangan serta kelembagaan dalam upaya penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut. Pengadaan sarpras akan terfokus pada penguatan satu lembaga saja sehingga dapat lebih menghemat dan mengefisienkan anggaran pemerintah.	Mampu mengintegrasikan upaya penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut secara terpadu, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun kelembagaan, serta di sisi lain memperkecil resistensi dan penolakan dari instansi-instansi terkait.
Kelemahan	Masih parsialnya upaya penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut, dimana masing-masing instansi sesuai melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangannya masing-masing.	Tingginya resistensi dari instansi-instansi yang fungsinya diintegrasikan, karena akan membawa konsekuensi berupa hilangnya kewenangan bahkan eksistensi dari instansi yang bersangkutan. Kompleksitas peraturan perundang-undangan, dimana integrasi fungsi tersebut mensyaratkan adanya amandemen atau revisi dari berbagai peraturan-perundang-undangan yang memayungi kewenangan berbagai instansi sektoral tersebut.	Meskipun dibentuk satu lembaga terintegrasi, tidak semua fungsi instansi terkait diintegrasikan ke dalam satu lembaga, karena adanya kendala kompleksitas dari sisi peraturan perundang-undangan yang ada, baik dari sisi hukum, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama.

Sumber: Sholihin (2024)

Selain itu, *coast guard* di hampir seluruh negara memiliki area operasi sampai dengan wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), bahkan di beberapa negara *coast guard* melakukan operasi di laut lepas. Selain itu, dalam perkembangan terkini, *coast guard* memiliki peran penting dalam penerapan *grey zone strategy* dalam rangka pengelolaan konflik di laut antarnegara.

Beberapa model kelembagaan yang dapat menjadi alternatif. Pertama, lembaga koordinasi, yang mengadopsi HM *coast guard* di Inggris; kedua, lembaga terintegrasi penuh, yang mengadopsi model US Coast Guard di Amerika Serikat; dan ketiga, mengadopsi model kombinasi US Coast Guard dan Japan Coast Guard (lihat Tabel 1).

D. TRANSPLANTASI HUKUM DAN OPSI MODEL KEBIJAKAN

Model kelembagaan *coast guard* di atas (Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat) dapat menjadi pembelajaran sekaligus bahan bagi pembuatan opsi kebijakan terkait pembentukan kelembagaan *coast guard* di Indonesia. Opsi kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

Opsi pertama, sipil murni seperti di Inggris (HMCG). Namun, karena HMCG tidak memiliki kewenangan dalam pelaksanaan penegakan hukum, efektivitas kelembagaannya tergantung pada instansi-instansi pelaksana. Sebagai lembaga koordinasi, maka lembaga ini merupakan subsistem penunjang untuk lebih mengefektifkan koordinasi di antara instansi-instansi tersebut. Kelemahan dari model ini adalah masih parsialnya upaya penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut, dan berpotensi tidak efektif dalam implementasinya, karena koordinasi antar-instansi masih menjadi “barang mahal” dalam pelaksanaan kebijakan di Indonesia. Ego sektoral masih menjadi tantangan dalam pelaksanaan kebijakan di Indonesia, termasuk dalam pelaksanaan kebijakan keamanan laut yang melibatkan banyak *stakeholder*.

Opsi kedua, mengadopsi model Amerika Serikat (USCG), yang mengintegrasikan semua pelaku kepentingan (berikut fungsi, peraturan perundang-undangan, dan sarana-prasarananya) ke dalam satu lembaga. Opsi ini sesungguhnya efektif untuk menghadirkan kelembagaan *coast guard* yang kuat karena berada dalam satu komando, dan dapat mencegah terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut. Upaya penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut diintegrasikan ke dalam satu lembaga yang bersifat multifungsi, yang ditetapkan oleh satu undang-undang. Meski demikian, opsi ini dapat menimbulkan resistensi dari instansi-instansi yang fungsinya diintegrasikan, karena akan membawa konsekuensi berupa hilangnya kewenangan bahkan eksistensi dari instansi yang bersangkutan. Belum lagi kompleksitas peraturan perundang-undangan, karena integrasi fungsi tersebut mensyaratkan adanya amandemen atau revisi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang memayungi kewenangan berbagai instansi sektoral tersebut.

Opsi ketiga, mengadopsi model paramiliter, yaitu kombinasi JCG dan USCG. Opsi ini mengadopsi aspek-aspek tertentu dari kelembagaan *coast guard* yang terdapat di Jepang dan Amerika Serikat. Secara kelembagaan model ini menawarkan bentuk yang kompromistik, di mana hanya sebagian saja dari fungsi-fungsi instansi yang terkait yang diintegrasikan. Dalam konteks ini, perlu ditentukan lembaga mana atau kewenangan apa saja dari lembaga yang sudah ada, yang perlu dan dapat diintegrasikan, serta lembaga mana saja yang tetap eksis dalam menjalankan kewenangannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Model ini mampu mengintegrasikan upaya penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut secara terpadu, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun kelembagaan, serta di sisi lain memperkecil resistensi dan penolakan dari instansi-instansi terkait.

E. PENUTUP

Bagi Indonesia, sebagai negara maritim dan kepulauan terbesar di dunia, kehadiran dan pembentukan kelembagaan *coast guard* yang kuat dan efektif menjadi sebuah keharusan. *Coast guard* yang bertugas menjaga keamanan dan keselamatan di wilayah perairan Indonesia dan wilayah yurisdiksi maritim Indonesia. *Coast guard* yang kewenangannya jelas, tidak tumpang tindih dengan institusi lain dalam melaksanakan tugasnya, terutama dalam kerangka melaksanakan tugas keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut. Saat ini di Indonesia belum ada kejelasan kelembagaan mana yang paling berwenang melakukan fungsi *coast guard* yang disebabkan masing-masing kelembagaan menjalankan kewenangannya secara sektoral.

Tata kelola keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut saat ini dilaksanakan oleh beberapa kementerian/lembaga dengan menggunakan dasar hukum yang juga beragam. Menjadi penting kemudian bagi Indonesia untuk membentuk satu kelembagaan *coast guard* sebagaimana yang terdapat di negara-negara lain dan diakui secara internasional. *Coast guard* yang kewenangannya jelas, tidak tumpang tindih dengan institusi lain dalam melaksanakan tugasnya. Kelembagaan *coast guard* yang terdapat di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat dapat menjadi pembelajaran bagi Indonesia dalam membuat opsi kebijakan terkait pengaturan tata kelola keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut.

Oleh karena itu, dapat direkomendasikan:

1. Opsi kebijakan pembentukan kelembagaan *coast guard* di Indonesia harus disesuaikan dengan kebutuhan, kondisi dan kepentingan nasional Indonesia, termasuk dapat mengantisipasi dan menjawab permasalahan serta tantangan keamanan laut yang dihadapi Indonesia di tingkat nasional, regional, dan global.
2. Opsi kebijakan pembentukan kelembagaan *coast guard* di Indonesia harus mampu mengintegrasikan upaya penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut secara terpadu, baik dari sisi peraturan perundang-undangan maupun

kelembagaan, serta di sisi lain memperkecil resistensi dan penolakan dari instansi-instansi terkait.

3. Kelembagaan *coast guard* yang dibentuk Indonesia harus sejajar dengan kelembagaan *coast guard* di negara lain dan memiliki fungsi *universal coast guard* serta menggambarkan kepentingan Indonesia dalam pengamanan laut nasional.
4. Untuk memperkuat kelembagaan *coast guard* Indonesia dalam melaksanakan penegakan hukum, keamanan dan keselamatan di laut perlu dibentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tata kelola keselamatan, keamanan dan penegakan hukum di laut, yang di dalamnya mencakup pembentukan kelembagaan *coast guard* Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Coast Guard History. (2009). *The origins of HM Coast Guard*. https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20090216121243/http%3A//yourarchives.nationalarchives.gov.uk/index.php?title%3DCoastguard_History
- Japan Coast Guard. (t.t). *Keeping the oceans safe and enjoyable for future generations*. https://www.kaiho.mlit.go.jp/e/index_e.html
- Japan Coast Guard. (2020). Organizational chart of the JCG. https://www.kaiho.mlit.go.jp/organization/organizational_chart_of_the_jcg.pdf
- Japan Coast Guard. (2022). Maritime safety and security policy program. <https://www.academy.kaiho.mlit.go.jp/education/organization/center/file/msspamphlet-en2022.pdf>
- Katagiri, Y. (2019). Introduction of Japan Coast Guard. <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/10/Annex-7-Session-21-Presentation-by-Japan.pdf>
- Kim, S. K. (2020). "Extended roles and duties of coast guards", dalam *Coast guards and international maritime law enforcement*. Cambridge Scholars Publishing, 23-34.
- Legal Information Institute. (t.t.). U.S. Code: Title 14. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/14>
- Legislation.gov.uk. (t.t.). Coastguard Act 1925. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/15-16/88>
- Maritime and Coast Guard Agency. (t.t.). About us. <https://www.gov.uk/government/organisations/maritime-and-coastguard-agency/about>
- Novianti. (2024, September). Persoalan dualisme coast guard di Indonesia dan solusinya dalam revisi UU Kelautan. *Parliamentary Review*, VI(3), 101–109.
- Paleri, P. (2009). *Coast guards of the world and emerging maritime threats*. Ocean Policy Research Foundation.
- Solihin, A. (2024, Oktober 17). Grand design kelembagaan keamanan, keselamatan dan

penegakan hukum di laut. Bahan FGD Tim FLA Polhukam mengenai kelembagaan Coast Guard di Jepang, Inggris, dan Amerika Serikat.

U.S. Coast Guard. (t.t.). U.S. Coast Guard history. <https://www.history.uscg.mil/home/history-program/>

US Department of Defense. (2022, October 12). United States Coast Guard Strategy. <https://media.defense.gov/2022/Oct/12/2003094294/-1/-1/0/USCG-STRATEGY-2022.PDF>

U.S. Department of Homeland Security. (2018, October 11). U.S. Coast Guard Overview. https://media.defense.gov/2018/Oct/11/2002050118/-1/-1/0/USCG_OVERVIEW.PDF

U.S. Department of Homeland Security. (t.t.). USCG Macro Organizational Chart. <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/org-chart-uscg.pdf>

PERBANDINGAN KELEMBAGAAN COAST GUARD

SEBAGAI NEGARA KEPULAUAN TERBESAR DI DUNIA, INDONESIA BUTUH LEMBAGA KEAMANAN LAUT YANG KUAT DAN EFEKTIF



Perbandingan Jepang - Inggris - Amerika Serikat



His Majesty's Coastguard (HMCG)

Sejarah HMCG dimulai tahun 1822, berakar dari Preventive Water Guard yang didirikan tahun 1809.



Kaijō Hoan-chō/Japan Coast Guard (JCG)

Sejarah JCG didirikan pada 12 Mei 1948, memiliki kerja sama yang erat dengan angkatan bersenjata Jepang.



United States Coast Guard (USCG)

Sejarah USCG diwarnai sejumlah fusi lembaga dan transfer organisasi induk sejak didirikan tahun 1790.

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • unit sipil • bagian dari MCA, yang merupakan lembaga eksekutif di bawah Menteri Transportasi • lingkup tugas: SAR, manajemen bencana, pelatihan, dan kemitraan keselamatan maritim | <ul style="list-style-type: none"> • bukan bagian dari militer • berada di bawah Kementerian Agraria, Infrastruktur, Perhubungan, dan Pariwisata (MLITT) • lingkup tugas: penegakan hukum dan peraturan laut, pengaturan lalu lintas kapal di laut, SAR, kerja sama internasional, dan pelayanan lain terkait keselamatan maritim | <ul style="list-style-type: none"> • unit militer • masa damai di bawah Departemen Keamanan Dalam Negeri • lingkup tugas: penegakan hukum, keamanan pelayaran, SAR, dan dukungan pertahanan |
|--|--|--|

Opsi Kebijakan Pelembagaan Keamanan Laut

Sipil & Koordinatif

Fungsi keamanan laut dilaksanakan oleh sebuah lembaga sipil murni yang hanya mengkoordinasikan kewenangan pemangku kepentingan terkait.



Mengadopsi model HMCG Inggris, efektivitas pelaksanaan tugas keamanan laut pada model pelembagaan ini sangat bergantung pada kehendak setiap lembaga terkait untuk saling berkoordinasi.

Militer & Terintegrasi Penuh

Fungsi seluruh instansi yang terkait dengan upaya penegakan hukum, keamanan, dan keselamatan di laut diintegrasikan ke dalam satu lembaga yang bersifat multifungsi, yang ditetapkan dalam UU.



Mengadopsi model USCG Amerika Serikat, efektivitas pelaksanaan tugas keamanan laut pada model pelembagaan ini dapat mengintegrasikan seluruh peraturan perundang-undangan, kelembagaan, dan anggaran.

Paramiliter & Terintegrasi sebagian

Fungsi keamanan laut dilaksanakan oleh satu lembaga yang mengintegrasikan sebagian fungsi instansi sipil dan militer dalam pendekatan kompromistis.



Mengadopsi model kombinasi USCG dan JCG, pelaksanaan tugas keamanan laut pada model pelembagaan ini mampu diintegrasikan dengan memperkecil resistensi instansi-instansi terkait.

