

KONVENSI HUKUM LAUT BARU
DAN MASALAH PERIKANAN*)

Oleh

PROF. DR. KOMAR KANTAATMADJA, SH. Um**)

-
- *) Makalah disajikan pada Studi Seminar Implementas
Wawasan Nusantara Di Bidang Perikanan, Biotrop-Bogor,
14-15 Desember 1982.
- ***) Panitia Kerja Tetap Wawasan Nusantara, Departemen
Pendidikan dan Kebudayaan.

KONVENSI HUKUM LAUT BARU
DAN MASALAH PERIKANAN

Berbicara tentang Wawasan Nusantara dalam bentuk implementasinya dan menghubungkannya dengan masalah perikanan, adalah tidak dapat dilepaskan dari disiplin ilmu yang saya dukung yang kebetulan hanya seorang saja "tukang" hukum Internasional.

Barangkali kalau kita lihat dalam artian Wawasan Nusantara sebagai satu gagasan yang melihat kesatuan yang utuh menyeluruh dari pulau, laut diantaranya dan udara sebagai arti-an substansinya, maka kita akan melihat satu pola pandang yang bukan saja merupakan pola pandang Indonesia yang melihat life on land, life at sea sebagai satu kesatuan yang utuh menyeluruh. Karena itu maka life on land dan life at sea yang tidak terpisahkan itu membawa kita kepada permasalahan perikanan dalam artian salah satu penampakan dari living resources yang terdapat di bumi kita ini.

Lalu kenapa kita mesti berpaling kepada life at sea ? Ini tidak lain karena cara pandang kita sendiri yang menganggap satunya tanah dan air, satunya pulau dan lautan, sehingga laut bukanlah pemisah, tetapi adalah penghubung daripada daratan. Karena itu juga kehidupan di darat dan di laut merupakan satu kesatuan yang bulat, satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

Kalau kita lihat data dari FAO (Robinson, 1971) diperkirakan bahwa penduduk dunia akan bertambah dari 2,8 bilyun menjadi 4,5 bilyun di tahun 1980 dan hingga 8 bilyun pada tahun 2000. Demikian juga demand for fish akan meningkat dari 73 juta ton tahun 1980 menjadi sekitar 100 juta ton pada tahun 2000.

Dengan perkiraan pertambahan penduduk dunia sekitar 2 %/tahun hingga tahun 1985 dan kemudian 1,7 % hingga tahun 2000, maka dapat disimpulkan peningkatan konsumsi ikan sebanyak 76,4 %. Untuk Asia, peningkatan ini akan berkisar

130,8 % (diambil dari Orasi ilmiah pada Dies UNPAD XXV yang dibawakan oleh saya sendiri). Dengan demikian akan ternyata bahwa demand for fish ini meningkat; juga demand dari bangsa-bangsa untuk menangkap ikan di lautan akan bertambah.

Nah, kalau kita lihat, lautan yang pada mulanya dianggap tidak terbatas pada akhirnya telah menunjukkan bahwa lautan adalah sangat terbatas, dalam artian sebagai sumber daripada effort.

Kalau kita kembali kepada pandangan kita untuk mendahului hukum laut, Konvensi Hukum Laut baru yang ditanda tangani minggu ini, maka kita akan kembali kepada dua pola dari dasar pendekatan kita tentang darat dan laut tadi, life on land dan life at sea yang merupakan kesatuan yang dimanifestasikan dengan Deklarasi Juanda 13 Desember 1957 yang menyatakan bahwa segala perairan di sekitar, diantara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan negara Republik Indonesia dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian dari perairan pedalaman atau perairan mutlak negara Republik Indonesia. Itu adalah sebagian dari Deklarasi Juanda yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1960 yang meletakkannya dalam bentuk perundang-undangan. Diantara diktum yang penting dari perundang-undangan ini adalah jalur laut wilayah selebar 12 mil diukur terhitung dari garis-garis pangkal lurus. Kalau kita lihat Konvensi Hukum Laut baru menentukan bahwa negara kepulauan dapat menarik garis pangkal lurus. Tidak semua negara dapat menarik garis pangkal lurus. Garis pangkal yang dapat ditarik oleh suatu negara adalah garis yang sesuai dengan garis pasang surut. Jadi territorial water itu diukur paralel dengan garis pasang surut, kecuali bagi negara kepulauan. Dan Indonesia termasuk salah satu dari 5 negara kepulauan yang dianggap sebagai negara kepulauan berdasarkan Konvensi Hukum Laut baru itu. Syarat Konvensi Hukum Laut baru mengatakan perbandingan antara tanah dan air,

yang ada antara laut dan darat itu dalam cara pandangnya. Dengan demikian konsep Wewasan Nusantara adalah konsep yang memenuhi Konvensi Hukum Laut baru. Kemudian garis pangkal yang ditarik tidak boleh lebih dari 100 mil dengan ketentuan kalau ada yang lebih dari 100 mil hanya boleh sampai 125 mil; dan jumlah garis yang lebih dari 100 mil dan kurang dari 125 mil itu hanya boleh 3 % dari seluruh garis pangkal yang ada. Dan Indonesia memenuhi itu juga.

Dengan demikian Indonesia adalah negara kepulauan, karena itu Indonesia boleh menarik garis pangkal lurus. Barangkali dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa karena itu Undang-Undang No. 4 membawa penambahan jurisdiksi teritorial yaitu dengan cara pengukuran baru. Tadinya wilayah Indonesia adalah $2.027.087 \text{ km}^2$ menjadi $5.193.250 \text{ km}^2$ atau dengan tambahan sekitar $3.166.163 \text{ km}^2$. Ini ditambah lagi dengan landas kontinen berdasarkan Deklarasi 17 Februari 1969 yang kemudian diundangkan dalam bentuk Undang-Undang No. 173 dan ditambah lagi (maksudnya landas kontinen untuk seabed dan subsoil) 21 Maret 1980 dengan ZEE, yaitu suatu wilayah di luar jurisdiksi nasional yang diukur dari garis pangkal itu seluas 200 mil laut. Dimana negara pantai mempunyai jurisdiksi untuk eksploitasi dan eksplorasi dari sumber-sumber ekonomi.

Dengan demikian tambahan itu bertambah lagi 800.000 km^2 wilayah landas kontinen di luar batas-batas negara Nusantara dengan $3,10^6$ mil persegi wilayah laut untuk eksploitasi kekayaan alam berdasarkan kewenangan ZEE.

Permasalahannya sekarang apakah kita mampu untuk mengeksploitasi dan mengeksplorasi hal tersebut.

Dari tabel ceramah Bapak Dirjen Perikanan terlihat ada bentuk perikanan pantai, perikanan lepas pantai dan perikanan samudera. Barangkali dengan diterimanya Konvensi Hukum Laut baru, tabel 8 yang melihat perikanan pantai, perikanan lepas pantai dan perikanan samudera ini harus menjadi

perikanan pantai, perikanan lepas pantai dan perikanan di ZEE. Karena bagaimanapun kita harus mencoba menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan yang pemanfaatannya diserahkan kepada kita berdasarkan Konvensi Hukum Laut baru itu.

Kalau kita lihat ketentuan-ketentuan perikanan sebelumnya, barangkali kita akan sampai kepada ketentuan yang terdahulu, yaitu SK Menteri Pertanian No. 607/1976 yang membagi-bagi wilayah perikanan menjadi first fishing belt yakni hingga 3 mil dari low water mark, second fishing belt 4 mil di luar first fishing belt, third fishing belt adalah perairan di laut third fishing belt itu. Ini adalah keadaan pada tahun 1976.

Kemudian yang paling "recent" adalah perikanan pantai, perikanan lepas pantai dan perikanan samudera. Tetapi barangkali permasalahan ini harus mendapat penyesuaian dengan recording daripada lautan kita berdasarkan Konvensi Hukum Laut baru itu yang melihat sebagai laut pedalaman dan laut lepas (high seas) bukan laut teritorial, ia adalah laut lepas (high seas), tetapi kewenangan untuk mengeksploitasi dan mengeksplorasi sumber-sumber yang ada di dalamnya menjadi hak negara pantai.

Dengan demikian, barangkali perikanan di ZEE ini dalam alternatif pola implementasi, nantinya akan menjadi "fath bar" untuk street penanaman modal asing (PMA), joint venture menjadi perikanan lepas pantai, lalu perikanan pantai adalah untuk para nelayan kita. Atau bisa juga barangkali satu pendekatan lain yang melihat kepada regionalisasi dari kepadatan perikanan dengan melihat red zone, green zone, yellow zone dan black zone di Timur. Barangkali makin padat ikannya makin relevan untuk nelayan pribumi, makin rendah densitasnya makin "fath bar" untuk improvement daripada marine capital investment.

Permasalahan yang dikemukakan dan ditemui di dalam pertemuan dengan BKPM minggu yang lampau adalah menurunnya investasi di bidang perikanan. Alternatif problematik yang

ada antara lain adalah bahwa feasibility study yang dibuat oleh perusahaan-perusahaan perikanan "basic the base on trawl fishing". Lalu dengan dilarangnya trawl fishing menjadi di luar feasibility itu dan mendapatkan kesulitan. "In the absent" daripada satu ketentuan lain yang menggantikan ini, maka tentunya pihak investor masih menunggu satu kebulatan pola kebijakan yang lebih tegas.

Dilihat dari segi lain barangkali juga satu Undang-Undang tentang ZEE masih sedang ditunggu karena pada dasarnya sampai sekarang masih berupa Rencana Undang-Undang. Sedangkan yang ada sekarang adalah pengumuman pemerintah Republik Indonesia tentang ZEE saja yang menyatakan :

"ZEE Indonesia adalah jalur di luar laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan dengan Undang-Undang No. 4/1960, yakni implementasi dari Deklarasi Juanda 1957, yang lebarnya 200 mil laut diukur dari garis-garis pangkal laut wilayah Indonesia. Di dalam ZEE tersebut Indonesia mempunyai atau melaksanakan hak berdaulat untuk melakukan eksploitasi dan eksplorasi pengelolaan dan pelestarian sumberdaya hayati dan non hayati dari dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya, dan hak berdaulat untuk melakukan kegiatan eksploitasi dan eksplorasi ekonomi selainnya di jalur tersebut. Yurisdiksi yang berhubungan dengan pembuatan dan penggunaan pulau buatan, instalasi-instalasi dan bangunan lainnya, penelitian ilmiah mengenai laut, pelestarian lingkungan laut dan hal-hal lain berdasarkan hukum internasional".

Kemudian ada nota edaran dari Departemen Luar Negeri tahun 1980 No. D 11878029 yang menyatakan bahwa telah diumumkan ZEE 200 mil, peraturan perundang-undangan tentang ZEE akan segera dibentuk menjelang adanya Undang-Undang ZEE. Semua kapal ikan asing yang beroperasi di ZEE wajib tunduk dan pengaturan sementara sebagai berikut :

"bahwa kapal asing tidak diperkenankan melakukan kegiatan perikanan di ZEE tanpa ijin yang dikeluarkan

pemerintah Indonesia. Surat ijin berlaku 3 bulan, dan sebagainya. Permohonan ijin lewat Ditjen Perikanan dengan tembusan ke Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan Keamanan disertai nama kapal, tonage, jenis ikan yang akan ditangkap, daerah kegiatan, nama kapten, "call-sign" dan sebagainya".

Kemudian kewenangan yang diberikan oleh konvensi dalam hubungan dengan ini adalah bahwa ZEE itu merupakan "suffrage in right" jadi merupakan hak berdaulat bukan merupakan kedaulatan penuh untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan dari natural resources, living maupun non living, dalam "sea belt" subsoil atau dalam kolom airnya. Termasuk juga economic exploitation dan exploitation dari zona itu dalam hubungannya dengan pemanfaatan energi dari air, arus dan angin. Dan semua ini sama dengan Deklarasi dari ZEE.

Kemudian yang penting lagi adalah pasal 61 daripada Konvensi Hukum Laut, bahwa negara pantai akan menentukan (pada ayat 1) allowable catch daripada living resources dalam ZEE-nya. Juga akan menentukan proper conservation dan management measure yang didasarkan atas best scientific evident available. Dua hal ini menunjukkan bahwa kita harus melakukan berbagai penelitian dalam penentuan ini yang merupakan kewajiban kita sebagai negara pantai, kalau kita ingin mendapat manfaat dari Konvensi Hukum Laut baru.

Kewajiban-kewajibannya dalam hubungan dengan ZEE. Kewajiban untuk tetap memelihara populasi daripada harvested species dalam tingkat yang dapat tetap memenuhi MSY-nya. Akan memperhatikan juga dengan ditangkapnya satu species itu, ketergantungan species lain pada harvested species. Akan mempertukarkan, available scientific information, informasi tentang tangkapan dan statistik perikanan beserta semua data yang relevan tentang fish stock amupun hal-hal yang berhubungan dengan secara berkala.

Pasal 62, negara pantai wajib untuk meningkatkan

optimum utilization daripada living resources di ZEE. Kemudian bahwa negara pantai akan menentukan capacity to harvest dari living resources dalam ZEE-nya dan jika negara pantai tidak menentukan capacity to harvest dan allowable catch-nya maka negara lain berhak melakukan tangkapan untuk sisa hingga mencapai MSY-nya. Dengan demikian hak negara pantai untuk menangkap ikan ini (kalau tidak dipergunakan) menjadi hak negara lain. Dasar pemikirannya adalah ikan itu bukan milik negara pantai, tetapi hanya hak menangkapnya, hanya menjadi milik setelah ditangkap. Apalagi bila dihubungkan dengan migratory species. Jadi ternyata hak menangkap ikan yang merupakan hak eksklusif kita di ZEE itu kalau tidak ditangkap menjadi hak nelayan segala bangsa.

Kewajiban berikutnya adalah kewajiban dari negara lain untuk mengikuti ketentuan-ketentuan tentang konservasi dan persyaratan-persyaratan yang dibuat oleh hukum dan ketentuan dari negara pantai.

Kita masih sedang membuat undang-undang tentang ZEE dan undang-undang perikanan. Ketentuan-ketentuan ini dapat berupa lisensi untuk fishermen, fishing vessel dan equipment; menentukan species yang boleh ditangkap; menentukan quota tangkapan dan wilayah yang boleh ditangkap; bentuk, ukuran dan jenis angkapan; bentuk, besar, dan jumlah kapal ikan yang boleh dipergunakan; menentukan umur, ukuran dari ikan dan species-species yang boleh ditangkap; juga menentukan kapal-kapal yang diperkenankan untuk melakukan penangkapan.

Ada ketentuan-ketentuan lain yang sangat menarik di sini, yakni untuk menempatkan observasi dan trainees dalam kapal-kapal asing yang diijinkan untuk melakukan penangkapan itu.

Kewajiban juga dapat ditentukan untuk mendaratkan sebagian atau seluruhnya dari tangkapan di pelabuhan-pelabuhan negara pantai; menentukan syarat-syarat daripada joint venture atau cooperative arrangement yang dibuat dalam rangka pemanfaatan di ZEE. Itu adalah antara lain dalam

hubungannya dengan apa yang merupakan ketentuan-ketentuan yang dapat di enforce oleh negara pantai untuk penangkapan ikan yang diijinkan di ZEE-nya.

Pasal 73 menentukan negara pantai dapat membuat peraturan-peraturan dan ketentuan yang harus diikuti oleh negara lain yang melakukan penangkapan ikan di wilayah negara tersebut. Dan juga "to ensure compliances" jadi untuk enforce ketentuan-ketentuan yang dibuatnya itu. Dengan ketentuan bahwa penangkapan arest daripada vessel harus segera diperiksa dan dilepaskan lagi dengan memberikan reasonable bond and other security. Kalau penalti ini termasuk hukum penjara, maka harus diberitahukan dan harus merupakan pelanggaran terhadap undang-undang perikanan yang berlaku di wilayah negara itu. Maksudnya setiap pidana yang diberikan harus berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan order yang ranking perundang-undangannya rendah.

Batas-batas wilayah negara harus lebih dahulu di "depository" ke United Nation untuk dapat diketahui oleh negara-negara lain dan sebetulnya ratifikasi daripada Konvensi mewajibkan kita untuk memberikan peta dalam skala besar. Dengan demikian diantara kewajiban negara peserta Konvensi Hukum Laut adalah menyerahkan untuk "depository" peta-peta ukuran besar daripada garis-garis pangkal. Satu hal yang kalau ingin cepat dipenuhi adalah bukan harus cukup punya tenaga ahli, tetapi juga biaya yang sangat besar.

Sekian saja makalah singkat dari saya, terima kasih.