

PERMASALAHAN PERATIRAN PERUBAHAN LINDANGAN  
PERIKANAN DI INDONESIA

oleh :

Soemarno \*\*)

Etty Hidman \*\*\*)

---

\*) Masalah disajikan pada Studi Seminar Implementasi Wawasan  
Masyarakat di Bidang Perikanan. BIOTROP-Bogor, 14-15  
Desember 1982.

\*\*) Staf Direktorat Jenderal Perikanan

\*\*\*) Staf Pengajar Institut Pertanian Bogor

## PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PERIKANAN DI INDONESIA

Bangsa Indonesia bermukim disuatu kepulauan yang sebagian besar terdiri dari lautan yang sangat potensial sumber daya perikananannya, serta pemanfaatannya semakin meningkat secara cepat; bahkan di dalam kerangka pembangunan ekonomi Indonesia bidang perikanan diklasifikasikan sebagai salah satu sub sektor.

Berkembangnya pemanfaatan sumber daya perikanan ini belum dilandasi oleh suatu peraturan perundang-undangan yang mampu mendukung kearah pembangunan perikanan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat ini masih merupakan warisan dari zaman Hindia Belanda, sehingga mengandung berbagai kelemahan dan kekurangan.

Pengelolaan sumber daya perikanan harus berpedoman pada kaidah dimana pemanfaatannya memerlukan pengendalian untuk menghindarkan terjadinya daerah kritis dan harus dikembangkan daerah yang padat tangkapannya dibawah optimal, juga harus dihindarkan pemanfaatan yang merusak sumber dan lingkungan.

Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar hukum yang harus dijabarkan kedalam Undang-Undang Perikanan yang akan melandasi pembangunan sub sektor Perikanan. Pembangunan perikanan tidak hanya menyangkut peningkatan produksi tetapi juga menyangkut masalah sosial dan ekonomi nelayan. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada Zaman Hindia Belanda dilihat dari segi teknis, sosial dan ekonomi kelautan sudah sangat ketinggalan. Dengan berkembangnya hukum laut nasional dan internasional mempengaruhi pengaturan pemanfaatan atau sumber

daya perikanan baik sebagai negara kepulauan maupun negara pantai dalam melaksanakan ZEE. Dengan diantulkannya negara kepulauan didalam ICNT maka negara Indonesia wajib menghormati hak tradisional dari negara tetangga terdekat yang sejak dahulu telah melaksanakan haknya diperairan laut yang semula berstatus laut bebas dan kemudian menjadi perairan dari negara tetangga yang bersangkutan. Perkembangan ini belum tertampung dalam perundang-undangan lama dan perlu dituangkan dalam perundang-undangan baru juga mengenai ZEE pengaturannya perlu diterangkan dalam perundang-undangan perikanan. Pengaturan bidang perikanan sampai saat ini masih belum dapat memberikan kepastian hukum yang mantap, karena itu perlu segera dikeluarkan undang-undang Perikanan yang baru yang bersumberkan pada UUD 1945 dan GBHN serta dengan memperhatikan perkembangan hukum nasional dan internasional.

PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
PERIKANAN DI INDONESIA

PENDAHULUAN

Secara alamiah bangsa Indonesia ditakdirkan bermukim disuatu kepulauan yang  $\frac{3}{4}$  bagiannya terdiri dari perairan laut yang sangat potensial sumberdaya perikananannya. Dan wajarlah apabila potensi ini menjadi tujuan hidup dan dihayati oleh tidak kurang dari 1,8 juta orang nelayan/petani ikan masing-masing dengan keluarganya.

Dengan adanya kenyataan-kenyataan yang menunjukkan, bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan yang akhir-akhir ini senantiasa meningkat secara cepat, maka bidang perikanan kita secara muntap telah mampu menunjukkan perannya sebagai salah satu katalisator dari berbagai macam usaha penunjang dan lanjutan (backward and forward linkage) yang melibatkan permodalan, teknologi serta tenaga kerja dari berbagai macam tingkatan, misalnya galangan kapal, pabrik jaring, pengasinan/pengalengan ikan. Sehingga dapat berlangsungnya secara terus menerus kegiatan perikanan sepanjang masa akan berarti pula dapat berlangsungnya berbagai kegiatan penunjang dan lanjutan tersebut, maka sangat tepatlah kiranya bahwa dalam kerangka pembangunan ekonomi Indonesia, bidang perikanan dikwalifikasikan sebagai salah satu sub sektor.

Di satu pihak kita telah melihat semakin meningkatnya kegiatan perikanan yang diikuti meningkatnya industri-industri penunjang dan lanjutan, tetapi dilain pihak berkembangnya pemanfaatan sumberdaya perikanan belum dilandasi suatu peraturan perundang-undangan yang mampu mendukung arah pembangunan bidang perikanan. Karena sampai saat ini peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-undang masih terdiri dari ordonansi-ordonansi Zaman Hindia Belanda yang dengan sendirinya mengandung berbagai kelainan dan kekurangan.

Dengan belum mantapnya perundang-undangan yang dipergunakan sebagai landasan pemanfaatan sumberdaya perikanan, berarti tidak terjaminnya kepastian hukum untuk melakukan usaha dibidang ini. Hal ini secara umum menjadi hambatan psikologis bagi setiap orang yang berkeinginan menanam modalnya dibidang perikanan maupun industri-industri penunjang dan lanjutannya yang lebih lanjut akan menjadi penghambat pembangunan sub sektor perikanan.

Dalam pelaksanaan pengelolaan sumberdaya perikanan, dikenal kaidah-kaidah pengelolaan sumber secara rasional. Dengan berpedoman kepada kaidah-kaidah tersebut, maka antara lain diharapkan agar :

- daerah penangkapan ikan yang tersebar di seluruh perairan dapat dimanfaatkan secara optimal, hal mana memerlukan langkah-langkah pengendalian terhadap tekanan pemanfaatan di masing-masing daerah penangkapan untuk menghindarkan terjadinya daerah kritis dan daerah yang padat tangkapnya masih jauh dibawah optimal harus diusahakan pengembangannya.
- sumber dapat dimanfaatkan secara lestari, hal mana memerlukan langkah-langkah untuk menghindarkan cara pemanfaatan yang bersifat merusak sumber dan lingkungan serta langkah-langkah pengendalian pencemaran.

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan ketentuan konstitusional yang mencantumkan tekad bangsa Indonesia dalam memanfaatkan sumberdaya perikanan, dan bertujuan untuk mewujudkan pemerataan pemanfaatannya bagi kepentingan kesejahteraan seluruh masyarakat. Pasal ini merupakan dasar hukum yang lebih lanjut harus dijabarkan kedalam Undang-Undang perikanan yang akan melandasi Pembangunan sub sektor perikanan.

Perkembangan hukum laut nasional dan internasional merupakan hal-hal yang baru mempengaruhi pengaturan pemanfaatan sumberdaya perikanan, baik yang menyangkut hak negara kita dalam kedudukannya sebagai negara kepulauan (archipelagic state) maupun sebagai negara pantai dalam melaksanakan kedaulatannya di Zona Ekonomi Ekekklusip.

#### PERMASALAHAN

Meningkatnya kegiatan perikanan beserta usaha-usaha penunjang dan lanjutannya sebagaimana berlangsung sekarang ini sudah sampai kepada garis ambang yang memerlukan landasan peraturan perundang-undangan yang dari segi teknis dan idial mampu mengkomodasi permasalahan-permasalahan yang timbul sehingga terwujud kepastian hukum dalam pengusahaan. Karena pembangunan perikanan yang kita hayati bersama sekarang ini tidak hanya sekedar menyangkut peningkatan produksi serta produktivitas dari setiap unit penangkap ikan dan kelestarian sumber saja, tetapi lebih luas lagi yaitu menyangkut masalah-masalah sosial dan ekonomi kenelayanan. Hal yang demikian tidak lagi mungkin didasarkan kepada peraturan perundang-undangan lama (Zaman Hindia Belanda) yang dari segi teknis dan sosial/ekonomi kenelayanan sudah sangat ketinggalan.

Perkembangan hukum laut nasional yang merubah lebar laut wilayah dari 3 mil (Ordonansi Laut Territorial Stbl.1939 No.442) menjadi 12 mil (Undang-undang No.4 tahun 1960/Prp) yang merupakan penguangan konsepsi Nusantara kedalam bentuk Undang-undang laut internasional, khusus yang menyangkut regim negara kepulauan (archipelagic state). Karena dengan dicantumkannya regim negara kepulauan didalam Informal Composite Negotiating Text (I.C.N.T.) yang merupakan hasil yang telah disepakati dalam Konferensi Hukum Laut P.D.B. ke III (United Nation Conference on the Law of the Sea (UNCLOS) disyaratkan bahwa negara nusantara yang bersangkutan wajib meng-

normati hak-hak tradisional dari negara tetangga terdekat yang sejak dahulu telah melaksanakan hak-haknya diparairan laut yang semula berstatus sebagai laut bebas dan kemudian menjadi perairan pedalaman dari negara nusantara yang bersangkutan. Perkembangan hukum laut yang menyangkut hak dan kewajiban negara tetangga terdekat dengan sendirinya belum tertampung dalam perundang-undangan lama dan perlu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan perikanan yang baru.

Disamping itu, menyangkut pula perkembangan hukum laut internasional, khususnya yang mengenai regime zona ekonomi eksklusip perlu pula dituangkan kedalam perundang-undangan perikanan yang baru.

#### PEMECAHAN MASALAH

Pembangunan perikanan memerlukan landasan peraturan perundang-undangan yang baru yang mampu mendukung pengembangannya baik dari segi teknis maupun sosial/ekonomi kenelayanan. Dengan pengaturan yang baru akan terwujud suatu kepastian hukum dalam pengusahaan, tidak saja menyangkut usaha penangkapan ikan, tetapi juga usaha-usaha penunjang dan lanjutan.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang baru, yang sangat prinsipial perlu diperhatikan ialah ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

"Bumi dan air dan segala isi yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dalam ayat tersebut secara implisit telah tercantum keharusan-keharusan bagi seluruh rakyat dan Negara c.q. Pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan sumberdaya perikanan. Keharusan-keharusan yang bersifat mengikat tersebut dalam proyekasinya didalam bentuk peraturan perundang-undangan

normatif hak-hak tradisional dari negara tetangga terdekat yang sejak dahulu telah melaksanakan hak-haknya dipereairan laut yang semula berstatus sebagai laut bebas dan kemudian menjadi perairan pedalaman dari negara nusantara yang bersangkutan. Perkembangan hukum laut yang menyangkut hak dan kewajiban negara tetangga terdekat dengan sendirinya belum tertampung dalam perundang-undangan lama dan perlu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan perikanan yang baru.

Disamping itu, menyangkut pula perkembangan hukum laut internasional, khususnya yang mengenai regim zona ekonomi eksklusif perlu pula dituangkan kedalam perundang-undangan perikanan yang baru.

#### PEMECAHAN MASALAH

Pembangunan perikanan memerlukan landasan peraturan perundang-undangan yang baru yang mampu mendukung pengembangannya baik dari segi teknis maupun sosial/ekonomi kenelayanan. Dengan pengaturan yang baru akan terwujud suatu kepastian hukum dalam pengusahaan, tidak saja menyangkut usaha penangkapan ikan, tetapi juga usaha-usaha penunjang dan lanjutan.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang baru, yang sangat prinsipil perlu diperhatikan ialah ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi :

"Bumi dan air dan segala isi yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dalam ayat tersebut secara implisit telah tercantum keharusan-keharusan bagi seluruh rakyat dan Negara c.q. Pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan sumberdaya perikanan. Keharusan-keharusan yang bersifat mengikat tersebut dalam proyekainya didalam bentuk peraturan perundang-undangan



harus tentantun materi-materi pokok yang sekurang-kurangnya meliputi hal-hal berikut :

- bahwa sumberdaya perikanan harus dapat dimanfaatkan secara lestari, karena apabila sumber tidak berada dalam keadaan lestari, maka yang memperoleh manfaat hanya rakyat yang hidup dalam kurun waktu tertentu saja, sedang generasi-generasi penerusnya tidak lagi memperoleh manfaatnya. Dengan terbinaanya kelestarian, maka kegiatan perikanan beserta kegiatan penunjang dan lanjutannya dapat berlangsung secara terus menerus sehingga bidang perikanan mampu menjadi ruang kehidupan dari sebagian anggota masyarakat.

Dalam rangka pembinaan kelestarian ini, antara lain perlu diatur mengenai ketentuan-ketentuan pembatasan unit-unit penangkap ikan, larangan penggunaan alat/sarana atau cara tertentu untuk menangkap ikan, larangan perusakan lingkungan dan lain-lain;

- bahwa sumberdaya perikanan tidak sekedar memberikan manfaat kepada kelompok masyarakat yang langsung melakukan penangkapan ikan, tetapi harus pula dapat memberikan manfaat kepada kelompok masyarakat yang lain. Adapun yang menyangkut bentuk "manfaat" ini ialah antara lain tersedianya ikan dalam rangka mencukupi kebutuhan gizi masyarakat atau tersedianya sebagian dana pembangunan yang berasal dari pengumpulan pungutan negara terhadap setiap orang yang melakukan penangkapan ikan. Untuk ini perlu diatur tentang 1) pengendalian harga ikan agar semua lapisan masyarakat mampu memperoleh ikan sesuai dengan daya beli yang dimilikinya dan 2) pengaturan tentang pungutan yang wajib dibayar oleh orang yang melakukan penangkapan ikan;

Bemikian juga sport fishery yang mungkin berkembang dengan meningkatnya pendapatan penduduk dan kegemaran memancing ikan pada masyarakat perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undangan.

- bahwa dalam pemanfaatan sumberdaya perikanan, khususnya menyangkut kegiatan penangkapan, harus terbuka kemungkinan digunakannya unit-unit penangkapan yang memiliki kemampuan teknis jauh lebih tinggi, kecenderungan terjadinya monopoli pemanfaatan dapat dihindarkan. Untuk ini perlu ditetapkan jalur-jalur penangkapan ikan bagi masing-masing jenis, ukuran, tipe unit penangkapan.

Hal yang penting pula untuk diperhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan perikanan ialah yang menyangkut perkembangan hukum laut nasional dan internasional. Karena perkembangan hukum laut tersebut mempengaruhi hak dan kewajiban negara dan bangsa Indonesia dibidang perikanan dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban negara dan bangsa Asing yang meliputi hal-hal berikut :

- Undang-undang No.4 tahun 1960/Prp tentang "perairan Indonesia" yang merupakan penerapan konsepsi Nusantara kedalam bentuk Undang-undang telah merubah perairan wilayah Indonesia yang terdahulu selebar 3 mil (Ordonansi Laut Teritorial Stbl. 1939 No.442) menjadi 12 mil. Dengan perubahan lebar laut wilayah ini yang disertai cara pengukuran sebagaimana tersebut dalam Undang-undang diatas, maka diantara pulau-pulau kita tidak lagi terdapat laut bebas (high sea). Dengan adanya ketentuan yang demikian, khusus yang menyangkut bidang perikanan, dengan sendirinya tidak lagi terdapat kebebasan menangkap ikan bagi kapal-kapal perikanan asing di perairan Indonesia, walaupun sebelum ditetapkannya Undang-Undang No 4 tahun 1960/Prp tersebut, bagian perairan yang digunakan sebagai daerah penangkapan ikan (fishing zone) kapal-kapal asing tersebut termasuk kawasan laut bebas.

Memang konsepsi Nusantara kita tersebut pada dasarnya adalah konsepsi sepihak, sehingga pada saat konsepsi tersebut diusahakan untuk dicantumkan dalam salah satu ketentuan hukum laut internasional yang baru, maka sampai dengan disetujuinya rancangan hukum laut yang baru oleh P.B.B. pada 30 April 1982 di New York, konsepsi regime negara nusantara yang bersangkutan berkewajiban menghormati hak-hak tradisional negara tetangga terdekat, antara lain hak perikanan tradisional. Sehubungan dengan perkembangan hukum laut Internasional tersebut, maka dalam perundang-undangan perikanan yang baru harus pula tercantum kemungkinan untuk menampung hak-hak perikanan tradisional dari negara tetangga terdekat ;

- Hak perikanan negara pantai di Zone Ekonomi Eksklusif adalah merupakan regime baru di bidang hukum laut internasional. Konsepsi regime ini terutama dikembangkan oleh negara-negara pantai yang termasuk kelompok negara yang sedang/belum berkembang. Negara-negara yang demikian pada umumnya belum memiliki armada perikanan yang mampu memanfaatkan perairan yang jauh dari pantainya. Dengan menyadari bahwa stock ikan yang terdapat di perairan wilayahnya tidak terlepas dari stock ikan yang terdapat di perairan di luar perairan wilayahnya, maka mereka merasa dirugikan oleh beroperasinya kapal-kapal perikanan asing diluar laut wilayahnya tanpa memberikan keuntungan apapun. Dengan ditetapkannya konsepsi regime Z.E.E. dalam konsepsi hukum laut internasional tersebut, dengan berbagai hak dan kewajiban negara pantai serta negara asing yang bersangkutan, maka secara garis besar ti-bul implikasi nasional bagi negara pantai dan implikasi internasional bagi negara asing yang bersangkutan.

Menyangkut implikasi nasional, yaitu sehubungan dengan rumusan pasal-pasal Informal Composite Negotiating Text antara lain dicantumkan ketentuan bahwa apabila negara pantai yang bersangkutan belum mampu memanen sepenuhnya potensi perikanan di Zona Ekonomi Eksklusifnya, maka negara pantai yang bersangkutan harus bersedia memberikan kesempatan kepada negara asing yang berkepentingan untuk ikut serta memanfaatkan (vide article 62"(2) The coastal State shall determine its capacity to harvest the living resources of the exclusive economic zone. Where the coastal State does not have the the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions and regulation referred to in paragraph 4. give other States access to the surplus of the allowable catch having particular regard to the provisions of articles 69 and 70, especially in relation to the developing States mentioned therein"). Disamping itu masih terdapat pula kewajiban-kewajiban lain yang menyangkut pembinaan kelestarian potensi perikanan di Z.E.E.nya. Di sisi lain implikasi internasional timbul, karena dengan semakin banyaknya negara-negara pantai yang mengajukan klaim atas zona Ekonomi Eksklusifnya, maka perairan laut yang berstatus sebagai laut bebas semakin menjadi sempit, hal ini mengakibatkan bahwa negara-negara maju yang telah memiliki armada perikanan jarak jauh terpaksa mengadakan kerja sama dengan negara pantai yang bersangkutan. Mengenai Zona Ekonomi Eksklusif ini, Pemerintah kita telah mengumumkan hak berdaulat atas Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia pada tanggal 21 Maret 1980. Berkaitan dengan hal tersebut, kiranya masalah hak-hak perikanan di Z.E.E. Indonesia perlu dicantumkan dalam perundang-undangan perikanan yang baru.

## KESIMPULAN DAN SARAN-SARAN

### Kesimpulan

- a. Pengaturan bidang perikanan sampai saat ini masih belum dapat memberikan kepastian hukum yang mantap, karena peraturan perundang-undangan yang berlaku masih peraturan perundang-undangan lama yang dari segi teknis, sosial/ekonomi kenelayanan sudah sangat ketinggalan.
- b. Perkembangan hukum laut nasional dan internasional sangat mempengaruhi pengaturan bidang perikanan, hal-hal demikian sama sekali belum tertuang dalam perundang-undangan perikanan.

### S a r a n

Perlu segera dikeluarkan Undang-Undang Perikanan yang baru yang berdasar kepada ketentuan pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan G.B.H.N. serta dengan memperhatikan perkembangan hukum laut nasional dan internasional agar terwujud kepastian hukum dalam perusahaan bidang perikanan.

DAFTAR PUSTAKA

Anonymous, TAP MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Anonymous, Naskah Informal Composite Negotiating Text.

Sochtar Kusumaatmadja, Prof. Dr. SH. "BUNGA RAMPAI HUKUM LAUT"  
Penerbit Binacipta 1978.

Pankorwilnas dan Departemen Luar Negeri "HASIL LOKAKARYA I DAN II  
IMPLEMENTASI WAWASAN NUSANTARA 1978 DAN 1979"

Pankorwilnas dan Departemen Luar Negeri "HASIL-HASIL LOKAKARYA ASPEK-  
ASPEK INTERNASIONAL PELAKSANAAN WAWASAN NUSANTARA DAN ZONA EKO-  
NOMI EKSLUSIF INDONESIA MENGENAI PERJANJIAN INTERNASIONAL" 1982.