

# **MAKALAH TINJAUAN HUKUM**

## **Penutupan Akses Penangkapan Ikan bagi Negara Asing di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia**

**Disusun oleh:**

**MOHAMAD RIFKI, S.H., M.H.**  
**Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda**  
**BIRO HUKUM**  
**KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN**

**Desember 2020**

## A. Latar Belakang

Pada tanggal 13 Desember 1957 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan suatu pernyataan mengenai wilayah Perairan Indonesia, kemudian dikenal dengan nama Deklarasi Djuanda, yang berbunyi sebagai berikut:<sup>1</sup>

Bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia.

Lalu lintas yang damai di perairan pedalaman ini bagi kapal asing terjamin selama dan sekedar tidak bertentangan dengan kedaulatan dan keselamatan negara Indonesia. Penentuan batas laut territorial yang lebarnya 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik-titik yang terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan undang-undang.

Pertimbangan yang mendorong Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan pernyataan mengenai wilayah perairan Indonesia, adalah:<sup>2</sup>

1. bahwa bentuk geografis Republik Indonesia sebagai suatu negara kepulauan yang terdiri dari beribu-ribu pulau mempunyai sifat dan corak tersendiri yang memerlukan pengaturan tersendiri;
2. bahwa bagi kesatuan wilayah (*territorial*) Negara Republik Indonesia semua kepulauan serta laut yang terletak di antaranya harus dianggap sebagai satu kesatuan yang bulat;
3. bahwa penetapan batas-batas laut territorial yang diwarisi dari pemerintah kolonial sebagaimana termaktub dalam "*Territoriale Zee en Maritime Kringen Ordonantie 1939*" Pasal 1 ayat (1) tidak sesuai lagi dengan kepentingan keselamatan dan keamanan Negara Republik Indonesia;
4. bahwa setiap negara yang berdaulat berhak dan berkewajiban untuk mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu untuk melindungi keutuhan dan keselamatan negaranya.

---

<sup>1</sup> Mochtar Kusuma Atmaja, 1978, *Hukum Laut Internasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 186-187.

<sup>2</sup> *ibid.*, hlm. 187.

Deklarasi ini yang menjadikan segala perairan di antara dan di sekitar pulau-pulau bagian dari wilayah nasional mempunyai akibat hukum yang penting bagi pelayaran internasional karena bagian laut lepas (*high seas*) yang tadinya bebas (*free*) dengan tidakan Pemerintah Indonesia ini, dijadikan bagian dari wilayah nasional, meskipun memberikan akses lintas damai bagi pelayaran karena tidak mungkin begitu saja meniadakan kebebasan berlayar yang telah ada sejak jaman dahulu.<sup>3</sup> Tindakan tersebut merupakan tindakan politik yang ditindaklanjuti dengan penetapan Wawasan Nusantara sebagai dasar pokok pelaksanaan GBHN dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973. Ditetapkannya Wawasan Nusantara sebagai konsepsi kesatuan wilayah, bangsa, dan negara yang memandang Indonesia sebagai satu kesatuan yang meliputi tanah (darat) dan air (laut) secara tidak terpisahkan, oleh karena itu wawasan kesatuan bangsa dan negara ini meliputi segala bidang kehidupan baik politik, ekonomi, kebudayaan, maupun pertahanan dan keamanan.<sup>4</sup>

Konsep Wawasan Nusantara tersebut sempat disampaikan dalam Konferensi Hukum Laut II pada tahun 1960, namun gagal mencapai kesepakatan apapun. Barulah kemudian berhasil mendapat pengakuan dan disepakati dalam Konferensi Hukum Laut III pada tahun 1982. Jauh sebelum Deklarasi Djuanda, Amerika Serikat juga pernah melakukan tindakan unilateral yang dikenal dengan nama *The Truman Proclamations* pada tahun 1945. Juga ada *Declaration of Santiago* pada tahun 1952 yang ditandatangani oleh beberapa negara amerika latin seperti Cili, Ekuador, Peru, dan Kosta Rika.<sup>5</sup>

*The Truman Proclamations* menyatakan bahwa Amerika Serikat mengklaim penguasaan sumber daya alam yang terdapat di dalam dasar laut dan tanah di bawahnya yang berbatasan dengan pantai Amerika Serikat, terutama sumber daya alam mineral, khususnya minyak dan gas bumi.<sup>6</sup> Proklamasi tersebut kemudian menjadi dasar pengaturan landas kontinen dalam UNCLOS 1982. Bila *The Truman Proclamations* didasarkan atas klaim dataran kontinen, maka *Declaration of Santiago* didasarkan atas alasan tidak adanya dataran kontinen. *Declaration of Santiago* mengklaim kedaulatan

---

<sup>3</sup> *ibid.*, hlm. 189.

<sup>4</sup> *ibid.*, hlm. 203.

<sup>5</sup> Greg Rose, "Exclusive Economic Zone", disampaikan pada *Maritime Enforcement and Security Capacity-building for Indonesia*, Australian Nation Centre for Ocean Resources and Security (ANCORS), University of Wollongong, Wollongong, Australia, 20 Februari – 15 Maret 2017.

<sup>6</sup> Dikdik M. Sodik, 2011, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 7.

dan yurisdiksi atas jalur 200mil dari pantainya, termasuk dasar laut dan tanah di bawahnya. Pertimbangan yang menjadi dasar, bahwa lebar laut territorial dan jalur tambahan tidak cukup bagi tindakan-tindakan konservasi, pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang terdapat di kawasan laut yang berbatasan dengan pantainya.<sup>7</sup>

Disepakatinya UNCLOS 1982 menjadi bukti bahwa tujuan utama hukum internasional lebih mengarah kepada upaya untuk menciptakan ketertiban daripada sekedar menciptakan sistem hubungan internasional yang adil, yang dalam perkembangannya telah terbukti pula adanya suatu upaya untuk menjamin, secara objektif, adanya keadilan di antara negara-negara.<sup>8</sup>

Atas disepakatinya substansi Wawasan Nusantara (termasuk konsep negara kepulauan/*archipelagic state*) tersebut dalam UNCLOS 1982, maka Indonesia menjadi salah satu negara kepulauan dengan garis pantai terpanjang. Berdasarkan data dari Badan Informasi Geospasial, Indonesia memiliki garis pantai sepanjang kurang lebih 81.000 kilometer,<sup>9</sup> sehingga ungkapan bahwa Indonesia bagaikan hamparan pulau yang disatukan oleh perairan menjadi tepat. Dari panjang garis pantai tersebut, maka didapati luas perairan Indonesia merupakan 2/3 (dua sepertiga) dari luas daratan. Oleh karena itu, pemanfaatan sumber daya hayati di perairan Indonesia menjadi salah satu target utama pemerintahan saat ini dengan jargon “Poros Maritim”-nya. Salah satu sumber daya hayati tersebut adalah sektor perikanan, untuk itu Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) memiliki 3 (tiga) pilar untuk menjalankan misinya dalam pengelolaan perikanan yakni *Sovereignty* (kedaulatan), *Sustainability* (keberlanjutan), dan *Prosperity* (kesejahteraan).<sup>10</sup>

Berdasarkan misi tersebut, maka kebijakan awal yang diambil oleh KKP adalah *law enforcement* terhadap kapal pencuri ikan di perairan Indonesia berupa penenggelaman kapal. Setelah itu, kini bergulir untuk menutup akses negara luar melakukan penangkapan ikan di perairan Indonesia termasuk di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Apabila negara asing ingin berperan dalam usaha perikanan, hanya

---

<sup>7</sup> Maria Gavouneli, 2007, *Functional Jurisdiction in The Law of The Sea*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden, hlm. 61. Hanya saja dalam buku ini disebut sebagai *Declaration of Santo Domingo*.

<sup>8</sup> J.G. Starke, 2004, *Pengantar Hukum Internasional*, jilid 1, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 6.

<sup>9</sup> Badan Informasi Geospasial, 2013, *NKRI dari Masa ke Masa*, Sains Press, Bogor. Namun, berdasarkan data yang disampaikan Indonesia kepada PBB pada tahun 2008, garis pantai Indonesia sepanjang 95.181 kilometer. Sedangkan berdasarkan siaran pers Kepala Badan Informasi Geospasial pada 18 Oktober 2013, menyatakan bahwa berdasarkan hasil survey terbaru, panjang garis pantai Indonesia adalah 99.093 kilometer.

<sup>10</sup> <http://kkp.go.id/page/7-visi-dan-misi>, diakses tanggal 22 November 2020.

dibolehkan di sektor hilir yakni pengolahan hasil perikanan, sedangkan di sektor hulu hanya terbatas untuk pembudidayaan ikan, dan tertutup untuk sektor penangkapan ikan.<sup>11</sup>

Kebijakan tersebut tentu saja mendapat respon yang beragam dari berbagai negara. Apabila yang ditekankan adalah maraknya tindakan *illegal fishing*, sesungguhnya Indonesia dapat melakukan *law enforcement* atas tindakan tersebut. Sehingga perlu dicermati apakah kebijakan tersebut sebagai satu-satunya jalan atau hanya sebagai jalan pintas agar tidak terjadi *illegal fishing* yang terutama dilakukan oleh kapal perikanan berbendera asing.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kemungkinan penutupan akses bagi negara asing untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE berdasarkan UNCLOS 1982?
2. Bagaimana sebaiknya perumusan penutupan akses bagi negara asing untuk melakukan penangkapan ikan dalam legislasi nasional agar harmonis dengan ketentuan UNCLOS 1982?

## **C. Pembahasan**

1. Hak dan Kewajiban yang ada dalam ZEE

Prinsip dasar dari ZEE, menurut **I Wayan Parthiana**, berdasarkan definisi umum ZEE, yakni:<sup>12</sup>

1. letak dari ZEE ini secara geografis adalah di luar laut territorial. Dengan demikian, ZEE bukanlah bagian dari laut territorial karena letaknya yang di luar laut territorial;
2. letaknya yang secara geografis di luar laut territorial bukanlah berjauhan dengan laut territorial, melainkan berdampingan atau berbatasan langsung dengan laut territorial. Ini berarti antara keduanya dibedakan oleh suatu garis batas. Garis batas ini ditinjau dari laut territorial adalah merupakan garis atau batas luar (*outer limit*) dari laut territorial itu sendiri;

---

<sup>11</sup> Kebijakan tersebut ditindaklanjuti dengan pembatasan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Daftar Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

<sup>12</sup> I Wayan Parthiana, 2014, *Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut Indonesia*, Yrama Widya, Bandung, hlm.144-145.

3. lebar dari ZEE tersebut adalah 200mil. Mengapa 200mil? Ini tentulah hasil kesepakatan dari negara peserta dalam Konferensi Hukum Laut PBB 1973-1982 yang berhasil dicapai melalui perundingan-perundingan yang cukup lama;
4. pengukuran mengenai lebar 200mil tersebut dilakukan dari garis pangkal. Garis pangkal yang dimaksudkan adalah garis pangkal darimana lebar laut territorial diukur. Garis pangkal itu bisa berupa garis pangkal normal, garis pangkal lurus dari ujung ke ujung, ataupun garis pangkal kepulauan (bagi negara kepulauan);
5. oleh karena baik laut territorial maupun ZEE sama-sama diukur dari garis pangkal, maka praktis lebar dari ZEE adalah (200-12) mil, yakni 188mil. Hal ini disebabkan karena laut selebar 12mil dari garis pangkal sudah merupakan laut territorial yang merupakan bagian wilayah negara pantai dan tunduk pada kedaulatan negara pantai itu sendiri;
6. ZEE dengan demikian bukanlah merupakan bagian wilayah negara pantai dan oleh karena itu, tidak tunduk pada kedaulatan negara pantai. Negara pantai hanya memiliki hak-hak berdaulat dan yurisdiksi yang sifatnya eksklusif pada ZEE-nya.

UNCLOS 1982 mengatur terkait ZEE secara khusus dalam Bab V. menurut ketentuan tersebut, ZEE merupakan suatu daerah di luar dan berdampingan dengan laut territorial, yang tunduk ada rezim hukum khusus, dengan jarak paling jauh 200mil dari garis pangkal. Pada ZEE, negara pantai memiliki hak berdaulat untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber kekayaan alam, baik hayati maupun non-hayati, dari perairan di atas dasar laut dan dari dasar laut serta tanah di bawahnya, dan berkenaan dengan kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi ekonomi pada zona tersebut, seperti produksi energi air, arus, dan angin.

Yurisdiksi yang dimaksud dalam konvensi tersebut berkenaan dengan pembuatan dan pemakaian pulau buatan, instalasi dan bangunan; riset ilmiah kelautan; serta perlindungan dan pelestarian lingkungan laut. Meskipun negara lain memiliki hak di ZEE, seperti kebebasan berlayar dan terbang di atasnya, serta memasang kabel dan pipa di bawah permukaan laut, UNCLOS 1982 juga memberikan kewenangan umum kepada negara pantai untuk membuat peraturan

perundang-undangan terkait kebebasan pelayaran tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan Pasal 58 ayat 3, yang menyatakan bahwa dalam pelaksanaan hak dan kewajiban negara lain dalam ZEE, harus diperhatikan hak dan kewajiban negara pantai dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara pantai. Kewenangan ini mencakup pula kewenangan negara pantai untuk memaksakan agar semua orang menaati peraturan (hukum) yang berlaku di ZEE.<sup>13</sup>

Kewenangan lain dari negara pantai bahwa UNCLOS 1982 memberikan hak eksklusif kepada negara pantai untuk mengatur pembuatan, perizinan, pengoperasian dan penggunaan pulau buatan; instalasi dan bangunan untuk kegiatan-kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber kekayaan alam, serta kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi ekonomi di ZEE; instalasi dan bangunan yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap pelaksanaan hak berdaulat negara pantai dalam ZEE-nya.

Negara pantai juga memiliki yurisdiksi eksklusif atas pulau buatan, instalasi dan bangunan tersebut, serta dapat membuat peraturan perundang-undangan di bidang bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter (termasuk karantina). Bahkan, bila dipandang perlu negara pantai dapat menetapkan *safety zone* (zona pengaman) di sekeliling pulau buatan. Namun, negara pantai harus memberitahukan kepada negara lain mengenai keberadaan pulau buatan, instalasi dan bangunan tersebut, dan keberadaannya tidak boleh mengakibatkan gangguan terhadap pelayaran internasional, meskipun kapal asing diwajibkan untuk menghormati zona pengaman tersebut. Meskipun demikian, status pulau buatan, instalasi dan bangunan tersebut tidak memiliki status sebagai pulau sehingga tidak mempunyai laut atau perairan wilayahnya sendiri, dan tidak mempengaruhi penetapan lebar laut teritorial, ZEE, maupun landas kontinen.

Hanya saja hak berdaulat baru dapat dilaksanakan ketika negara pantai sudah menyatakan wilayah ZEE-nya. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh **Maria Gavouneli** sebagai berikut:<sup>14</sup>

*Indeed, such sovereign rights could only be exercised once an EEZ was proclaimed; contrary to the territorial sea and the continental shelf, which constitute attributes of the state "ab initio", the EEZ*

---

<sup>13</sup> Dikdik Mohamad Sodik, *op.cit.*, hlm. 84.

<sup>14</sup> Maria Gavouneli, *op.cit.*, hlm. 65.

*remains a discretionary zone, the existence of which must be proclaimed to the world.*

## 2. Pengelolaan Perikanan di ZEE

Oleh karena pada ZEE memiliki hak berdaulat dan yurisdiksi yang sifatnya eksklusif, negara pantailah kemudian yang pertama-tama secara khusus memanfaatkan sumber daya alam hayati ataupun nonhayatinya demi kepentingannya sendiri. Atas dasar itu, Pasal 62 ayat 1 menekankan kepada negara pantai supaya menggalakan dan mendorong pemanfaatan sumber daya alam hayatinya secara optimal, tanpa mengabaikan pengonservasiannya sebagaimana diatur dalam Pasal 61. Untuk dapat memanfaatkannya secara optimal, negara pantai diwajibkan untuk menetapkan lebih dahulu tentang kemampuannya untuk memanfaatkan sumber daya alam hayati dari ZEE-nya. Jika negara pantai tidak memiliki kemampuan untuk memanfaatkan hasil tangkapan atas sumber daya alam hayatinya sesuai dengan volume yang diperbolehkan, sehingga masih ada sisanya, negara pantai yang bersangkutan harus memberikan kesempatan kepada negara lain untuk memanfaatkan sisa dari jumlah tangkapan yang diperbolehkan itu.<sup>15</sup>

Selain hak dan kewajiban di ZEE sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, ketentuan Bab V UNCLOS 1982 juga mengatur secara khusus tentang pengelolaan dan konservasi sumber daya ikan yang terkandung di dalam ZEE tersebut. Dari segi hukum laut internasional, masalah pengelolaan dan konservasi sumber daya ikan ini telah melahirkan suatu kajian hukum perikanan internasional. Hukum perikanan internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan hukum dan aktivitas yang dilakukan oleh negara dan masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya ikan.<sup>16</sup>

Ruang lingkup pengaturan hukum perikanan internasional dalam UNCLOS 1982 antara lain mencakup ketentuan dari Bab V yang memberikan hak berdaulat kepada negara pantai untuk memanfaatkan dan mengelola sumber daya ikan yang terkandung di dalam ZEE. Berdasarkan ketentuan UNCLOS, negara tak berpantai dan yang secara geografis kurang beruntung memiliki hak

---

<sup>15</sup> I Wayan Parthiana, *op.cit.*, hlm. 157.

<sup>16</sup> Dikdik M. Sodik, *op.cit.*, hlm. 79.

yang didahulukan untuk dapat turut memanfaatkan bagian dari surplus sumber daya ikan dari ZEE negara pantai yang ada di kawasan yang sama.<sup>17</sup>

Cara untuk mendapatkan akses atas surplus perikanan oleh pihak asing tidak diperoleh secara otomatis, tetapi ditentukan dengan perjanjian atau suatu pengaturan yang dapat dilakukan antara negara pantai dengan negara lain. Hal ini secara rinci dituangkan dalam *Article 62 (2, 3, 4, and 5) UNCLOS 1982*, sebagai berikut:

1. ...;
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 capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations 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;*
3. *In giving access to other States to its exclusive economic zone under this article, the coastal State shall take into account all relevant factors, including, inter alia, the significance of the living resources of the area to the economy of the coastal State concerned and its other national interests, the provisions of articles 69 and 70, the requirements of developing States in the subregion or region in harvesting part of the surplus and the need to minimize economic dislocation in States whose nationals have habitually fished in the zone or which have made substantial efforts in research and identification of stocks;*
4. *Nationals of other States fishing in the exclusive economic zone shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State. These laws and regulations shall be consistent with this Convention and may relate, inter alia, to the following:*
  - a. *licensing of fishermen, fishing vessels and equipment, including payment of fees and other forms of remuneration, which, in the case of developing coastal States, may consist of adequate*

---

<sup>17</sup> *ibid.*, hlm. 80.

- compensation in the field of financing, equipment and technology relating to the fishing industry;*
- b. determining the species which may be caught, and fixing quotas of catch, whether in relation to particular stocks or groups of stocks or catch per vessel over a period of time or to the catch by nationals of any State during a specified period;*
  - c. regulating seasons and areas of fishing, the types, sizes and amount of gear, and the types, sizes and number of fishing vessels that may be used;*
  - d. fixing the age and size of fish and other species that may be caught;*
  - e. specifying information required of fishing vessels, including catch and effort statistics and vessel position reports;*
  - f. requiring, under the authorization and control of the coastal State, the conduct of specified fisheries research programmes and regulating the conduct of such research, including the sampling of catches, disposition of samples and reporting of associated scientific data;*
  - g. the placing of observers or trainees on board such vessels by the coastal State;*
  - h. the landing of all or any part of the catch by such vessels in the ports of the coastal State;*
  - i. terms and conditions relating to joint ventures or other cooperative arrangements;*
  - j. requirements for the training of personnel and the transfer of fisheries technology, including enhancement of the coastal State's capability of undertaking fisheries research;*
  - k. enforcement procedures.*
- 5. Coastal States shall give due notice of conservation and management laws and regulations.*

Berdasarkan hal tersebut, hak berdaulat negara pantai dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya ikan di ZEE harus diimbangi dengan kewajiban negara pantai untuk mengambil langkah konservasi. Menurut **Dikdik M. Sodik**, terdapat dua langkah yang patut dilakukan. *Pertama*, negara pantai harus menetapkan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan dari sumber daya

ikan yang terdapat di dalam ZEE-nya. *Kedua*, negara pantai diwajibkan untuk memelihara sumber daya ikan agar tidak mengalami gejala tangkap lebih (*over fishing*-penulis) demi untuk menjamin hasil maksimum yang lestari. Kewajiban lainnya yang perlu diperhatikan adalah memberikan kesempatan kepada negara tak berpantai dan yang secara geografis kurang beruntung untuk dapat turut memanfaatkan bagian dari kelebihan persediaan jenis ikan (*surplus shared stocks*) dari ZEE negara pantai yang ada di kawasan yang sama.<sup>18</sup>

Untuk melakukan penetapan jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan, maka negara pantai harus menetapkan terlebih dahulu persediaan jenis ikan yang ada di ZEE-nya. Dari hal tersebut maka dapat diketahui kemampuan negara pantai dalam memanfaatkan sumber daya ikan di ZEE. Apabila negara pantai tidak dapat memanfaatkan seluruh jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan, maka jumlah tersisa ini yang dinyatakan sebagai surplus dan dapat dimanfaatkan oleh negara asing.<sup>19</sup> Karakter dari pengelolaan persediaan jenis ikan (*typologies of shared stocks*) baik yang terdapat dalam UNCLOS 1982 maupun literatur lain, menurut **Robin R. Churchill**, dapat dibagi ke dalam beberapa tipe, yaitu:<sup>20</sup>

1. *a stock of fish of a species that is not highly migratory (as defined in Annex I of UNCLOS), anadromus or catadromus and that migrates between or straddles the EEZs of two, but no more than two, States. Such stocks will be referred to as bilateral shared stocks;*
2. *a stock of a similar kind as that in (1), except that it is found in the EEZs of three or more States. Such stocks will be referred to as multilateral shared stocks;*
3. *a stock of fish of a species that is not highly migratory, anadromus or catadromus and is found at various stages of its life cycle both in the EEZs of two or more States and on the high seas. Such stocks will be referred to as shared straddling stocks;*
4. *a stock of fish a species that is highly migratory (as defined in Annex I of UNCLOS) and that is found at various stages of its life cycle in the EEZs of two or more States and on the high seas. Such stocks will be referred to as highly migratory shared stocks;*

---

<sup>18</sup> *ibid.*, hlm. 103.

<sup>19</sup> Ida Kurnia, "Pengaturan Sumber Daya Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia", *Mimbar Hukum*, Volume 26, Nomor 2, Juni 2014, hlm. 215.

<sup>20</sup> Robin R. Churchill, "The management of Shared Fish Stocks: The Neglected "Other" Paragraph of Article 63 of The UN Convention on The Law of The Sea", Anastasia dkk, 2006, *Unresolved Issues and New Challenges to The Law of The Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, hlm. 5-6.

5. *a stock of fish of a species that is anadromus and that in migrating to or from its river of origin passes through the EEZ of one States that is or are not the State(s) of origin. Such stocks will be referred to as anadromus shared stocks;*
6. *a stock of fish of a species that catadromus and that in migrating to or from the high seas passes through the EEZ of one or more States that is or are not the State(s) in whose fresh waters the stock spends the major part of its life cycle. Such stocks will be referred to as catadromus shared stocks.*

Pengelolaan persediaan jenis ikan dalam praktiknya tidak mudah dan terdapat banyak permasalahan. Masih menurut **Robin R. Churchill**, permasalahan tersebut setidaknya terdiri dari:<sup>21</sup>

1. *identification of shared stocks;*
2. *research;*
3. *co-operation in management between the States concerned;*
4. *allocation and access;*
5. *enforcement;*
6. *access of third States.*

Apabila persediaan jenis ikan telah mampu dipetakan dan menghasilkan penetapan jumlah tangkapan yang diperbolehkan, dari data tersebut akan ditemukan apakah terdapat surplus atau tidak. Baru kemudian dapat ditentukan apakah dimungkinkan negara lain untuk turut serta melakukan penangkapan ikan di ZEE tersebut.

Hak keikutsertaan negara tidak berpantai dan negara yang secara geografis tidak beruntung, atas dasar persamaan hak dalam eksploitasi surplusnya sumber daya ikan di ZEE yang diatur dalam Pasal 69 dan Pasal 70 UNCLOS 1982, menjadi tidak berlaku dalam hal suatu negara pantai memiliki ketergantungan ekonomi pada eksploitasi kekayaan hayati tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 71 UNCLOS 1982. Dengan demikian, apabila tidak dilandasi suatu perjanjian untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE, maka kedudukan Pasal 69 dan Pasal 70 menjadi lemah.<sup>22</sup> Interpretasi terhadap rumusan tersebut

---

<sup>21</sup> *ibid.*, hlm. 7-10.

<sup>22</sup> J.G Starke, *op.cit.*, hlm. 356.

juga disampaikan oleh **Ida Kurnia** dan **Imelda Martinelli**, dengan menyatakan bahwa:<sup>23</sup>

*In addition, the provisions of international law (UNCLOS 1982) which stated that coastal state are able to utilize and harvest its fisheries resources within its EEZ, but when there are surplus, the surplus must be shared with other countries. It can be said that by implementating the principle of common heritage of nations in the EEZ, there is an option in its settings, i.e. if a coastal state can utilize the resources of fish found in the EEZ fully, so that there is no surplus, then there is no obligation for that coastal state to share its fisheries resources to other countries.*

Selain terikat dengan UNCLOS 1982, pengelolaan perikanan di ZEE juga terikat oleh adanya *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) 1995. Dalam Pasal 6 CCRF 1995 dinyatakan bahwa negara pantai mempunyai kewajiban untuk menjamin adanya transparansi dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan yang bertanggung jawab.<sup>24</sup>

Berdasarkan hal tersebut, kewajiban negara pantai untuk memberikan ruang kepada negara asing melakukan penangkapan ikan di ZEE-nya dapat hapus apabila negara pantai dalam pengelolaan perikanan tidak menghasilkan surplus dari *shared stocks*-nya, selain itu alasan negara pantai sangat tergantung dengan sumber daya ikan di ZEE-nya, sebagaimana bunyi Pasal 71 UNCLOS 1982, juga dapat menghapus kewajiban tersebut.

### 3. Materi Muatan dan Perubahan Undang-Undang

Apabila melihat hubungan hukum dengan kekuasaan, maka yang dapat memberikan atau memaksakan sanksi terhadap pelanggaran kaidah hukum adalah penguasa, karena penegakan hukum dalam hal ada pelanggaran adalah monopoli penguasa, demikian dinyatakan oleh **Sudikno Mertokusumo**.<sup>25</sup> Lebih lanjut, Sudikno menyatakan bahwa hakikat kekuasaan tidak lain adalah kemampuan

---

<sup>23</sup> Ida Kurnia dan Imelda Martinelli, "Seeking and Evaluating The Regulations of Indonesia's Exclusive Economic Zone", *Mimbar Hukum*, Volume 28, Nomor 1, Februari 2016, hlm. 125.

<sup>24</sup> Pasal 6 ayat (13) CCRF 1995 menyatakan bahwa "States should, to the extent permitted by national laws and regulations, ensure that decision making processes are transparent and achieve timely solutions to urgent matters. States, in accordance with appropriate procedures, should facilitate consultation and the effective participation of industry, fish workers, environmental and other interested organizations in decision-making with respect to the development of laws and policies related to fisheries management, development, international lending and aid".

<sup>25</sup> Sudikno Mertokusumo, 2016, *Mengenal Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 25.

seseorang untuk memaksakan kehendaknya kepada orang lain. Hukum ada karena kekuasaan yang sah. Kekuasaan yang sah-lah yang menciptakan hukum. Ketentuan yang tidak berdasarkan kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum. Jadi, hukum bersumber pada kekuasaan yang sah.<sup>26</sup>

Konstitusi berupa UUD NRI Tahun 1945, merupakan *Staatgrundgesetz* atau aturan dasar negara yang memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR yang membahas untuk mendapat persetujuan bersama dengan Presiden, sehingga undang-undang dikatakan sah dan memiliki kekuatan hukum apabila telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.<sup>27</sup>

Cara menemukan materi muatan undang-undang, menurut **Hamid S. Attamimi**, dapat dilakukan melalui:<sup>28</sup>

1. Ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945;
2. Berdasarkan wawasan negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*); dan
3. Berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

Apabila dilihat dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, maka akan kita temukan sebanyak 43 (empat puluh tiga) hal yang diperintahkan secara tegas untuk diatur dengan undang-undang,<sup>29</sup> dan apabila dilakukan pengelompokkan, meskipun pembagian tersebut tidak dapat dibedakan secara tegas, pembagian tersebut sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Kelompok lembaga negara:  
Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (5), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 23G ayat (2), Pasal 24 ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), dan Pasal 25.
2. Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara:

---

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> Lihat Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati S., 2017, *Ilmu Perundang-undangan, jilid I*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 246.

<sup>29</sup> Frase yang digunakan dalam UUD NRI Tahun 1945 beragam, ada yang “diatur lebih lanjut dengan”, “diatur dengan”, “diatur dalam”, dan “ditetapkan dengan”. Meskipun pemaknaan “diatur dengan” diartikan bahwa ketentuan tersebut dapat berada dalam undang-undang tersendiri, tetapi dalam praktiknya dapat pula digabungkan dengan materi muatan lain dalam satu undang-undang.

<sup>30</sup> Maria Farida Indrati S., *op.cit.*, 247.

Pasal 16, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18A ayat (1), Pasal 23 ayat (4), Pasal 23 ayat (5), dan Pasal 23D.

3. Kelompok hak-hak (asasi) manusia:  
Pasal 12, Pasal 15, Pasal 18A ayat (2), Pasal 18B ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23E ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 26 ayat (3), Pasal 28, Pasal 28I ayat (5), Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (3), Pasal 33 ayat (5), dan Pasal 34 ayat (4).
4. Kelompok pengaturan wilayah negara:  
Pasal 25A
5. Kelompok pengaturan atribut negara:  
Pasal 36C
6. Kelompok lain-lain:  
Pasal 11 ayat (3), dan Pasal 22A

Apabila materi muatan undang-undang dilihat berdasarkan wawasan negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), maka Indonesia termasuk dalam negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) material/sosial,<sup>31</sup> hal ini dapat ditemukan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-4 yang menyebutkan:

“... untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...”

Adapun yang dimaksud dengan negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) material/sosial, adalah negara berdasar atas hukum modern yang sering juga disebut *welfare state* atau *verzorgingstaat*. Dalam wawasan negara hukum ini, keketatan sudah lebih dilonggarkan dengan pengakuan terhadap adanya kebijaksanaan (*freies ermessen*) bagi tindakan pemerintahan negara meskipun dengan disertai imbang dalam bentuk peradilan administrasi.<sup>32</sup> Dalam negara berdasar atas hukum material ini negara berkewajiban menyelenggarakan

---

<sup>31</sup> *ibid.*, 241.

<sup>32</sup> *ibid.*, 240.

kesejahteraan rakyat, sehingga campur tangan pemerintah dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, kepentingan politik dan sosial, kepentingan budaya dan lingkungan hidupnya serta masalah-masalah lainnya tidak dapat dielakkan.

**Maria Farida Indrati S.**, dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan, menyatakan bahwa ciri-ciri dari *rechtsstaat* material/sosial ini ditandai dengan:<sup>33</sup>

1. prinsip perlindungan hak asasi manusia;
2. prinsip pemisahan pembagian kekuasaan;
3. prinsip pemerintahan berdasar undang-undang;
4. prinsip peradilan administrasi; dan
5. prinsip pemerintahan yang menciptakan kemakmuran rakyat.

Wawasan pemerintahan berdasar sistem konstitusi merupakan pasangan dari wawasan negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Dalam wawasan ini, kewenangan pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas dibatasi oleh konstitusi. Hal ini sejalan dengan pendapat **Bagir Manan**, bahwa tolok ukur menentukan materi muatan undang-undang umumnya sebagai berikut:<sup>34</sup>

1. ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
2. ditetapkan dalam undang-undang terdahulu;
3. ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4. materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
5. materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Terkait materi muatan undang-undang, **Jimly Asshiddiqie** berpendapat:<sup>35</sup>

Terdapat 3 (tiga) hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu:

1. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara;

---

<sup>33</sup> *ibid.*

<sup>34</sup> Bagir Manan, 1992, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind Hill Co, Jakarta, hlm. 37, sebagaimana dikutip dalam Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 65.

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm.161, sebagaimana dikutip dalam Bayu Dwi Anggono, *ibid.*

2. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
3. pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karena Indonesia menganut adanya wawasan pemerintahan berdasar sistem konstitusi, maka kekuasaan perundang-undangan terikat oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan kekuasaan pemerintahan terikat oleh undang-undang dan hukum negara, dalam hal ini maka materi muatan undang-undang dibatasi dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, sebagai berikut:

#### Pasal 10

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Selain itu, Undang-Undang tersebut juga menegaskan bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota.<sup>36</sup> Batasan materi muatan undang-undang tersebut, termasuk untuk melakukan perubahan undang-undang. Perubahan suatu undang-undang dilakukan apabila terdapat ketentuan yang tidak sesuai lagi dengan situasi atau kondisi yang berlaku dalam masyarakat. Perubahan tersebut dapat meliputi hal sebagai berikut:<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Lihat Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>37</sup> Maria Farida Indrati S., 2017, *Ilmu Perundang-undangan, jilid II*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 179.

1. menambah atau menyisipkan ketentuan baru, menyempurnakan atau menghapus ketentuan yang sudah ada, baik yang berbentuk Bab, Bagian, Paragraph, Pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf, tanda baca, dan lain sebagainya;
2. mengganti suatu ketentuan dengan ketentuan lain, baik berbentuk Bab, Bagian, Paragraph, Pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf, tanda baca, dan lain sebagainya.

Hal yang harus diperhatikan dalam melakukan perubahan peraturan perundang-undangan (termasuk undang-undang), menurut **Maria Farida Indrati S.**, sebagai berikut:<sup>38</sup>

1. perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan pada prosedur yang berlaku, dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis (atau setingkat);
2. perubahan suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dilakukan secara baik tanpa mengubah sistematika dari peraturan perundang-undangan yang diubah;
3. dalam suatu peraturan perubahan, perumusan judul hendaknya disebut peraturan perundang-undangan mana yang diubah dan untuk perubahan yang kedua kali dan selanjutnya, disebutkan dengan jelas perubahan yang seberapa kalinya;
4. dalam konsiderans dari peraturan perundang-undangan yang diubah harus dikemukakan alasan-alasan atau pertimbangan-pertimbangan lainnya mengapa peraturan yang lama perlu diadakan perubahan;
5. batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan yang diubah hanya terdiri atas dua pasal yang ditulis dengan angka romawi. Dalam kedua pasal tersebut dimuat ketentuan sebagai berikut:
  - a. Pasal I, memuat segala sesuatu perubahan, dengan diawali penyebutan peraturan perundang-undangan yang diubah,

---

<sup>38</sup> *ibid.*, hlm. 180. Lihat juga ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

- dan urutan perubahan tersebut hendaknya ditulis dengan angka arab 1,2,3 dan seterusnya;
- b. Pasal II, memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya peraturan perubahan tersebut.
6. apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah mengalami perubahan berulang kali, maka sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut dicabut dan diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru; dan
  7. apabila pembuat peraturan perundang-undangan berniat mengubah suatu peraturan perundang-undangan secara besar-besaran, maka demi kepentingan pemakai peraturan perundang-undangan tersebut dipandang lebih baik apabila dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diakui di Indonesia, pada prinsipnya sebagai peraturan pelaksanaan (*verordung*) atau peraturan otonom (*autonome satzung*). Perbedaannya berada pada darimana asal kewenangan pembentukannya, apabila peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>39</sup>

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar (*grondwet*) atau dari undang-undang (*wet*) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.<sup>40</sup> Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai batas-batas yang diberikan.

Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

---

<sup>39</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, jilid I, op.cit.*, hlm. 55.

<sup>40</sup> H.D. van Wijk & W. Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Lemma, Culemborg, hlm. 57, sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati S., *ibid.*

Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi, tidak memberikan kewenangan tersebut, melainkan “mewakikan” dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada.<sup>41</sup>

Artinya, keabsahan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang haruslah didasarkan atas *legislative delegation of rule-making power* dari pembentuk undang-undang kepada pembentuk peraturan yang dimaksud.<sup>42</sup>

#### 4. Perumusan Materi Muatan Pengelolaan Perikanan dalam Legislasi Nasional

Letak geografi Indonesia yang dihadapkan pada perbatasan maritime dengan sepuluh negara yaitu: Malaysia, Singapura, Thailand, India, Filipina, Vietnam, Papua Nugini, Australia, Palau, dan Timor Timur, dan untuk adanya kejelasan baik tentang status wilayah maupun sumber daya yang terkandung di bawahnya, mengharuskan Indonesia untuk segera menyelesaikan masalah perbatasan dengan negara tetangga tersebut. Hal ini akan memberi dampak pada kewenangan sumber daya yang ada di wilayah tersebut sekaligus mempertegas pengaturan sumber daya ikan di ZEE Indonesia.

Penyempurnaan suatu undang-undang tidak terlepas dari politik hukum yang sedang dibangun. Karena undang-undang yang akan dibentuk merupakan kebijakan negara. Menurut **Sudarto**, politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan negara yang berwenang untuk menetapkan suatu peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>43</sup>

Dalam studi Politik hukum itu sendiri, menurut **Satjipto Rahardjo**, muncul beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:<sup>44</sup>

1. tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada;
2. cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut;

---

<sup>41</sup> *ibid*, hlm. 56.

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, 2014, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 271.

<sup>43</sup> Sudarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian Terhadap Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm. 20, sebagaimana dikutip dalam Moh. Mahfud M.D., 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 14.

<sup>44</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, cetakan vi, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 352-353.

3. kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dan
4. dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.

Harmonisasi legislasi nasional dengan ketentuan internasional membutuhkan pandangan akan karakter hukum yang akan dibuat. **Kratochwil** menyatakan bahwa karakter hukum pada aturan dan norma dapat ditegakkan jika kita mampu membuktikan bahwa norma tersebut memang digunakan dengan cara yang khas dalam pengambilan keputusan dan pengomunikasian dasar pilihan itu ke khalayak yang lebih luas.<sup>45</sup>

Pengaturan penutupan akses penangkapan ikan bagi asing di ZEE Indonesia, dalam hal ini perlu diawali dengan pengaturan pemanfaatan ikan di ZEE Indonesia termasuk landasan pengaturan yang jelas, karena tetap ada kemungkinan pemberian surplus kepada negara asing apabila Indonesia tidak dapat mengoptimalkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan. Sejalan dengan hal itu, **Ida Kurnia** berpendapat sebagai berikut:<sup>46</sup>

bahwa dalam sistem hukum, terutama dalam hukum nasional, pemanfaatan surplus sumber daya ikan di ZEE Indonesia belum diatur dengan jelas, dan mekanisme pemanfaatan sumber daya ikan di ZEE Indonesia yang melibatkan negara lain berpotensi mendorong pengambilan kebijaksanaan tidak berdasarkan pada suatu bentuk kebijakan hukum yang jelas. Dalam perspektif hukum, kegiatan pemanfaatan sumber daya ikan di ZEE Indonesia mengutamakan kepentingan rakyat dan daya dukung sumber daya ikan yang tersedia, sehingga tidak terabaikannya kesejahteraan rakyat dan terkurasnya sumber daya ikan di ZEE Indonesia.

Kebijakan pemerintah dalam hal pengelolaan perikanan khususnya di ZEE Indonesia, telah dimuat dalam Rancangan Undang-Undang yang mengatur

---

<sup>45</sup> Christian Reus-Smit, 2015, *Politik Hukum Internasional*, Nusa Media, Bandung, hlm. 57.

<sup>46</sup> Ida Kurnia, *op.cit.*, hlm. 216.

terkait pembatasan negara asing untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia, dalam Pasal 38 menyatakan bahwa:<sup>47</sup>

- (1) Jenis usaha Penangkapan Ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a yang berada di WPPNKRI (penangkapan ikan-*penulis*) hanya dapat dilakukan oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan bagi orang atau badan hukum asing yang melakukan usaha Penangkapan Ikan di ZEEI, sepanjang hal tersebut menyangkut kewajiban Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan persetujuan internasional atau ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Ketentuan dalam Pasal 38 ayat (2) tersebut dirumuskan sedemikian rupa agar harmonis dan tidak bertentangan dengan ketentuan UNCLOS 1982 yang memang membuka kemungkinan negara lain turut melakukan penangkapan ikan di ZEE negara pantai. Ketentuan tersebut kemudian dilengkapi dengan substansi yang tercantum dalam Pasal 39, sebagai berikut:<sup>48</sup>

- (1) Pemberian SIUP kepada orang dan/atau badan hukum asing yang melakukan usaha Penangkapan Ikan di ZEEI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), harus didahului dengan perjanjian Perikanan dan pengaturan akses antara Pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah negara bendera kapal.
- (2) Perjanjian Perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus mencantumkan kewajiban pemerintah negara bendera kapal untuk bertanggung jawab atas kepatuhan orang atau badan hukum negara bendera kapal untuk mematuhi perjanjian Perikanan.
- (3) Ketentuan mengenai pemberian SIUP kepada orang dan/atau badan hukum asing sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Rumusan tersebut untuk memperjelas mekanisme pemberian izin penangkapan ikan bagi negara asing di ZEE Indonesia. Sekaligus upaya menghindari terjadinya perbuatan penangkapan ikan yang ilegal. Hal tersebut dibenarkan oleh UNCLOS 1982, bahwa untuk menjamin pemanfaatan yang

---

<sup>47</sup> Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan, versi Pemerintah, draft tertanggal 6 Februari 2018.

<sup>48</sup> Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan, versi Pemerintah, draft tertanggal 6 Februari 2018.

bekelanjutan, negara pantai memiliki wewenang membuat peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya ikan di ZEE untuk mengawasi pelaksanaan hak akses untuk pemberantasan kegiatan penangkapan ikan yang melanggar hukum, belum diatur, dan tidak dilaporkan. Bahkan berdasarkan Pasal 73 UNCLOS 1982, negara pantai dapat mengambil tindakan penegakan hukum yang diperlukan. Hanya saja, ketentuan tersebut belum bisa dijalankan apabila pengaturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah belum jadi.

Hanya saja, rumusan berbeda disiapkan juga oleh Badan Keahlian Dewan pada Dewan Perwakilan Rakyat (BKD DPR). Dalam Pasal 35 Rancangan Undang Undang tentang Perikanan menyatakan sebagai berikut:<sup>49</sup>

Jenis usaha Penangkapan Ikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a (penangkapan ikan-*penulis*) yang berada di WPPNKRI, hanya dapat dilakukan oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.

Salah satu dasar pertimbangan yang dimuat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tersebut, sebagai berikut:<sup>50</sup>

Mekanisme penangkapan ikan di dalam Zona ZEEI dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan yang menyebutkan bahwa usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia (WPPNRI) hanya boleh dilakukan oleh warga negara Republik Indonesia atau badan hukum Indonesia (ayat 1).

Kondisi ini dikecualikan kepada orang atau badan hukum asing yang melakukan usaha penangkapan ikan di ZEEI, sepanjang hal tersebut menyangkut kewajiban Negara Republik Indonesia berdasarkan persetujuan internasional atau ketentuan hukum internasional yang berlaku (ayat 2).

WPPNRI merupakan WPP untuk kegiatan penangkapan ikan, konservasi, penelitian dan pengembangan, yang meliputi: perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, zona tambahan, dan ZEEI.

Berdasarkan Konvensi PBB tentang Hukum Laut (*United Nation on The Law of The Sea/UNCLOS*) Indonesia harus dapat menetapkan

---

<sup>49</sup> Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan, versi BKD DPR, draft tertanggal 2 April 2018.

<sup>50</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan, versi BKD DPR, draft tertanggal 2 April 2018.

kemampuannya dalam memanfaatkan sumberdaya ikan di ZEEI. Bila belum memiliki kemampuan untuk memanfaatkan seluruh jumlah tangkapan yang dibolehkan, maka berilah kesempatan kepada negara lain untuk memanfaatkan surplus sumber daya ikan yang ada di ZEEI melalui perjanjian dan ketentuan yang ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Apabila diperbandingkan kedua rancangan tersebut, maka politik hukum antara Pemerintah dengan DPR mengerucut pada satu suara yakni membatasi asing untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia, hanya saja draft versi Pemerintah masih membuka ruang dengan adanya perjanjian terlebih dahulu. Selain itu, tentu saja kewajiban Indonesia menyusun dan menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan harus diselesaikan dengan baik agar secara data dapat disimpulkan apakah Indonesia telah melakukan pemanfaatan dengan baik atau tidak.

Selain itu, penggunaan Pasal 71 UNCLOS 1982 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya dapat dijadikan oleh Indonesia sebagai salah satu alasan menutup akses penangkapan ikan oleh negara asing di ZEE Indonesia. Hanya saja Indonesia harus memperkuat justifikasi dari ketergantungan akan sumber daya ikan yang ada.

Penyempurnaan peraturan harus didampingi dengan modernisasi armada kapal penangkap ikan serta peningkatan kapasitas nelayan Indonesia. Kuota jumlah tangkapan ikan yang diperbolehkan cukup besar dan bisa jadi tidak ter-eksplorasi dengan baik apabila tidak ada peningkatan armada dan kapasitas nelayan. Adapun masalah yang dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional, antara lain:<sup>51</sup>

1. pemberian izin kepada nelayan, kapal penangkap ikan dan peralatannya termasuk pembayaran bea dan macam-macam pungutan lainnya yang bisa berupa pembayaran kompensasi yang layak dalam bidang pembiayaan, peralatan, dan teknologi yang berhubungan dengan industry perikanan;
2. penentuan jenis-jenis ikan yang boleh ditangkap dan penentuan mengenai kuota penangkapan, baik yang berkenaan dengan

---

<sup>51</sup> I Wayan Parthiana, *op.cit.*, hlm.158-159.

persediaan jenis ikan maupun kelompok persediaan jenis ikan dalam suatu jangka waktu tertentu, atau jumlah yang dapat ditangkap oleh warga negara dari suatu negara dalam jangka waktu tertentu;

3. pengaturan mengenai musim dan daerah penangkapan ikanm macan ukuran dan jumlah alat penangkapan ikan serta macam, ukuran, dan jumlah dari kapal penangkap ikan yang boleh dioperasikan;
4. penentuan ukuran secara umum mengenai ikan dan jenis sumber daya alam hayati lainnya yang boleh ditangkap;
5. rincian mengenai keterangan yang dibutuhkan dari kapal penangkap ikan termasuk statistic penangkapan dan usaha penangkapan serta laporan tentang posisi kapal;
6. kebutuhan untuk melakukan program penelitian ilmiah mengenai perikanan jenis tertentu dan pengaturan pelaksanaannya, termasuk pengambilan contoh tangkapan, disposisi contoh tersebut, dan pelaporan data ilmiah terkait yang semua itu berada di bawah penguasaan dan pengawasan negara pantai;
7. penempatan peninjau (*observer*) ataupun tenaga magang pada kapal tersebut oleh negara pantai;
8. penurunan seluruh atau sebagian hasil tangkapan yang dilakukan oleh kapal tersebut di pelabuhan negara pantai;
9. ketentuan yang mengatur tentang usaha patungan ataupun bentuk kerja sama lainnya;
10. ketentuan mengenai persyaratan untuk pelatihan personil dan alih teknologi dalam bidang perikanan termasuk peningkatan kemampuan negara pantai dalam melakukan penelitian ilmiah dalam bidang perikanan; dan
11. hukum dan peraturan perundang-undangan mengenai penegakannya.

#### **D. Kesimpulan Dan Saran**

##### **A. Kesimpulan**

UNCLOS 1982 tidak menutup sama sekali kewenangan Indonesia untuk mengatur pengelolaan perikanan di ZEE Indonesia. Kehadiran legislasi nasional yang mengatur pengelolaan perikanan di ZEE Indonesia, termasuk sebagai pelaksanaan kewajiban bagi negara pantai. Penutupan akses bagi negara lain

untuk melakukan penangkapan ikan di ZEE Indonesia juga tidak secara tegas dilarang oleh UNCLOS 1982. Konvensi tersebut hanya menegaskan bahwa suatu negara pantai harus memiliki argument yang jelas dan dapat diterima negara lain.

Perumusan materi muatan pengelolaan perikanan dengan menutup akses negara asing untuk menangkap ikan dalam legislasi nasional, tetap perlu memperhatikan keberadaan hukum internasional. Selama UNCLOS 1982 tidak secara tegas melarang penutupan akses tersebut, maka masih dimungkinkan pengaturan tersebut. Hanya saja regulasi yang akan dibuat harus secara jelas mengatur batasan yang secara konvensi internasional sudah disepakati untuk ditaati.

#### B. Saran

Kebijakan penutupan akses bagi negara asing merupakan tindakan yang bernuansa politis, untuk itu diperlukan upaya diplomasi ke negara lain khususnya di kawasan Asia Tenggara, agar mendapat dukungan dan mengurangi resistensi negara lain. Selain itu, perlu diperkuat dalam perumusan legislasi nasionalnya agar memberikan norma yang jelas dan ada kepastian hukum yang tegas.

Norma yang telah disepakati dalam UNCLOS 1982 menjadi suatu landasan dalam perumusan legislasi nasional, agar tidak menegasikan dan tidak melanggar kesepakatan internasional.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anggono, Bayu Dwi, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2014, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo, Jakarta.
- Atmaja, Mochtar Kusuma, 1978, *Hukum Laut Internasional*, Binacipta, Bandung.
- Badan Informasi Geospasial, 2013, *NKRI dari Masa ke Masa*, Sains Press, Bogor.
- Gavouneli, Maria, 2007, *Functional Jurisdiction in The Law of The Sea*, Martinus Nijhoff Publisher, Leiden.
- Indrati S., Maria Farida, 2017, *Ilmu Perundang-undangan, jilid I*, Kanisius, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2017, *Ilmu Perundang-undangan, jilid II*, Kanisius, Yogyakarta
- Parthiana, I Wayan, 2014, *Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut Indonesia*, Yrama Widya, Bandung.
- Rahardjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, cetakan vi, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Reus-Smit, Christian, 2015, *Politik Hukum Internasional*, Nusa Media, Bandung.
- Sodik, Dikdik M., 2011, *Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Starke, J.G., 2004, *Pengantar Hukum Internasional*, jilid 1, Sinar Grafika, Jakarta.
- Moh. Mahfud M.D., 2011, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, RajaGrafindo, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2016, *Mengenal Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.

### Buku Antologi

- Churchill, Robin R., "The management of Shared Fish Stocks: The Neglected "Other" Paragraph of Article 63 of The UN Convention on The Law of The Sea", Anastasia dkk, 2006, *Unresolved Issues and New Challenges to The Law of The Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

### Jurnal

- Ida Kurnia, "Pengaturan Sumber Daya Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia", *Mimbar Hukum*, Volume 26, Nomor 2, Juni 2014, hlm. 205-219.

Ida Kurnia dan Imelda Martinelli, “Seeking and Evaluating The Regulations of Indonesia’s Exclusive Economic Zone”, *Mimbar Hukum*, Volume 28, Nomor 1, Februari 2016, hlm. 123-137.

### **Makalah**

Rose, Greg, “Exclusive Economic Zone”, disampaikan pada *Maritime Enforcement and Security Capacity-building for Indonesia*, Australian Nation Centre for Ocean Resources and Security (ANCORS), University of Wollongong, Wollongong, Australia, 20 Februari – 15 Maret 2017.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Negara Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Daftar Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 97).

### **Rancangan Undang-Undang**

Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan [draft versi Pemerintah, tertanggal 6 Februari 2018]

Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan [draft versi Badan Keahlian Dewan, Dewan Perwakilan Rakyat, tertanggal 2 April 2018]

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perikanan [draft versi Badan Keahlian Dewan, Dewan Perwakilan Rakyat, tertanggal 2 April 2018]

**Ketentuan Internasional**

United Nation Convention on The Law of The Sea 1982

Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995

**Situs Jejaring**

<http://kkp.go.id/page/7-visi-dan-misi>, diakses tanggal 22 November 2020.