

BEBERAPA CATATAN MENGENAI PEMANFAATAN SUMBERDAYA LAUT INDONESIA *

oleh: ADOLF WAROW, S.H. LL.M.

Sejumlah ketentuan hukum telah dikeluarkan untuk mengimplementasikan konvensi PBB tahun 1982 mengenai hukum laut. Konvensi itu sendiri telah diratifikasir oleh Indonesia tanggal 31 Desember 1985 melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985. Namun demikian, beberapa ketentuan dari perundang-undangan nasional masih memerlukan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan konvensi hukum laut 1982. Landasan hukum telah diperoleh baik pada tingkat internasional maupun tingkat nasional untuk menggali kekayaan laut kita, baik dalam batas-batas teritorial maupun di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Karangan berikut ini menguraikan masalah pemanfaatan sumberdaya laut yang kita hadapi.

1. Pendahuluan.

Setelah perjuangan untuk memperoleh pengakuan internasional telah berhasil melalui Konvensi PBB Hukum Laut 1982 yang kemudian disusul dengan ratifikasi Indonesia tanggal 31 Desember 1985 melalui Undang-undang No. 17 Tahun 1985, Indonesia kini menghadapi tantangan besar dalam implimentasi hasil-hasil Konvensi Hukum Laut tersebut. Dengan adanya pengakuan sebagai Negara Kepulauan bersama rezim laut Teritorial, Zona Tambahan, Landas Kontinen, serta Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), Indonesia kini dapat memanfaatkan wilayah laut yang jauh lebih luas (dari perkiraan luas daratan \pm 2 juta km² menjadi sekitar 8 juta km² bagi

wilayah darat dan laut).

Sejumlah produk hukum telah dikeluarkan untuk mengimplimentasikan konvensi tersebut dan memberikan landasan hukum bagi pemanfaatan sumberdaya laut Indonesia. Di samping Undang-undang No. 17 Tahun 1985 tersebut di atas telah dikeluarkan Undang-undang No. 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif. Untuk pengelolaan sumberdaya hayati telah diterbitkan P.P. No. 15 Tahun 1984 dan Surat-surat Keputusan Menteri Pertanian bertalian dengan perizinan usaha penangkapan ikan di ZEE, jumlah tangkapan yang diperbolehkan, pungutan perikanan, tempat melapor bagi kapal perikanan, dan lain-lain.



* Disampaikan pada Seminar Hukum Laut Fakultas Hukum UI, 6 April 1988.

Dalam hal pengelolaan sumberdaya nonhayati Pemerintah jauh sebelum Konvensi Hukum Laut tahun 1982 diterima telah mengambil langkah-langkah pengamanan hukum. Di samping landasan Undang-undang No. 4 Tahun 1960 telah diundangkan pada tahun 1973 Undang-undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen yang diawali dengan Pengumuman Pemerintah tanggal 17 Pebruari 1969. Pemerintah Indonesia mengadakan persetujuan dengan negara-negara tetangga mengenai penetapan garis batas landasan kontinen. Sejak tahun 1969 telah diadakan persetujuan dengan Malaysia, Thailand, India, Australia dan Papua Nugini.

Langkah-langkah tersebut di atas dilakukan dengan berdasarkan pada Konvensi Jenewa 1958 dan dengan diratifikasinya Konvensi Laut 1982 oleh Indonesia maka semua produk dan langkah di atas perlu diteliti kesesuaiannya dengan konvensi tersebut.

2. Potensi dan pengembangan sumberdaya laut Indonesia.

a. Sumberdaya hayati

(1) Sumberdaya hayati laut Indonesia dilaporkan memiliki potensi yang besar sekali terutama dengan adanya Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Hal ini beralasan mengingat sebagian besar hasil tangkapan ikan negara-negara di dunia berasal dari ZEE ini (dilaporkan lebih dari 90% dari jumlah tangkapan ikan laut). Perikanan laut merupakan 85% dari jumlah produksi perikanan. Indonesia dianggap memiliki keuntungan komparatif berdasar-

kan beberapa faktor antara lain:

- a. Cadangan sumberdaya hayati yang melimpah. Jumlah produksi perikanan sekitar 1,82 juta ton per tahun (tahun 1985) dibandingkan dengan perikanan jumlah panen lestari (*sustainable yield*) sebesar 6,66 juta ton. Khusus untuk ZEE, dalam rangka pemberian izin usaha perikanan maksimum panen lestari ditetapkan sebesar $\pm 1,28$ juta ton untuk jenis pelagis, 0,08 juta ton untuk jenis tuna, 0,098 juta ton untuk jenis cakalang dan $\pm 0,06$ juta ton untuk jenis demersal (S.K. Menteri Pertanian Nomor: 473/Kpts/IK/250/6/1985).
- b. Biaya produksi yang tinggi di samping harga ikan yang relatif rendah di berbagai negara telah memaksa pendirian industri perikanan di negara yang memiliki sumber perikanan serta biaya produksi yang rendah. Indonesia memenuhi kedua hal tersebut. Biaya penangkapan, pendaratan dan pemrosesan/pengolahan masih relatif rendah.
- c. Pasar yang potensial, baik dalam negeri maupun untuk keperluan ekspor. Ikan menempati lebih dari 60% kebutuhan protein hewani rakyat Indonesia (untuk tahun 1986 kebutuhan per kapita 14,67 kg). Konsumsi ikan dalam negeri sekitar 2,5 juta ton tahun 1986 dan diperkirakan akan meningkat 0,9% juta ton

pada tahun 1992. Data menunjukkan adanya peningkatan konsumsi ikan rata-rata 7% per tahun sejak tahun 1982. Di bidang ekspor, dalam kurun empat tahun pertama Pelita IV (1984-1987) Indonesia mengalami kenaikan ekspor hasil perikanan rata-rata 19,7% per tahun dalam volume dan 22,7% per tahun dalam nilai. Jumlah ekspor tahun 1984 sebesar 75.695 ton dengan nilai US\$. 248,06 juta telah meningkat menjadi 135.100 ton dengan nilai US\$. 480 juta (angka 1987 merupakan angka perkiraan). Jumlah ekspor baru mencapai 4,3% dari total produksi perikanan tahun 1986 sedangkan sebagian besar yaitu 97,5% masih dipasarkan di dalam negeri. Dilihat dari komposisi jenis komoditi perikanan, ekspor Indonesia masih didominasi oleh udang dan ikan tuna dengan negara tujuan utama adalah Jepang, Hongkong, Singapura dan sebagian kecil ke Amerika Serikat dan Eropa.

Dari data Direktorat Jenderal Perikanan dan Asian Development Bank tersebut di atas dapat dilihat bahwa peluang untuk meningkatkan ekspor termasuk usaha diversifikasi jenis komoditi perikanan baik produknya (di samping tuna dan udang), hasil pengolahannya, maupun negara tujuannya nampak cukup besar. Dari segi penanaman modal,

sampai dengan tahun keempat Pelita IV, realisasi penanaman modal subsektor perikanan untuk PMA sebesar \pm US\$. 67,7 juta, PMDN \pm Rp 49,8 milyar dan Swasta Nasional Rp 7,4 milyar.

Rencana investasi PMA dan PMDM masing-masing \pm US\$. 117,8 juta dan \pm Rp 965,6 milyar. Dibandingkan dengan tahun 1982/1983 terjadi kenaikan realisasi sebesar \pm US\$. 3,3 juta untuk PMA dan Rp 49,8 untuk PMDM.

Data Direktorat Jenderal Perikanan ini menunjukkan tidak adanya peningkatan yang besar untuk PMA dibandingkan dengan PMDM. Pada umumnya proyek-proyek PMA dan PMDM tersebut bergerak di bidang penangkapan udang dan tuna/cakalang.

- (2) Sejak Pemerintah membuka ZEE bagi usaha penangkapan dengan menggunakan kapal asing, dari 37 perusahaan perikanan yang telah memperoleh Izin Usaha Perikanan 11 buah di antaranya telah beroperasi dengan wilayah operasi di laut Arafura, Samudera Pasifik, Laut Cina Selatan, Selat Maluku dan Laut Hindia. Tercatat *fishing fee* yang diperoleh selama ini berjumlah \pm US\$. 8 juta. Potensi sumberdaya hayati pada ZEE ini belum banyak diketahui ataupun dimanfaatkan. Diperkirakan masih kurang dari 2% sumberdaya perikanan ZEE yang telah dieksploitasi.

b. Sumberdaya nonhayati

Data dan informasi tentang sumberdaya laut nonhayati pada umumnya masih sangat kurang kecuali untuk komoditi minyak, gas dan timah. Ketiga komoditi mineral ini yang umumnya telah diusahakan sejak lama merupakan komoditi yang memegang peranan sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Dari keseluruhan produksi minyak Indonesia, sekitar 40% di antaranya berasal dari produksi lepas pantai dan angka ini diperkirakan terus meningkat. Namun demikian pengusaha komoditi minyak dan gas lepas pantai ini masih terbatas pada perairan kepulauan dan landasan kontinen yang dangkal. Kebanyakan dari sumber minyak yang dijumpai berada pada kedalaman antara 600 sampai 1500 meter.

Di samping ketiga komoditi di atas beberapa komoditi mineral lainnya yang diketahui atau diduga terdapat diperaian Indonesia adalah : emas, pasir dan kerikil, pasir gelas, kerak Mn, fosporit, polimetalik sulfida. Juga dilaporkan adanya nodul mangan dan kromit ditemukan di beberapa tempat namun informasi lebih tepat mengenai depositnya tidak diperoleh/diketahui.

Nodul mangan umumnya dijumpai di dasar laut dalam. Secara geologis batubara dapat pula dijumpai pada daerah-daerah lepas pantai sebagaimana komoditi minyak. Namun dari segi teknologi dan ekonomi masih dipersoalkan kelayakan penambangannya. Sejauh mana sumberdaya mineral terdapat pada perairan Indonesia, berapa jumlah dan potensinya serta nilai komersialnya masih memerlukan penelitian lebih lanjut.

3. Implementasi dalam perundang-undangan nasional.

Beberapa produk atau ketentuan hukum dari rezim hukum laut Indonesia yang lahir dan berlaku sebelum Konvensi Hukum Laut 1982 memerlukan penyesuaian dengan Konvensi tersebut. Rezim landas kontinen dalam Undang-undang No. 1/1973 masih berpijak pada Konvensi Jenewa 1958. Konvensi 1982 tidak lagi menganut kriteria kedalaman dan *exploitability* tetapi menggunakan kriteria ke dalam, jarak dan konsep geologis. Penetapan garis dasar (*baselines*), penunjukan alur laut kepulauan, penentuan perairan pedalaman di dalam perairan kepulauan, merupakan hal-hal yang perlu ditegaskan kembali atau disesuaikan dalam hubungannya dengan U.U. No. 4 tahun 1960.

Di samping itu penetapan batas luar (*outer limit*) dari masing-masing rezim hukum laut belum dilakukan yaitu batas luar laut teritorial, zona tambahan dan ZEE. Juga penetapan batas luar landas kontinen belum seluruhnya tuntas dengan beberapa negara tetangga seperti Australia, Vietnam, Malaysia, India, Philipina dan Amerika Serikat. Penetapan batas luar "*Continental Margin*" sesuai pasal 76 Konvensi juga belum dilakukan. Hal ini perlu segera diselesaikan, di samping pertimbangan pemanfaatan sumberdaya di daerah tersebut juga karena berbatahan dengan rezim Kawasan Dasar Laut Internasional yang dikelola oleh Otorita Dasar Laut Internasional.

Dalam rangka pemanfaatan sumberdaya hayati di ZEE, Indonesia harus menetapkan kemampuannya untuk memanen (*capacity to harvest*) sumberdaya hayati pada zona tersebut.

Penetapan kemampuan nasional ini perlu dilakukan untuk memberikan akses kepada negara lain (negara-negara tanpa pantai atau yang geografis tidak beruntung) untuk memanfaatkan sumberdaya ZEE dalam laut terdapat surplus dari jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

Kerjasama dengan negara-negara lain disyaratkan oleh Konvensi untuk mengatur beberapa hal seperti pemanfaatan jenis-jenis sumberdaya hayati di ZEE yang memiliki tingkat migrasi yang tinggi dan hak-hak perikanan tradisional.

4. Beberapa masalah

a. Tidak tersedianya Data

Pengembangan dan pengelolaan sumberdaya laut mensyaratkan adanya data dan informasi yang cukup dan dapat diandalkan. Data mengenai sumberdaya hayati maupun nonhayati masih jauh dari cukup dan banyak yang belum didukung dengan penelitian secara ilmiah. Data dasar yang menyangkut potensi atau jumlah cadangan/deposit, sebaran, kualitas, nilai ekonomis, jumlah maksimum yang dapat dipanen (*maximum sustainable yield*), dan sebagainya, mutlak diperlukan dalam rangka perencanaan dan pemanfaatan sumberdaya laut tersebut.

Pemanfaatan sumberdaya yang tidak didasarkan pada pengetahuan yang cukup mengenai potensi dan keadaan sumberdaya tersebut dapat mengakibatkan pemanfaatan berlebihan (*over-exploited*) yang membahayakan kelestarian sumber dan lingkungan. Demikian juga terhadap sumberdaya lain seperti pemanfaatan air, arus dan angin untuk tujuan energi

belum banyak tersedia datanya.

Ketiadaan data yang memadai menimbulkan kesulitan bagi Pemerintah untuk menarik minat swasta dalam memanfaatkan sumberdaya laut dan juga melemahkan posisi tawar-menawar (*bargaining position*) Indonesia.

b. Terbatasnya dana

Di satu pihak dana mengenai sumberdaya laut Indonesia masih jauh dari memadai di lain pihak, dana penelitian dan kegiatan pengembangan sumberdaya manusia masih terbatas. Untuk dapat memperoleh informasi yang lengkap mengenai keadaan sumberdaya hayati dan nonhayati penelitian memegang peranan yang pokok dan menentukan. Kegiatan ini harus ditunjang dengan tenaga-tenaga peneliti dan teknis yang memiliki kemampuan serta fasilitas/sarana yang memadai termasuk program pendidikan dan latihan.

Penyediaan dana untuk hal-hal di atas ini terutama pada instansi-instansi Pemerintah dirasakan masih terbatas. Di pihak lain kegiatan penelitian sumberdaya laut menyangkut pula aspek-aspek lain seperti pertahanan sehingga pelaksanaannya tidak diserahkan semata-mata kepada pihak lain tanpa pengawasan Pemerintah.

c. Sarana dan prasarana

Keadaan sarana dan prasarana khusus bagi pemanfaatan dan peningkatan produksi sumberdaya hayati laut masih terbatas. Untuk memanfaatkan wilayah laut yang begitu luas termasuk pemanfaatan ZEE dibutuhkan kapal-kapal ikan yang besar yang berukuran di atas 10 GT. Demikian pula dibutuhkan fasilitas darat yang memadai se-

perti pelabuhan perikanan dan pangkalan pendaratan ikan. Pengusahaan sumberdaya perikanan dalam skala yang besar baik penangkapan maupun pengolahannya, memerlukan dukungan modal yang besar.

Hal ini mengacu kepada peranan sektor swasta terutama dalam pengembangan industri perikanan. Pihak Asian Development Bank (ADB) telah memberikan pinjaman untuk pengembangan industri perikanan dengan memanfaatkan sumberdaya perikanan lepas pantai dan ZEE.

d. Pengawasan

Masalah pengawasan dan pengelolaan sumberdaya laut Indonesia dengan areal begitu luas patut mendapat perhatian. Pemanfaatan sumberdaya laut bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memperhatikan asas kelestarian dan lingkungan hanya dapat dicapai secara optimal apabila dibarengi dengan pengawasan dan tindakan penegakan hukum yang efektif. Selama ini koordinasi pengawasan di laut dilakukan oleh Badan Koordinasi Keamanan Laut (BAKORKAMLA) yang dibentuk sejak tahun 1972. Sebagai suatu badan koordinasi maka kemampuan dan efektivitasnya terbatas. Pelaksanaan tugasnya sangat ditentukan oleh kepentingan dan situasi serta kondisi masing-masing instansi yang terkait. Di samping itu masalah kewenangan masing-masing instansi yang memiliki landasan hukum sendiri-sendiri perlu didudukkan terutama dalam kaitannya dengan fungsi dan tugas BAKORKAMLA.

5. Kesimpulan

a. Sumber laut Indonesia yang sangat

potensial memerlukan upaya-upaya pemanfaatannya. landasan hukum telah diperoleh baik pada tingkat internasional maupun nasional. Upaya-upaya pemanfaatan sumberdaya hayati maupun nonhayati telah banyak dilakukan namun masih jauh dari perkiraan potensi yang dimiliki. Dilihat dari segi potensi yang besar, ketergantungan yang besar dari rakyat Indonesia pada sumberdaya laut, serta upaya untuk meningkatkan pendapatan non-migas maka langkah-langkah untuk meningkatkan pemanfaatan sumberdaya laut Indonesia perlu segera diadakan. Untuk itu perlu adanya penanganan yang konsepsional dan menyeluruh serta didukung oleh adanya instansi yang memiliki tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas.

- b. Beberapa ketentuan dari perundang-undangan Nasional masih memerlukan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan Konvensi Hukum Laut 1982. Di samping itu terdapat langkah-langkah yang masih perlu ditempuh dalam hubungan dengan negara-negara lain/tetangga yang menyangkut antara lain batas landas kontinen dan pemanfaatan jenis-jenis sumberdaya yang sering bermigrasi.
- c. Berbagai kendala yang menghambat usaha pemanfaatan sumberdaya laut Indonesia perlu segera diatasi. Data dan informasi yang tidak memadai mengenai keadaan sumberdaya laut menyulitkan Indonesia di dalam perencanaan dan di dalam usaha menarik minat swasta untuk menggali kekayaan alam laut Indonesia. Keadaan ini jelas merupakan "kerugian" dilihat dari manfaat

yang seharusnya diperoleh dari pemanfaatan sumberdaya tersebut. Kebutuhan dana penelitian dan pengembangan sumberdaya manusia perlu mendapat prioritas Pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan untuk memanfaatkan, mengelola dan mengembangkan sumberdaya laut Indonesia.

d. Pengawasan dan penegakan hukum diperairan Indonesia dan ZEE merupakan bagian dan upaya integral bagi usaha pemanfaatan sumberdaya laut secara optimal. Untuk itu perlu adanya aparat atau lembaga yang memiliki kewenangan yang jelas dan tidak tumpang tindih dengan lembaga atau aparat Pemerintah lainnya.

ANDA MEMBUTUHKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ?

- Undang-undang
- Peraturan Pemerintah
- Sekretariat Negara/Menteri-Menteri Negara
- Lembaga-lembaga Tinggi Negara
- Departemen
- Lembaga-lembaga non departemen
- Daerah-daerah



BHAKTI - DHARMA - WASPADA
**HUBUNGILAH PUSAT DOKUMENTASI HUKUM
FAK. HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA,
JL.CIREBON 5 JAKARTA, TELP. 335432**