

BAB II

ILLEGAL FISHING, UNREGULATED AND UNREPORTED (IUU)

A. Pengertian *Illegal Fishing, Unregulated And Unreported (IUU)*

Illegal Fishing merupakan kegiatan penangkapan yang dilakukan oleh nelayan yang tidak bertanggung jawab dan bertentangan oleh kode etik penangkapan bertanggung jawab. *Illegal Fishing* termasuk kegiatan malpraktek dalam pemanfaatan sumber daya perikanan yang merupakan kegiatan pelanggaran hukum. Tindakan *Illegal Fishing* umumnya bersifat merugikan bagi sumber daya perairan yang ada. Tindakan ini semata-mata hanya akan memberikan dampak yang kurang baik bagi ekosistem perairan, akan tetapi memberikan keuntungan yang besar bagi nelayan. Kegiatan yang umumnya dilakukan nelayan dalam melakukan penangkapan, dan termasuk ke dalam tindakan *Illegal Fishing* adalah penggunaan alat tangkap yang dapat merusak ekosistem seperti penangkapan dengan pemboman, penangkapan dengan racun, serta penggunaan alat tangkap trawl pada daerah karang.

Tindakan *Illegal Fishing* terjadi hampir di seluruh belahan dunia. *Illegal Fishing* merupakan kejahatan perikanan yang sudah terorganisasi secara matang, mulai di tingkat nasional sampai internasional. Dewasa ini, tindakan *Illegal Fishing* telah berubah cara beroperasinya bila dibandingkan dengan cara beroperasi pada pertengahan tahun 1990-an. Tindakan *Illegal Fishing* telah menjadi *a highly sophisticated form of transnational organized crime*, dengan

ciri-ciri antara lain kontrol pergerakan kapal yang modern dan peralatan yang modern, termasuk tangki untuk mengisi bahan bakar di tengah laut.¹⁶

Tindakan Illegal Fishing belum menjadi isu transnasional yang diformulasikan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Namun secara de facto, isu ini telah menjadi perhatian organisasi-organisasi dunia dan regional sebagai salah satu kejahatan terorganisasi yang merugikan negara dan mengancam keberlangsungan sumber daya perikanan. Oleh karena itu diperlukan suatu pengaturan khusus dalam rangka menanggulangi tindakan ilegal ini. Salah satu organisasi internasional yang mengatur isu ini adalah *Food and Agriculture Organization* (FAO).

FAO telah menempatkan dan memformulasikan tindakan Illegal Fishing ke dalam ketentuan-ketentuan *Code of Conduct for Responsible Fisheries (Code of Conduct)*. Ketentuan tersebut memperhatikan aspek keberlangsungan ekosistem dan sumber daya perikanan yang terkandung didalamnya. Selain itu terdapat juga aspek ekonomi yang menjadi perhatian dalam tindakan *Illegal Fishing*. Menurut Nikijuluw "tindakan *Illegal Fishing* memiliki pengaruh cost-benefit paralysis (kelumpuhan ekonomi akibat tindakan kriminal) yang dianggap besar".¹⁷ Hal ini sangat sulit untuk diketahui besaran ekonominya secara akurat.

¹⁶ Anonim, 2003, "Illegal Fishing in the Southern Ocean: The Problem, Practices and Perpetrators" *Australian Antarctic Magazine* 5 Winter, h. 16.

¹⁷ APEC Fisheries Working Group, 2008, *Assessment of Impact of Illegal, Unreported, Unregulated (IUU) Fishing in the Asia-Pacific*. Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat, Singapura, h. 52.

Menurut Gianni dan Simpson, salah satu kesulitan untuk mencari data dan informasi yang akurat adalah fakta bahwa tindakan *Illegal Fishing* dikelola dan dijalankan dengan struktur korporasi yang tinggi tingkat kerahasiannya serta jaringan bisnis yang kompleks yang sengaja menutup realitas sebenarnya yang terjadi.¹⁸ Sama dengan tindakan *Illegal Fishing* yang terjadi di kawasan dan negara lain di dunia, Indonesia pun tidak memiliki data dan angka yang pasti mengenai *Illegal Fishing* yang terjadi di perairannya. Namun, beberapa peneliti dan lembaga di Indonesia telah melakukan estimasi nilai kerugian tindakan *Illegal Fishing* yang terjadi berdasarkan asumsi dan temuan di lapangan. Menurut Rokhmin Dahuri, sampai tahun 2002 nilai kerugian negara akibat tindakan *Illegal Fishing* mencapai angka US\$1.362 miliar per tahun.¹⁹

Secara umum tindakan *Illegal Fishing* yang terjadi di perairan Indonesia, antara lain :²⁰

- a. Penangkapan ikan tanpa izin;
- b. Penangkapan ikan dengan menggunakan izin palsu;
- c. Penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap terlarang; dan

¹⁸ Gianni.M dan W. Simpson, 2005, *The Changing Nature of High Sea Fishing. How Flag of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. WWF dan Departement of Agriculture, Fisheries and Forestry, Australian Government, h. 84.

¹⁹ Victor P. H. Nikijuluw, 2008, *Blue Water Crime: Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal*, PT Pustaka Cidesindo, Jakarta, h. 67.

²⁰ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, 2006, *Kebijakan Pengawasan dalam Penanggulangan Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta, h. 8.

d. Penangkapan ikan dengan jenis (species) yang tidak sesuai dengan izin.

B. Batasan Perairan

B.1. Tinjauan Kawasan Laut Internasional

1. Laut Teritorial

Laut teritorial termasuk dalam unsur kedaulatan teritorial negara pantai dan dengan demikian secara otomatis menjadi miliknya. Sebagai contoh, semua negara yang baru merdeka (yang berpantai) mendapatkan kemerdekaannya dengan disertai hak atas laut teritorial. Ada sejumlah teori mengenai karakter hukum setepatnya dari laut teritorial negara pantai, mulai dari perlakuan laut teritorial sebagai bagian dari *res communis*, namun tunduk kepada hak tertentu yang bisa dilaksanakan oleh negara pesisir, hingga mengenai laut teritorial sebagai bagian dari ranah teritorial negara pantai namun tunduk pada hak lintas damai kapal asing. Namun demikian, tidak dapat dibantah bahwa negara pantai memiliki hak berdaulat atas laut teritorialnya.²¹

Pasal 2 ayat 1, 2, dan 3 UNCLOS 1982 menegaskan tentang status hukum laut teritorial, ruang udara di atas laut teritorial dan dasar laut serta tanah di bawahnya. Singkatnya, semua itu merupakan bagian dari wilayah negara pantai, dan oleh karena itu, tunduk pada kedaulatan negara pantai tersebut. Dalam hal suatu negara merupakan negara kepulauan (*archipelagic state*), wilayahnya dan juga kedaulatannya meliputi juga perairan kepulauannya (*archipelagic waters*).

²¹ Arif Djohan Tunggal, 2014, *Aspek-Aspek Hukum Laut Pendekatan Tanya Jawab*, Harvarindo, Jakarta, h. 65.

Namun pelaksanaan kedaulatannya itu harus tunduk pada ketentuan konvensi dan peraturan hukum internasional lainnya. Pasal 2 ayat 1, 2, dan 3 UNCLOS 1982 ini sebenarnya sejawa dengan Pasal 1 ayat 1 dan 2 serta Pasal 2 Konvensi tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan dari Konvensi Hukum Laut Jenewa 1958, hanya saja formulasinya lebih tegas dan rinci.²²

Pada Konferensi Hukum Laut PBB (1973 - 1982) berhasil mencapai kata sepakat tentang lebar laut teritorial, sehingga terdapat keseragaman mengenai lebar laut tersebut yaitu selebar maksimum 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pangkal. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 UNCLOS 1982 bahwa setiap negara berhak menetapkan lebar laut teritorialnya hingga suatu batas yang tidak melebihi 12 mil laut, diukur dari garis pangkal yang ditentukan sesuai dengan UNCLOS.²³

Pasal tersebut diatas juga menegaskan bahwa lebar laut teritorial itu diukur dari garis pangkal (baseline). UNCLOS sama sekali tidak menegaskan tentang garis pangkal itu. Akan tetapi, secara singkat dapat dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan garis pangkal adalah garis (imajiner) yang ditarik pada pantai pada waktu air laut surut. Dari garis pangkal inilah lebar laut teritorial negara pantai diukur dengan menarik garis tegak lurus dari titik-titik pada garis pangkal tersebut ke arah luar dalam ukuran yang sesuai dengan lebar laut teritorial dari negara yang bersangkutan. Titik-titik yang membentuk garis yang merupakan batas luar dari laut teritorial, disebut garis atau batas luar (outer limit) dari laut

²² I Wayan Parthiana. 2014. "*Hukum Laut Internasional dan Hukum Laut Indonesia*". Bandung: Yrama Widya. h.69.

²³ Ibid

teritorial. Tegasnya yang dimaksud dengan garis atau batas luar dari laut teritorial adalah garis yang setiap titiknya berada pada jarak yang sama dari setiap titik yang ditarik tegak lurus pada garis pangkal.

Perairan laut yang terletak pada sisi luar dari garis pangkal dan yang disebelah luarnya dibatasi oleh garis atau batas luar, itulah yang disebut laut teritorial (territorial sea). Cara penarikan garis pangkal ada tiga macam yang masing-masing disebut dengan garis pangkal normal/biasa, garis pangkal lurus dari ujung ke ujung, dan garis pangkal kepulauan.²⁴ Dengan demikian, sejak mulai berlakunya UNCLOS 1982 terwujudlah kepastian hukum tentang lebar laut teritorial yang pada beberapa dasawarsa sebelumnya tetap tidak ada kepastian hukum. Terutama karena kegagalan Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958 dan 1960 mencapai kesepakatan mengenai lebar laut teritorial yang seragam.

2. Zona Tambahan

Pasal 33 ayat 1 dan 2 UNCLOS 1982 secara umum menyatakan, bahwa zona tambahan adalah suatu zona perairan yang berbatasan dengan laut teritorial yang lebar maksimumnya adalah 24 (dua puluh empat) mil laut diukur dari garis pangkal darimana lebar laut teritorial itu diukur. Pada zona tambahan, negara pantai dapat melaksanakan pengawasan yang dibutuhkan untuk :

a) Mencegah pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan masalah bea cukai, fiskal, imigrasi, atau sanitasi yang

²⁴ Ibid, h. 72-73

dilakukan di dalam wilayah atau laut teritorialnya;

b) Menghukum pelaku pelanggaran atas peraturan perundang-undangan tersebut di atas yang dilakukan di dalam wilayah atau laut teritorialnya.²⁵

Zona tambahan tidak boleh melebihi 24 mil laut dari garis pangkal darimana lebar laut teritorial diukur. Status zona tambahan berbeda dengan status laut teritorial, yaitu laut teritorial adalah milik kedaulatan suatu negara pantai secara mutlak, sedangkan status Zona tambahan adalah tunduk pada rezim yurisdiksi pengawasan negara pantai, bukan bagian dari kedaulatan negara.²⁶

Berikut ini beberapa hal yang memperjelas tentang letak zona tambahan :

1. Tempat atau garis darimana lebar zona tambahan itu harus diukur, tempat atau garis itu adalah garis pangkal.
2. Lebar zona tambahan tidak boleh melebihi 24 mil laut diukur dari garis pangkal.
3. Zona laut selebar 12 mil laut diukur dari garis pangkal adalah merupakan laut teritorial, maka secara praktis lebar zona tambahan itu adalah 12 mil karena jara 24 mil dikurangi 12 mil laut teritorial yang diukur dari batas luar laut teritorial, dengan kata lain zona tambahan terletak di luar dan berbatasan dengan laut teritorial.

Pada zona tambahan negara pantai hanya memiliki yurisdiksi yang terbatas, seperti yang telah ditegaskan dalam Pasal 33 ayat 1 UNCLOS 1982. Hal

²⁵ Ibid. h.80

²⁶ Departemen Kelautan dan Perikanan, 2008, Evaluasi Kebijakan Dalam Rangka

Implementasi Hukum Laut Internasional (UNCLOS 1982) Di Indonesia, Laporan Akhir, Jakarta, h. 29.

ini tentu saja berbeda dengan laut teritorial dimana negara pantai memiliki kedaulatan sepenuhnya dan hanya dibatasi oleh hak lintas damai.²⁷

3. Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE)

Zona Ekonomi Eksklusif adalah pengaturan baru yang ditetapkan oleh UNCLOS 1982. Jauh sebelum lahirnya pengaturan ini, batas terluar laut teritorial dianggap sebagai batas antara bagian laut ke arah darat tempat berlaku kedaulatan penuh negara pantai, dan bagian laut ke arah luar dari batas tersebut tempat berlaku kebebasan di laut lepas. Pengaturan Zona Ekonomi Eksklusif dapat dianggap sebagai suatu hasil revolusi yang telah mengubah sedemikian rupa pengaturan atas laut.²⁸

Perkembangan Zona Ekonomi Eksklusif (yang selanjutnya disebut ZEE) mencerminkan kebiasaan internasional (*international customs*) yang diterima menjadi hukum kebiasaan internasional (*international law customary*) karena sudah terpenuhi dua syarat penting, yaitu praktik negara-negara (*state practice*) dan *opinio juris sive necessitatis*. ZEE bagi negara berkembang seperti Indonesia adalah vital karena di dalamnya terdapat kekayaan sumber daya alam hayati dan non hayati, sehingga mempunyai peranan sangat penting bagi pembangunan ekonomi bangsa dan negara.²⁹

²⁷ T.May Rudy, 2002, Hukum Internasional 2. Bandung : Rafika Aditama. h. 23.

²⁸ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R.Agoes. 2003. Pengantar Hukum Internasional. Bandung : Alumni. H.181

²⁹ Departemen Kelautan dan Perikanan, *op.cit*, h. 31.

Lebih dari 90 persen persediaan ikan yang bernilai jual tinggi dapat di temukan dalam ZEE. Namun, yurisdiksi eksklusif negara pantai belum dapat mengakhiri penurunan angka persediaan ikan di ZEE. Bahkan pada kenyataannya, rata-rata negara yang telah maju pun dapat dikatakan gagal dalam mengelola dan melestarikan perikanan di ZEE mereka secara efektif.³⁰

Secara umum dapat didefinisikan tentang apa yang dimaksud dengan Zona Ekonomi Eksklusif, yakni "Bagian perairan (laut) yang terletak di luar dari dan berbatasan dengan laut teritorial selebar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal darimana lebar laut teritorial diukur". Lebar Zona Ekonomi Eksklusif bagi setiap negara pantai adalah 200 mil sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 57 UNCLOS 1982 yang berbunyi "*the exclusive economic zone shall not extend beyond 200 nautical miles from the baseline from which the breadth of territorial sea is measured*" (Zona Ekonomi Eksklusif tidak boleh melebihi 200 mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut teritorial diukur".

Pasal 55 UNCLOS 1982 menegaskan bahwa Zona Ekonomi Eksklusif sebagai perairan (laut) yang terletak di luar dan berdampingan dengan laut teritorial, tunduk pada rezim hukum khusus (spesial legal regime) yang ditetapkan dalam Bab ini berdasarkan mana hak-hak dan yurisdiksi negara pantai, hak-hak, serta kebebasan-kebebasan negara lain, diatur oleh ketentuan-ketentuan yang

³⁰ Gerd Winter, 2009, *Towards Sustainable Fisheries Law*, IUCN Publications Services, Switzerland, h. 3.

relevan dari konvensi ini. Rezim hukum khusus ini tampak dalam kekhususan dari hukum yang berlaku pada ZEE tersebut sebagai suatu keterpaduan yang meliputi:

- a. hak-hak berdaulat, yurisdiksi, dan kewajiban negara pantai;
- b. hak-hak serta kebebasan dari negara-negara lain;
- c. kebebasan-kebebasan laut lepas; dan

kaidah-kaidah hukum internasional sebagaimana ditentukan dalam konvensi.

31

Berkaitan dengan hak-hak, yurisdiksi dan kewajiban suatu negara pantai, telah ditentukan dalam UNCLOS 1982 yaitu sebagai berikut :³²

1. Dalam Zona Ekonomi Eksklusif, negara pantai mempunyai :

(a) hak-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 dan tanah di bawahnya dan berkenaan dengan kegiatan lain untuk keperluan eksplorasi Zona Ekonomi Eksklusif tersebut, seperti produksi energi dari air, arus dan angin.;

(b) yurisdiksi sebagaimana ditentukan dalam ketentuan yang relevan dari konvensi ini berkenaan dengan :

(i) pembuatan dan pemakaian pulau buatan, instalasi dan bangunan;

³¹ I Wayan Parthiana, op.cit, h. 145.

³² Article 56 United Nations Convention on the Law of the Sea 1982.

(ii) riset ilmiah kelautan;

(iii) perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.

(c) hak dan kewajiban lain sebagaimana ditentukan dalam konvensi ini.³³

2. Di dalam melaksanakan hak-hak dan memenuhi kewajiban berdasarkan konvensi ini dalam Zona Ekonomi Eksklusif, negara pantai harus memperhatikan sebagaimana mestinya hak-hak dan kewajiban negara lain dan harus bertindak dengan suatu cara sesuai dengan ketentuan konvensi ini.

3. Hak-hak yang tercantum dalam pasal ini berkenaan dengan dasar laut dan tanah di bawahnya.³⁴

Dalam melaksanakan hak berdaulat dan yurisdiksinya maka negara pantai harus memperhatikan hak-hak dan kewajiban dari negara lain di Zona Ekonomi Eksklusif. Hak dan Kewajiban negara lain di ZEE diatur dalam Pasal 58 UNCLOS 1982, yaitu sebagai berikut :

1. Di Zona Ekonomi Eksklusif, semua negara, baik negara berpantai atau tak berpantai, menikmati, tunduk pada ketentuan yang relevan dengan konvensi ini, kebebasan-kebebasan pelayaran dan penerbangan, serta kebebasan meletakkan kabel dan pipa bawah laut yang disebutkan dalam Pasal 87 dan penggunaan laut yang berkaitan dengan pengoperasian kapal, pesawat udara, dan kabel serta pipa di bawah laut, dan sejalan dengan ketentuan-ketentuan lain konvensi ini.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid

2. Pasal 88 sampai Pasal 115 dan ketentuan hukum internasional lain yang berlaku diterapkan bagi Zona Ekonomi Eksklusif sepanjang tidak bertentangan dengan bab ini.
3. Dalam melaksanakan hak-hak memenuhi kewajiban berdasarkan konvensi ini di Zona Ekonomi Eksklusif, negara-negara harus memperhatikan sebagaimana mestinya hak-hak dan kewajiban negara pantai dan harus mentaati peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh negara pantai sesuai dengan ketentuan konvensi ini dan peraturan hukum internasional sepanjang ketentuan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan bab ini.

Ketiga macam hak dan kewajiban ini merupakan peninggalan dari kebebasan laut lepas yang sudah diakui dalam Konvensi Hukum Laut Jenewa 1958 dimana bagian laut yang sekarang merupakan Zona Ekonomi Eksklusif dan sebelumnya merupakan bagian dari laut lepas dengan empat kebebasan laut lepasnya. Hanya kebebasan perikanan saja yang terhapus, disebabkan maksud dan tujuan dari pranata hukum Zona Ekonomi Eksklusif ini adalah demi pencadangan sumber daya alam hayati dan non hayatinya bagi kepentingan negara pantai itu sendiri. Sumber daya alam inilah yang menjadi intinya dalam rangka memenuhi kepentingan negara pantai.³⁵

³⁵ I Wayan Parthiana, *op.cit*, h. 150.

B.2. Batas Wilayah Penangkapan Ikan Secara Illegal Di Indonesia

Illegal fishing yang terjadi di perairan Indonesia tersebut merupakan transnational crime karena pelakunya adalah orang asing atau orang Indonesia tetapi melibatkan pihak asing dibelakangnya. Kegiatan perikanan ilegal tersebut biasanya beroperasi di wilayah perbatasan dan perairan internasional.

1. Untuk Perairan Timur Indonesia meliputi:

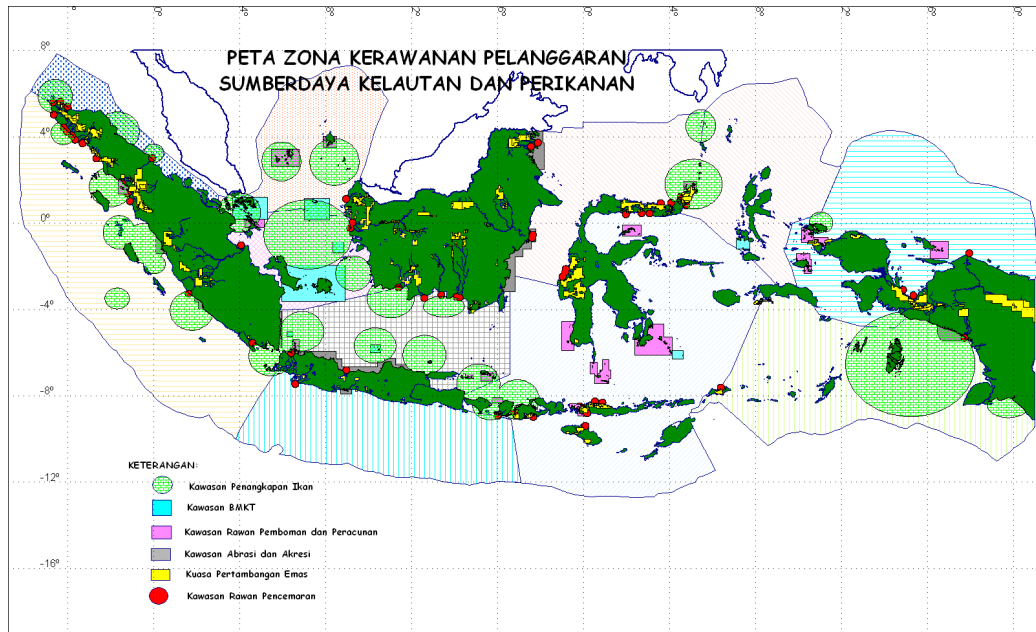
- a) Perairan Papua (Sorong, Teluk Bintuni, Fakfak, Kaimana, Merauke, Perairan Arafuru);
- b) Laut Maluku, Laut Halmahera;
- c) Perairan Tual;
- d) Laut Sulawesi;
- e) Samudra Pasifik;
- f) Perairan Indonesia-Australia;
- g) Perairan Kalimantan Timur.

2. Untuk Perairan Barat Indonesia meliputi:

- a) Perairan Kalimantan bagian Utara, daerah Laut Cina Selatan;
- b) Perairan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD);
- c) Selat Malaka;
- d) Sumatera Utara (Perairan Pandan, Teluk Sibolga);
- e) Selat Karimata; Perairan Pulau Tambelan (Perairan antara Riau dan Kalimantan Barat);
- f) Laut Natuna (Perairan Laut China Selatan);

g) Perairan Pulau Gosong Niger (Kalimantan Barat). Lihat juga peta di bawah ini.

Gambar 2.1 Peta Zona Kerawanan Pelanggaran Sumberdata Kelautan dan Perikanan Indonesia



Sumber : Slamet, S.Pi Kasubdit Pengawasan Penangkapan Ikan Wilayah Barat