



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia



KERTAS ADVOKASI KEBIJAKAN ATAS

UU NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA BIDANG KELAUTAN DAN PERIKANAN



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

**KERTAS ADVOKASI KEBIJAKAN ATAS
UU NO. 11 TAHUN 2020
TENTANG CIPTA KERJA
BIDANG KELAUTAN
DAN PERIKANAN**

PENULIS

AGIL OKTARYAL

EDITOR

GITA PUTRI DAMAYANA

RIZKY ARGAMA

MUHAMMAD FAIZ AZIZ

PENDAHULUAN

Menurut data rujukan Wilayah Kelautan Indonesia yang dirilis Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada September 2020, luas total perairan Indonesia adalah 6,4 juta kilometer persegi atau 2/3 dari keseluruhan wilayahnya.¹ Sebagai negara maritim, Indonesia sangat bergantung pada sektor kelautan.² Namun, berdasarkan *Ocean Health Index*³, Indonesia menempati peringkat 137 dari 221 negara untuk tingkat kesehatan lautnya di tahun 2019. Skor Indonesia, yaitu 65 dari 100, berada di bawah rata-rata dunia, yaitu 71.⁴ Bahkan, jika dibandingkan dengan hasil kajian *Ocean Health Index* di

- 1 Kementerian Kelautan dan Perikanan, Data Rujukan Wilayah Kelautan Indonesia, <https://kkp.go.id/djprl/artikel/22986-menko-maritim-luncurkan-data-rujukan-wilayah-kelautan-indonesia>, Diakses Pada 15 September 2020.
- 2 Stephanie Juwana, dkk, 2020, RUU (Omnibus Law) Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Berkelanjutan I Sektor Kelautan, Policy Brief, Indonesia Ocean Justice Initiative, hlm. 9.
- 3 Ocean Health Index, Indonesia, <http://www.oceanhealthindex.org/region-scores/scores/indonesia>, Diakses Pada 15 September 2020.
- 4 Aspek yang dinilai dari kajian ini, yakni laut sebagai sumber makanan, kesempatan untuk artisanal fishing, pemanfaatan produk kelautan lainnya bukan untuk makanan, penyimpanan karbon (*carbon storage*), perlindungan pantai, kehidupan dan kesejahteraan masyarakat pesisir, pariwisata dan rekreasi, perlindungan spesies dan wilayah tertentu, ketersediaan air bersih, dan keanekaragaman. *Ibid.*

tahun 2015, terdapat beberapa aspek yang justru mengalami penurunan di tahun 2019.⁵

Selain persoalan laut, berdasarkan Keputusan Menteri KKP Nomor 50/KEPMEN-KP/2017, jumlah potensi sumber daya perikanan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI) relatif tinggi, yakni sebesar 12.541.438 ton. Begitu pun ekspor hasil perikanan Indonesia tahun 2019 yang mencapai 4,947 miliar dolar Amerika Serikat (AS).⁶ Akan tetapi, beberapa komoditas perikanan di beberapa WPP-NRI justru berada pada kategori merah (*over-exploited*).⁷ Artinya, jika tidak dikelola dengan baik, komoditas/spesies perikanan tertentu akan mengalami kepunahan akibat penangkapan yang berlebihan. Termasuk terumbu karang⁸, padang lamun (*seagrass*)⁹, dan mangrove¹⁰ yang juga dalam kondisi yang mengkhawatirkan.

Selain permasalahan sumber daya kelautan, sektor perikanan juga berhadapan dengan tantangan menurunnya tingkat kepatuhan pelaku usahanya. Pada 2018, KKP melaporkan bahwa terdapat 1.636 kapal berukuran di atas 30 GT melanggar wilayah tangkap ikan. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap KKP terhadap Laporan Kegiatan Usaha dan Laporan Kegiatan Penangkapan tahun 2017-2018, terdapat sekitar

5 *Ibid.*

6 Statistik Ekspor hasil Perikanan tahun 2014-2018, Direktorat Jenderal Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020. Hlm. xxvii.

7 Sejumlah komoditas yang telah mengalami eksploitasi di antaranya perikanan demersal, pelagis, udang peneaid, lobster, kepiting dan rajungan. Lihat Lampiran Keputusan Menteri KKP Nomor 50/KEPMEN-KP/2017 tentang Estimasi Potensi, Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan, dan Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

8 LIPI: Status Terkini Terumbu Karang Indonesia 2018. <http://lipi.go.id/siaranpress/lipi:-status--terkini-terumbu-karang-indonesia-2018-/21410>, Diakses Pada 18 September 2020.

9 Nurul Dhewani Mirah Sjarie, dkk, 2018, Status Padang Lamun Indonesia 2018, Jakarta, Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Hlm. 24-25.

10 PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Miliki 23% Ekosistem Mangrove Dunia, Indonesia Tuan Rumah Konferensi Internasional Mangrove 2017, http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/561, Diakses pada 18 September 2020.

1,2 juta ton hasil tangkapan yang tidak dilaporkan oleh pelaku usaha.¹¹

Melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), pemerintah mengklaim akan mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan menyelesaikan masalah dalam sektor kelautan dan perikanan. Namun, menurut Koalisi NGO untuk Perikanan dan Kelautan Berkelanjutan (KORAL),¹² arah kebijakan tata kelola kelautan dan perikanan Indonesia yang dirumuskan dan ditempuh oleh Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) pada periode 2019-2024 justru berpotensi menimbulkan krisis ekologi, termasuk kerusakan ekosistem laut, dan ketidakadilan sosial. Percepatan investasi yang menjadi tujuan UU Cipta Kerja dikhawatirkan akan mengabaikan aspek perlindungan daya dukung ekosistem serta kepentingan kelompok masyarakat marjinal di sektor kelautan dan perikanan.¹³

PERMASALAHAN REGULASI TERKAIT KELAUTAN DAN PERIKANAN

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun

- 11 Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kebijakan dan Kinerja Pembangunan Perikanan Tangkap”, <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambarpendukung/kkp/DATA%20KKP/2019/Materi%20Konpers%20dan%20Halbil%20MKP/20190704%20Paparan%20Dirjen%20PT%20pada%20Presscon%20KKP%20r2.pdf>, dalam Stephanie Juwana, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 27.
- 12 Sejumlah organisasi masyarakat sipil non pemerintah yang memiliki fokus kerja dan kampanye mewujudkan tata kelola perikanan dan kelautan berkelanjutan, terdiri dari: WALHI, KIARA, IOJI, DFW, ICEL, EcoNusa, Pandu Laut Nusantara, Greenpeace Indonesia, dan Yayasan Terangi mengambil inisiatif kolaborasi gerakan #BersamaJagaLaut dengan mendeklarasikan Koalisi NGO untuk Perikanan dan Kelautan Berkelanjutan (KORAL).
- 13 WALHI, Memperkuat Tata Kelola Laut dan Perikanan Indonesia untuk Keberlanjutan <https://www.walhi.or.id/memperkuat-tata-kelola-laut-dan-perikanan-indonesia-untuk-keberlanjutan> Diakses Pada 17 September 2020.

2009 (UU Perikanan) sebenarnya sudah cukup memberikan landasan, arah, dan kemajuan kebijakan tata kelola perikanan di Indonesia, tetapi pelaksanaannya dalam dua dekade terakhir dipandang belum berjalan baik. Hal itu berdampak pada kondisi stok ikan yang terus tertekan di semua unit WPP-NRI. Kondisi tersebut juga menunjukkan bahwa penangkapan ikan berlebih (*overfishing*) terus terjadi dan masih berlanjut hingga saat ini, meskipun soal jumlah tangkapan ikan sudah diatur sedemikian rupa oleh KKP.¹⁴

Dalam kurun waktu 1999 hingga akhir 2014, pelaksanaan kebijakan dan penegakan hukum terhadap perikanan yang merusak (*destructive fishing*) dan perikanan ilegal yang merusak, tidak dilaporkan dan tidak diatur (*illegal, unreported and unregulated fishing/ IUU Fishing*) memang telah berjalan tetapi tidak efektif. Periode ini diwarnai kebijakan yang memberikan ruang bagi kapal perikanan asing melalui metode pemberian lisensi, *charter, bilateral agreement*, maupun impor kapal yang dibangun di luar negeri (eks asing) untuk melakukan penangkapan ikan di WPP-NRI. Sistem pengawasan yang lemah dan integritas pengelolaan yang korup menyebabkan praktik-praktik pengurusan sumber daya ikan oleh kapal-kapal ikan, baik lokal maupun asing, di WPP-NRI berlangsung tidak terkendali.¹⁵

Pada periode pertama, Pemerintahan Jokowi menunjukkan kemajuan yang berarti dalam upaya evaluasi dan ketegasan penegakan hukum di bidang perikanan tangkap. Ketegasan itu terkait dengan kebijakan moratorium perizinan bagi kapal-kapal perikanan yang dibangun di luar negeri (eks asing dan asing). Meskipun, pada saat yang sama, pengendalian dan penanganan terhadap kapal-kapal skala besar dan industri dalam negeri (Kapal Ikan Indonesia/KII)

14 Deklarasi dan Kertas Posisi Koalisi NGO Untuk Perikanan dan Kelautan Berkelanjutan (KORAL), Landasan Pemikiran, Deklarasi, dan Arah Tujuan Gerakan Koalisi, Jakarta, 3 Maret 2020, hlm. 9.

15 *Ibid.*

yang menggunakan cara ataupun alat tangkap merusak dan melakukan praktik *IUU Fishing* tidak berjalan efektif.¹⁶

Dalam perkembangannya, keberadaan UU Perikanan dipandang semakin tidak relevan, terutama untuk menjalankan prinsip dan tuntutan terhadap pengelolaan perikanan yang lebih etis berkeadilan (*ethical, just and fair fisheries*) dan transparan (*fisheries transparency*). Selain itu, terdapat kebutuhan untuk menciptakan pengelolaan perikanan yang berbasis pendekatan kaidah kehati-hatian, riset, data, dan rekomendasi ilmiah (*precautionary and science-based fisheries management approach*). Lebih dari itu, ada kebutuhan untuk menghadirkan regulasi perikanan menjamin proses dan lingkup penegakan hukum yang lebih sistematis, terpadu, menyeluruh, dan memberikan efek jera.¹⁷

Presiden Jokowi telah mengupayakan pembaruan UU Perikanan, tetapi rancangan perubahan Undang-Undang itu belum kunjung dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selama periode 2014-2019. Dorongan perubahan itu seharusnya perlu berlanjut dan mewarnai dinamika tata kelola kelautan dan perikanan Indonesia pada periode 2019-2024. Sayangnya, dengan memasukkan pengaturan sektor kelautan dan perikanan ke dalam omnibus UU Cipta Kerja dengan dalih percepatan investasi, pilihan dan arah kebijakan Pemerintahan Jokowi pada sektor kelautan dan perikanan justru mengindikasikan kemunduran.¹⁸

Selain masalah regulasi perikanan, persoalan lain di sektor kelautan dan perikanan adalah soal perizinan yang panjang, rumit, melibatkan berbagai kementerian/lembaga dan daerah, serta tidak efisien.¹⁹ Kajian yang dilakukan oleh Indonesia Ocean Justice Initia-

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* hlm. 10.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Kegiatan usaha di sektor kelautan sangat luas, mulai dari perikanan tangkap, perikanan budidaya, pengolahan perikanan, bioteknologi kelautan, wisata bahari, resort, pertambangan energi, hutan bakau, kabel bawah laut, pipa bawah laut, alur pelayaran/perhubungan laut,

tive (IOJI) terhadap perizinan yang diwajibkan pada hampir semua kegiatan di sektor kelautan menemukan fakta akan hal itu.²⁰

Salah satu contohnya adalah perizinan untuk melakukan usaha wisata bahari (*resort*) yang setidaknya membutuhkan lima instrumen izin.²¹ Bahkan, Kementerian Keuangan mencatat, di bidang pariwisata, pelaku usaha perlu mendapatkan izin yang jumlahnya dapat mencapai 17 instrumen perizinan dengan waktu pengurusan dapat mencapai 661 hari.²² Contoh lain adalah perizinan di sektor perikanan tangkap. Berdasarkan Peraturan Menteri KKP Nomor 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, untuk melakukan penangkapan atau pengangkutan ikan dengan kapal berukuran di atas 30 GT, pelaku usaha setidaknya memerlukan: (1) Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP); (2) persetujuan pengadaan kapal perikanan; (3) grosse akta; (4) buku kapal perikanan; (5) surat keterangan pemasangan *transmitter* VMS; (6) Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) atau Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI); dan (7) dokumen-dokumen operasional kapal.

Untuk memangkas proses perizinan, berbagai perizinan tersebut digabungkan atau diubah bentuknya oleh UU Cipta Kerja. Akan tetapi, yang perlu diperhatikan adalah bahwa untuk mewujudkan perekonomian berdasarkan pembangunan berkelanjutan, pemangkas proses perizinan harus tetap memperhatikan daya dukung ekosistem demi memastikan pemanfaatan sumber daya alam dilakukan dalam batas keberlanjutan (*sustainability limit*).²³

kawasan pelabuhan, material keruk, prasarana navigasi, dan bangunan lainnya, seperti infrastruktur ketenagalistrikan di pesisir, dan lain sebagainya.

20 Stephanie Juwana, dkk., *op. cit.*, hlm. 12.

21 *Ibid.*, hlm. 13.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.* hlm. 15.

ANALISIS TERKAIT PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN DALAM UU CIPTA KERJA

Dengan segala kekayaan dan persoalan sektor kelautan dan perikanan, Indonesia membutuhkan regulasi yang mampu mendorong pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan dan perikanan. Faktanya, pendekatan dalam UU Cipta Kerja justru berpotensi menghambat terwujudnya pembangunan berkelanjutan tersebut sebagaimana tergambar dalam sejumlah perubahan ketentuan sebagai berikut.

1. Perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan

Salah satu prinsip dalam pembangunan berkelanjutan adalah prinsip pencegahan (*preventive principle*).²⁴ Esensi izin lingkungan adalah untuk pencegahan. Akan tetapi, Pasal 22 angka 1 UU Cipta Kerja justru menghilangkan izin lingkungan dan menggantinya dengan persetujuan lingkungan.²⁵ Perubahan itu dilakukan semata untuk memberikan kemudahan bagi pelaku usaha dalam memperoleh hak pengelolaan lingkungan.²⁶

Padahal, ketika masih menggunakan instrumen izin lingkungan, pemegang izin wajib mencantumkan secara detail persyaratan pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan untuk pemegang izin, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Kegiatan yang mencantumkan persyaratan analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal) dan upaya pengelolaan/pemantau-

²⁴ *Ibid.* hlm. 35.

²⁵ Pasal ini mengubah Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan "*Persetujuan Lingkungan adalah Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup atau Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup*".

²⁶ Pasal 21 UU Cipta Kerja.

an lingkungan hidup (UKL/UPL) diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan. Dengan tidak adanya instrumen pencegahan yang ketat, ekosistem pesisir dan kehidupan masyarakat pesisir dapat terdampak karena perubahan izin menjadi persetujuan tersebut.²⁷

2. Mekanisme koordinasi antara kementerian dengan pemerintah pusat untuk memastikan pemanfaatan tetap pada batas keberlanjutan (*sustainability limit*) tidak diatur

Persoalan pengelolaan kelautan dan perikanan yang ada selama ini adalah perizinan yang panjang dan melibatkan banyak kementerian. Oleh karena itu, pemangkasan proses perizinan memang diperlukan untuk mengatasi kompleksitas perizinan yang menghambat pertumbuhan ekonomi. Namun, *environmental safeguards* (pelindungan lingkungan) harus tetap dipertahankan. Dengan izin yang lebih sederhana tanpa diimbangi perspektif, UU Cipta Kerja dikhawatirkan akan mendorong ekspansi usaha besar-besaran di daerah pesisir dan ruang laut.²⁸

Tanpa mempertimbangkan daya dukung ekosistem, tidak akan ada kontrol atau kendali yang dapat menjaga tingkat pemanfaatan daerah pesisir dan ruang laut tersebut. UU Cipta Kerja juga tidak mengatur mengenai mekanisme koordinasi yang kuat antara pemegang kewenangan izin (yang berada di lembaga yang bertanggung jawab langsung ke Presiden, seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal) dengan kewenangan pengelolaan (yang dipegang oleh Menteri dan pemerintah daerah) untuk memastikan adanya fungsi kontrol dan kendali agar pemanfaatan tidak melebihi *sustainability limit*.²⁹

27 Stephanie Juwana, dkk., *Loc. cit.*

28 *Ibid.* hlm. 38.

29 *Ibid.*

3. Kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dikecualikan jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis

Pasal 18 angka 14 UU Cipta Kerja mengatur bahwa untuk pemanfaatan laut yang berkaitan dengan kebijakan nasional yang bersifat strategis, seperti pengembangan infrastruktur, pengembangan wilayah, dan pengembangan ekonomi, perizinan berusaha dapat diberikan walaupun rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi belum ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah.³⁰ Selain itu, menurut Pasal 18 angka 2, perencanaan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil yang sudah ditetapkan pun dapat ditinjau kembali apabila terdapat rencana tata ruang dan/atau zonasi yang tidak sejalan dengan kebijakan nasional bersifat strategis.

Ketentuan tersebut akan mengabaikan esensi dari Rencana Tata Ruang dan Rencana Zonasi yang seharusnya memperhatikan daya dukung ekosistem. Pasalnya, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah menegaskan bahwa penyusunan tata ruang harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Begitu juga Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 (UU Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil) yang menegaskan bahwa rencana zonasi juga ditetapkan dengan mempertimbangkan daya dukung ekosistem. Pasal 14 UU PPLH juga menegaskan bahwa tata ruang merupakan salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Menurut Pasal 19 UU PPLH, perencanaan tata ruang juga harus di-

³⁰ Pasal ini menambah satu ketentuan yakni Pasal 17A dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Juncto Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

dasarkan pada Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Selain itu, pengabaian esensi Rencana Tata Ruang dan/atau Rencana Zonasi juga bertentangan dengan Pasal 23 UU Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang mengatur bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya harus memenuhi persyaratan pengelolaan lingkungan. Dampak dari menegasikan esensi Rencana Tata Ruang dan/atau Rencana Zonasi demi kebijakan strategis nasional itu berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat maupun ekosistem.³¹

4. Ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan dihapus

Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (UU Perikanan) menegaskan bahwa Menteri menetapkan potensi dan alokasi sumber daya ikan serta jumlah tangkapan yang diperbolehkan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia setelah mempertimbangkan rekomendasi dari Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan (Komnaskajiskan).

Komnaskajiskan merupakan lembaga non-struktural independen yang memberikan rekomendasi kepada Menteri melalui pengumpulan dan penelaahan hasil penelitian/pengkajian mengenai sumber daya ikan dari berbagai sumber, termasuk bukti ilmiah yang tersedia (*best scientific evidence available*).³² Keberadaan komisi itu juga ditujukan untuk mendorong peran sains dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

31 Stephanie Juwana, dkk., *op. cit.*, hlm. 36.

32 Pasal 2 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 30/PERMEN-KP/2016 tentang Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan

Keberadaan Komnaskajiskan juga dapat mencegah kesewenang-wenangan Menteri dalam mengeluarkan kebijakan pengelolaan sumber daya perikanan. Sayangnya, dengan fungsi strategis yang dimiliki, kelembagaan komisi itu didesain pasif, sehingga mempersempit ruang bahwa input dari Komnaskajiskan bisa diadopsi oleh KKP. Melihat praktik pelaksanaan kewenangannya selama ini, Komnaskajiskan perlu diperkuat.

Akan tetapi, ketentuan mengenai Komnaskajiskan tersebut justru dihapus melalui Pasal 27 angka 2 UU Cipta Kerja. Kewenangan menetapkan potensi dan alokasi sumber daya ikan serta jumlah tangkapan yang diperbolehkan di wilayah pengelolaan perikanan kini ada di tangan pemerintah pusat tanpa ada lagi pelibatan Komnaskajiskan.

Perubahan tersebut berpotensi mengurangi esensi sains yang merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan. Indonesia Ocean Justice Initiative (IOJI) menyebutkan, pentingnya peran sains dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan telah tercantum dalam laporan *United Nations Conference on Environment and Development* yang berlangsung di Rio de Janeiro pada 1992 (Agenda 21). Dokumen itu menjelaskan bahwa *scientific knowledge* harus digunakan untuk mendukung pemenuhan target pembangunan berkelanjutan. Salah satunya adalah melalui *scientific assessment* yang dapat mengkaji kondisi saat ini dan proyeksi masa depan untuk dijadikan sebagai pertimbangan perumusan kebijakan.³³

Penghapusan pasal mengenai peran Komnaskajiskan yang menyalakan fungsi sains bertentangan dengan penjelasan laporan tersebut, sehingga berpotensi menghambat tercapainya target pembangunan berkelanjutan di sektor perikanan.³⁴

33 Stephanie Juwana, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 37.

34 *Ibid.*

5. Sistem pengawasan dan penjatuhan sanksi tidak optimal untuk menjamin kepatuhan pelaku usaha, mencegah pelanggaran, dan menimbulkan efek jera

Ketentuan mengenai pengawasan tidak diatur secara rinci dalam UU Cipta Kerja. Pengaturannya diserahkan kepada Peraturan Pemerintah tentang Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (PP NSPK) sebagaimana diatur Pasal 173 ayat (1) UU Cipta Kerja. Akan tetapi, jika mengacu pada Naskah Akademik UU Cipta Kerja, pengawasan dalam UU Cipta Kerja akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *risk based monitoring* atau pemantauan berbasis risiko. Intensitas pengawasan akan disesuaikan dengan tingkat risiko dari kegiatan usaha tersebut. Untuk kegiatan usaha dengan tingkat risiko tinggi akan mendapatkan pengawasan yang lebih ketat ketimbang pengawasan terhadap kegiatan usaha dengan risiko rendah.³⁵

Dengan demikian, jika peraturan mengenai pengawasan tidak diatur dengan detail, maka dikhawatirkan pemerintah atau aparat penegak hukum akan kehilangan kemampuan untuk melakukan pendeteksian pelanggaran oleh kegiatan yang berisiko rendah atau menengah. Akibatnya, respons dan penghukuman terhadap pelanggaran tersebut tidak akan terjadi. Hal ini dapat menyebabkan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh kegiatan berisiko kecil atau menengah yang jika diakumulasi dapat menimbulkan kerugian yang besar.³⁶

Apalagi, izin yang selama ini dijadikan instrumen pencegahan baik untuk kegiatan usaha dengan tingkat risiko rendah atau menengah juga dihilangkan dan hanya diberikan untuk kegiatan usaha dengan tingkat risiko tinggi. Hal ini akan menghilangkan peran izin sebagai instrumen pengawasan kepatuhan untuk kegiatan ber-

35 Naskah Akademik UU Cipta Kerja, hlm. 82-83.

36 Stephanie Juwana, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 41.

dampak menengah dan rendah.³⁷ Di sisi lain, dengan dipindahkannya kewenangan perizinan dari KKP ke pemerintah pusat untuk kegiatan yang berdampak tinggi, implementasi sistem pengawasan tersebut belum diketahui karena peraturan pelaksanaannya belum ada.³⁸ Selain itu, Pasal 22 angka 28 UU Cipta Kerja juga menghapus konsep pengawasan pada UU PPLH yang memberikan kewenangan kepada Menteri untuk melakukan pengawasan lapis kedua (*oversight*).³⁹ Hal itu juga akan berimplikasi pada lemahnya pengawasan keptuhan yang dapat dilakukan oleh kementerian.

Selain persoalan pengawasan, UU Cipta Kerja juga mengubah ketentuan pengenaan sanksi dengan mengutamakan sanksi administratif daripada sanksi pidana dengan alasan bahwa sanksi pidana merupakan *ultimum remedium*.⁴⁰ Beberapa tindakan pelanggaran yang sanksinya diubah dari sanksi pidana menjadi sanksi administratif, antara lain, yaitu:

1. melakukan pemanfaatan ruang perairan dan sumber daya pesisir dan pulau-Pulau kecil yang tidak memenuhi izin (Pasal 18 angka 28);
2. melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap tanpa izin (Pasal 19 Angka 9);
3. membangun, mengimpor, atau memodifikasi kapal perikanan yang tidak mendapatkan persetujuan terlebih dahulu (Pasal 27 angka 14);
4. tidak mendaftarkan kapal perikanan sebagai kapal perikanan (Pasal 27 angka 26); dan
5. tindakan dilakukan oleh nelayan kecil (Pasal 27 angka 35).

37 *Ibid.*, hlm. 42.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*, hlm. 23.

40 *Ibid.*

Akan tetapi, pengaturan dalam UU Cipta Kerja tidak bisa disamakan dengan konsep *ultimum remedium* pada umumnya karena ketentuan UU Cipta Kerja mengatur bahwa sanksi pidana diberlakukan saat sanksi denda administratif tidak dibayarkan, bukan berdasarkan pertimbangan apakah sanksi administratif sudah menimbulkan efek jera.⁴¹

Artinya, penjatuhan sanksi pidana tidak memperhatikan faktor apakah sanksi denda administratif sudah secara efektif mencapai tujuan penjatuhan hukuman atau belum. Contohnya tujuan untuk menghindari perbuatan yang sama, tidak dibedakan antara pelaku yang sama atau berbeda. Dengan begitu, penempatan sanksi pidana sebagai obat terakhir bisa tidak efektif.⁴²

Harus diakui sanksi administratif memang diperlukan, akan tetapi sanksi ini baru lebih optimal daripada sanksi pidana bila dampak kerusakan yang terjadi tidak terlalu luas.⁴³ Sementara sanksi pidana masih tetap dibutuhkan untuk tindakan-tindakan yang dampaknya lebih luas, seperti perusakan dan pencemaran lingkungan hidup berskala besar. Sebabnya karena ada kondisi yang hanya melalui sanksi pidana pelaku bisa diberi efek jera melalui biaya yang harus dibayar pelaku. Beban pemerintah untuk menanggung konsekuensi bisa lebih besar dibanding kerugian yang terjadi akibat tindakan pelaku.⁴⁴

Dampak efek jera tentu tidak akan tercapai selama pemberiannya hanya jika pelaku tidak sanggup membayar sanksi administratif yang dijatuhkan, bukan dari tingkat kerusakan yang diakibatkan.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, hlm. 45.

43 Michael G. Faure dan Katarina Svatikova, "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe", *Journal of Environmental Law*, Vol. 24:2 (2012), hlm. 258-259. Dalam Stephanie Juwana, dkk, hlm. 46.

44 ICEL, "Hukum dan Kebijakan Lingkungan dalam Poros Percepatan Investasi: Catatan terhadap Wacana Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja," (Jakarta: ICEL, 2020), hlm. 9. Dalam Stephanie Juwana, dkk, hlm. 46.

Selain penerapan sanksi pidana dan sanksi administratif tersebut, UU Cipta Kerja juga mengubah ketentuan terkait *strict liability* (pertanggungjawaban mutlak). Sebagaimana diketahui, Pasal 88 UUPH mengatur bahwa ketentuan *strict liability* berlaku pada setiap orang yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan bahan berbahaya dan beracun (B3), menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup. Kepadanya dilekatkan tanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan. *Strict Liability* atau asas pertanggungjawaban mutlak sendiri menurut Mas Achmad Santosa adalah salah satu jenis pertanggungjawaban perdata. Pertanggungjawaban perdata dalam penegakan hukum lingkungan merupakan instrumen hukum perdata untuk mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.⁴⁵

Namun, di dalam UU Cipta Kerja, *strict liability* yang diatur dalam Pasal 88 Undang-Undang UU PPLH tersebut dipindahkan ke ranah pidana.⁴⁶ Memasukkan konsep *strict liability* ke ranah pidana tentu menjadi hal yang tidak tepat. Terlebih lagi, Pasal 22 angka 33 UU Cipta Kerja juga mengubah redaksional Pasal 88 yang sebelumnya menyatakan “..... bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan” diubah menjadi “..... bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya”.

Perlu diketahui bahwa konsep dalam perubahan tersebut belum dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP). Hal itu tentu berakibat pada misinterpretasi konsep *strict liability* dalam hukum perdata. Oleh karena itu, penting ada penegasan

45 Mas Achmad Santosa, 2001, “Good Governance dan Hukum Lingkungan,” Jakarta, ICEL, hlm. 301, dalam Stephanie Juwana, dkk, hlm. 24.

46 *Ibid.*, hlm. 47

dalam pasal tersebut dengan frasa “tanpa pembuktian unsur kesalahan” pada UU PPLH agar tidak terjadi misinterpretasi.⁴⁷

PENUTUP

Dengan begitu besar potensi di sektor kelautan dan perikanan sudah patut pengelolaan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) agar sumber daya alam yang ada dapat dinikmati tidak hanya sekarang tapi juga untuk masa depan. Sayangnya, UU Cipta Kerja tidak menunjukkan semangat yang sama. UU Cipta Kerja mengisyaratkan percepatan investasi dengan mengabaikan aspek perlindungan daya dukung ekosistem, serta kepentingan kelompok masyarakat marjinal di sektor kelautan dan perikanan. Berdasarkan temuan dan analisis awal terhadap materi Kelautan dan Perikanan dalam UU Cipta Kerja, berikut catatan dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).

Pertama, UU Cipta Kerja telah mengubah esensi dari izin lingkungan sebagai instrumen pencegahan atas pencemaran dan kerusakan ekosistem lingkungan hidup. Sebab, UU Cipta Kerja mengubah izin menjadi persetujuan lingkungan.

Kedua, perizinan yang sederhana di UU Cipta Kerja dikhawatirkan akan mendorong ekspansi usaha besar-besaran di daerah pesisir dan ruang laut. Tanpa bermaksud mengecilkan pentingnya perizinan yang sederhana untuk pertumbuhan ekonomi; hal itu dilakukan tanpa mempertimbangkan daya dukung ekosistem serta minim kontrol atau kendali yang dapat menjaga tingkat pemanfaatan.

Ketiga, adanya pengecualian dalam UU Cipta Kerja atas kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dan/

47 *Ibid.*

atau peninjauan kembali terhadap perencanaan tata ruang yang telah ditetapkan jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis akan mengabaikan esensi perencanaan tata ruang sebagai instrumen yang memperhatikan daya dukung ekosistem. Dampak dari menegasikan esensi dari Rencana Tata Ruang dan/atau Rencana Zonasi ini tentunya akan berpotensi menimbulkan kerugian baik terhadap masyarakat maupun ekosistem.

Keempat, dihapuskannya ketentuan mengenai Komnaskajiskan dalam UU Cipta Kerja akan mengurangi esensi sains yang merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan dan perikanan. Alih-alih melakukan revisi untuk menguatkan peran Komnaskajiskan untuk memberikan dasar kebijakan berbasis bukti, UU Cipta Kerja justru menghapuskan peran tersebut.

Kelima, pengawasan dalam UU Cipta Kerja yang menggunakan pendekatan *risk based monitoring* dikhawatirkan akan membuat pemerintah atau aparat penegak hukum akan kehilangan kemampuan untuk melakukan pendeteksian pelanggaran oleh kegiatan yang berisiko rendah atau menengah.

Begitu juga dengan sanksi, UU Cipta Kerja mengutamakan sanksi administratif daripada sanksi pidana. Akan tetapi, sanksi pidana hanya diberlakukan saat sanksi denda administratif tidak dibayarkan, bukan berdasarkan pertimbangan apakah sanksi administratif sudah menimbulkan efek jera atau belum. Dengan demikian, pendekatan sanksi pidana untuk memberikan efek jera tidak akan tercapai selama pemberiannya hanya jika pelaku tidak sanggup membayar sanksi administratif yang dijatuhkan, bukan tingkat kerusakan yang diakibatkan.

Perlu dicatat juga perubahan konsep *strict liability* terhadap pelaku yang tindakannya, usahanya, dan/atau kegiatannya menggunakan bahan berbahaya dan beracun (B3), menghasilkan dan/atau mengelola limbah B3, dan/atau yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup. Perubahan ini akan mempersulit pen-

egakan hukum untuk menjerat pelaku karena unsur kesalahannya harus dibuktikan dulu meskipun telah nyata terjadi kerusakan terhadap lingkungan hidup.

REFERENSI

Buku

Sjarie, Nurul Dhewani Mirah, dkk, 2018, *Status Padang Lamun Indonesia 2018*, Jakarta, Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Cipta Kerja versi 5 Oktober 2020

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *Juncto* Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 *Juncto* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 30/PERMEN-KP/2016 tentang Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan

Keputusan Menteri

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 50/KEPMEN-KP/2017 tentang tentang Estimasi Potensi, Jumlah Tangkapan

yang Diperbolehkan, dan Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Kajian Akademik, Laporan, Kertas Posisi

Deklarasi dan Kertas Posisi Koalisi NGO Untuk Perikanan dan Kelautan Berkelanjutan (KORAL), Landasan Pemikiran, Deklarasi, dan Arah Tujuan Gerakan Koalisi, Jakarta, 3 Maret 2020.

Naskah Akademik Undang-Undang Cipta Kerja
Report of the United Nations Conference on Environment and Development di Rio de Janeiro pada 1992.

Statistik Ekspor hasil Perikanan tahun 2014-2018, Direktorat Jenderal Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020.

Stephanie Juwana, dkk, 2020, RUU (Omnibus Law) Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Berkelanjutan I Sektor Kelautan, Policy Brief, Indonesia Ocean Justice Initiative.

Website

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Data Rujukan Wilayah Kelautan Indonesia, <https://kkp.go.id/djprl/artikel/22986-menko-maritim-luncurkan-data-rujukan-wilayah-kelautan-indonesia>, Diakses Pada 15 September 2020.

Ocean Health Index, Indonesia, <http://www.oceanhealthindex.org/region-scores/scores/indonesia>, Diakses Pada 15 September 2020.

LIPI: Status Terkini Terumbu Karang Indonesia 2018. <http://lipi.go.id/siaranpress/lipi:-status--terkini-terumbu-karang-indonesia-2018-/21410>, Diakses Pada 18 September 2020.

PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Miliki 23% Ekosistem Mangrove Dunia, Indonesia Tuan Rumah Konferensi Internasional Mangrove 2017, http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/561, Diakses pada 18 September 2020.

Katadata, KKP: 1.636 Kapal Langgar Wilayah Tangkap Ikan, <https://katadata.co.id/ekarina/berita/5e9a55d5ed689/kkp-1636-kapal-langgar-wilayah-tangkap-ikan>, dalam Stephanie Juwana, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 27.

Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kebijakan dan Kinerja Pembangunan Perikanan Tangkap”, <https://kkp.go.id/an-component/media/upload->

[gambarpendukung/kkp/DATA%20KKP/2019/Materi%20Konpers%20dan%20Halbil%20MKP/20190704%20Paparan%20Dirjen%20PT%20pada%20Presscon%20KKP%20r2.pdf](#), dalam Stephanie Juwana, dkk, *Op.Cit.*, hlm. 27.

WALHI, Memperkuat Tata Kelola Laut dan Perikanan Indonesia untuk Keberlanjutan <https://www.walhi.or.id/memperkuat-tata-kelola-laut-dan-perikanan-indonesia-untuk-keberlanjutan> Diakses Pada 17 September 2020



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

Puri Imperium Office Plaza, G-9
Jln. Kuningan Madya Kav. 5-6
Kuningan, Jakarta 12980, Indonesia
Tlp. (021) 8370-1809; (021) 8370-1810
www.pshk.or.id