

RASIO LEGIS KEBIJAKAN LARANGAN PENGGUNAAN ALAT PENANGKAPAN IKAN PUKAT HELA (TRAWLS) DAN PUKAT TARIK (SEINE NETS)

Oleh:
Yasser Arafat

Dosen Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Jl. Amal Lama No 1 Kelurahan Pantai Amal
Kalimantan Utara
cutyasser@gmail.com

ABSTRAK

Kegiatan eksploitasi sumber daya perikanan secara berlebihan menjadi salah satu ancaman terbesar bagi pengelolaan perikanan di Indonesia. Penggunaan alat penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan menjadi salah satu pemicunya. Kondisi tersebut disikapi oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan larangan penggunaan alat penangkapan ikan pukat hela (trawls) dan pukat tarik (seine nets). Kebijakan tersebut memunculkan pro-kontra di kalangan nelayan. Sebagian nelayan mendukung dan sebagian lainnya menolak. Oleh sebab itu, menjadi sangat relevan untuk mengetahui apakah rasio legis dari kebijakan Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*)?. Artikel ini ditulis secara normatif dengan pendekatan historis. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Hasil menunjukkan bahwa rasio legis dari kebijakan larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) bahwa secara ekologis keanekaragaman hayati berada dalam hubungan saling keterkaitan dan ketergantungan antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu kesatuan ekosistem. Oleh sebab itu, perlu ada keseimbangan hayati untuk memastikan ekosistem itu lestari. Faktanya semua alat penangkapan ikan yang dilarang merusak ekosistem laut serta memunculkan konflik horizontal di kalangan nelayan sehingga perlu dilakukan larangan penggunaan alat-alat tangkap tersebut. Tujuan diberlakukannya kebijakan ini adalah untuk mewujudkan pembangunan perikanan yang berkelanjutan.

Kata kunci: Rasio Legis, Pukat Hela, Pukat Tarik, Pembangunan Perikanan Berkelanjutan.

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, selain memiliki keanekaragaman budaya juga kaya akan sumber daya laut. Negara Indonesia terbentuk dari konfigurasi pulau-pulau yang berjumlah sekitar 17.508, dengan garis pantai sepanjang 81.000 km dan luas laut sekitar 5,8 juta km, memiliki ekosistem laut yang sangat strategis dan dapat dikelola untuk menjadi andalan pembangunan ekonomi yang berbasis sumber daya alam kemaritiman.⁷² Dengan luasan tersebut menunjukkan bahwa potensi perikanan Indonesia begitu besar.

Kendati demikian, sumber daya perikanan Indonesia terkena dampak buruk akibat eksploitasi yang dilakukan oleh nelayan cenderung mengganggu keseimbangan lingkungan. Kegiatan eksploitasi yang berlebihan (*overfishing*) menjadi salah satu persoalan yang dihadapi Indonesia. *Overfishing* merupakan kegiatan penangkapan atau menangkap ikan tanpa memperhatikan keseimbangan ekologi laut dan berlebihan, sehingga berdampak pada berkurangnya hasil tangkapan serta memburuknya keadaan ekosistem laut sehingga tidak dapat lagi dimanfaatkan. Hal ini terjadi lantaran ikan ditangkap pada level yang lebih cepat daripada kecepatannya bereproduksi. Penggunaan alat penangkapan ikan yang seringkali menangkap ikan yang bukan menjadi target tangkapan (*non-target fish*), menjadi salah satu penyebab praktek *overfishing*. Ikan yang bukan target tersebut tertangkap jaring dan kemudian dibuang. Praktik ini yang biasa disebut “bycatch”.⁷³

Oleh sebab itu, pengelolaan perikanan perlu dilakukan dengan optimal dan terencana. Selain ditujukan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat⁷⁴, pengelolaan perikanan juga harus mengutamakan kelestarian sumber daya ikan dan fungsi lingkungan hidup untuk masa kini dan masa yang akan datang. Hal tersebut telah diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan Pasal 6 ayat 1 yang menegaskan bahwa pengelolaan perikanan ditujukan untuk tercapainya manfaat yang optimal dan berkelanjutan, serta terjaminnya kelestarian sumber daya perikanan. Sumber daya perikanan memiliki peran penting dalam penyediaan sumber makanan dan kesejahteraan ekonomi bagi rakyat Indonesia membutuhkan pengelolaan yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang yang biasa disebut dengan *sustainable*.

Pengelolaan perikanan yang berkelanjutan tidak hanya menjadi perhatian negara Indonesia saja, akan tetapi tuntutan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikan secara berkelanjutan telah menjadi agenda internasional. Salah satu norma internasional yang dijadikan pedoman dalam pengelolaan dan pemanfaatan

⁷² Mohammad Askin, *Aspek Yuridis Pengelolaan Sumber Daya Kemaritiman dan Lingkungan Hidup*, Tulisan pada *Buku Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2008, hal.320.

⁷³ Jason E. Jannot and Daniel S. Holland, “Identifying Ecological and Fishing Drivers of Bycatch in a U.S. Groundfish Fishery”, *Ecological*, Vol. 23, Issue 7, Oct 2013, p. 1645-1658.

⁷⁴ Sebagaimana diamanatkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945: “kekayaan alam yang terkandung di bumi dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.”

sumber daya ikan yaitu *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) pada tahun 1995 yang ditetapkan oleh *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) telah menetapkan. Konsep pembangunan perikanan berkelanjutan telah dipesankan dalam CCRF bahwa pengelolaan perikanan yang bertanggung jawab adalah pengelolaan yang dapat menjamin keberlanjutan perikanan dengan suatu upaya agar terjadi keseimbangan antara tingkat eksploitasi dengan sumber daya ikan.⁷⁵

Salah satu instrumen hukum yang disiapkan oleh pemerintah Indonesia melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan dalam hal pengelolaan sumber daya perikanan kaitannya dengan upaya menjaga keseimbangan antara tingkat eksploitasi dengan sumber daya ikan adalah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*). Pada tahun 2016, Kementerian Kelautan dan Perikanan kembali mengeluarkan kebijakan yang berkaitan dengan alat penangkapan ikan berupa Permen KP Nomor 71/PERMEN-KP/2016 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Namun sejak diterbitkannya, peraturan menteri tersebut mengalami penolakan oleh nelayan khususnya nelayan yang selama ini menggunakan alat tangkap cantrang. Berbagai aksi demonstrasi pun dilakukan baik ditingkat daerah maupun di pusat. Sejumlah perwakilan nelayan melakukan gugatan *judicial review* ke Mahkamah Agung. Bahkan persoalan ini pun mengundang perhatian dari Ombudsman Republik Indonesia dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) Republik Indonesia hingga kedua lembaga negara tersebut mengeluarkan pendapat dan rekomendasinya mengenai regulasi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*).

Di sisi lain, ada juga nelayan yang justru mendukung larangan penggunaan cantrang. Kebanyakan nelayan yang mendukung larangan penggunaan cantrang adalah nelayan-nelayan tradisional di luar pantai utara pulau Jawa. Ketua Harian Komite Nelayan Tradisional Indonesia (KNTI), Ahmad Marthin Hadiwinata menyatakan mendukung kebijakan pelarangan alat tangkap cantrang. Menurutnya, pemerintah pusat telah memiliki gagasan yang baik, tapi pelaksanaannya di daerah tidak berjalan seperti rencana.⁷⁶

⁷⁵ Ida Kurnia, *Implementasi Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan di Zee Indonesia*, Jurnal Hukum Prioris, Fakultas Hukum Universitas Trisaksi, Volume 6 Nomor 1, Tahun 2017, hlm. 5.

⁷⁶ Caesar Akbar, “Sambangi Menteri Susi, KNTI Dukung Pelarangan Cantrang”, <https://bisnis.tempo.co/read/909516/sambangi-menteri-susi-knti-dukung-pelarangan-cantrang/full&view=ok>, diakses tanggal 29 Oktober 2018.

Melihat fenomena tersebut, menjadi sangat relevan untuk mengetahui apakah rasio legis dari kebijakan Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*)?

B. METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang diteliti maka penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder yang berupa bahan pustaka.⁷⁷ Penelitian ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum (baik vertikal maupun horisontal), perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁷⁸ Dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan Historis (*Historical Approach*). Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti untuk mengungkap filosofi dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari. Pendekatan historis ini diperlukan kalau memang peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan, dan memang mempunyai relevansi dengan masa kini.⁷⁹

C. PEMBAHASAN

Ratio Legis terdiri dari dua kata dimana menurut Kamus Hukum, *Ratio* berarti *reason or understanding* (alasan atau pertimbangan), sedangkan *Legis* berarti *Law or construction of Law* (hukum atau konstruksi hukum). Bila digabung, *Ratio Legis* berarti *The reason or occasion of law, the occasion of making of law* (momentum pembentukan hukum)⁸⁰. Dengan demikian *Ratio Legis* dalam konteks penelitian ini mengandung makna pertimbangan nalar yang menjadi alasan hukum bagi Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dalam membuat Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*), selanjutnya disingkat PERMEN KP No. 2/2015.

Sebelum membahas mengenai rasio legis Permen KP No. 2/2015, perlu disampaikan 3 (tiga) pilar kebijakan pembangunan perikanan nasional yang menjadi misi Kementerian Kelautan dan Perikanan. Hal ini tercantum dalam lampiran I Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kelautan dan

⁷⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Depok, 2007, hlm. 13-14.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 94-95.

⁸⁰ Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn. West Publishing Co., 1979, hlm. 1262.

Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/Permen-Kp/2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan Dan Perikanan Tahun 2015-2019. Ketiga pilar tersebut yaitu:

- a. Kedaulatan (*Sovereignty*), yakni mewujudkan pembangunan kelautan dan perikanan yang berdaulat, guna menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumberdaya kelautan dan perikanan, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
- b. Keberlanjutan (*Sustainability*), yakni mewujudkan pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan yang berkelanjutan.
- c. Kesejahteraan (*Prosperity*), yakni mewujudkan masyarakat kelautan dan perikanan yang sejahtera, maju, mandiri, serta berkepribadian dalam kebudayaan.

Turunan dari misi tersebut adalah berupa arah kebijakan dan strategi pembangunan kelautan dan perikanan. Untuk melaksanakan arah kebijakan tersebut di atas, Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia menyiapkan strategi dan langkah operasional dan salah satunya adalah Pengaturan mengenai alat penangkap ikan sebagai bagian dari strategi pengelolaan sumberdaya ikan di 11 Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI). Dari sinilah kemudian Menteri Kelautan dan Perikanan membuat Permen KP No.2/2015. Ada 17 alat penangkap ikan yang dilarang, diantaranya yaitu:

Pukat Hela	Pukat Tarik
Pukat hela dasar (<i>bottom trawls</i>) <ol style="list-style-type: none"> a. pukat hela dasar berpaling (<i>beam trawls</i>); b. pukat hela dasar berpapan (<i>otter trawls</i>); c. pukat hela dasar dua kapal (<i>pair trawls</i>); d. <i>nephrops trawls</i>; e. pukat hela dasar udang (<i>shrimp trawls</i>), berupa pukat udang. 	Pukat tarik pantai (<i>beach seines</i>) Pukat tarik berkapal, terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. dogol (<i>danish seines</i>); b. scottish seines; c. pair seines; d. payang; e. cantrang; f. lampara dasar
Pukat hela pertengahan (<i>midwater trawls</i>) <ol style="list-style-type: none"> a. pukat hela pertengahan berpapan (<i>otter trawls</i>), berupa pukat ikan; b. pukat hela pertengahan dua kapal (<i>pair trawls</i>); c. pukat hela pertengahan udang (<i>shrimp trawls</i>). 	
Pukat hela kembar berpapan (<i>otter twin trawls</i>) Pukat dorong	

Dasar pembentukan dalam penyusunan Permen ini, didasarkan pada pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

1. Landasan Filosofis

Sumber daya perikanan termasuk dalam sumber daya alam hayati yang wajib dilestarikan dan dikembangkan kemampuannya agar dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat dan bangsa Indonesia serta makhluk hidup lainnya demi kelangsungan dan peningkatan kualitas hidup itu sendiri. Secara ekologis keanekaragaman hayati berada dalam hubungan saling keterkaitan dan ketergantungan antara satu dengan yang lainnya sebagai suatu kesatuan ekosistem. Oleh sebab, itu semua organisme dan makhluk hidup serta benda-benda abiotis lainnya harus memperoleh martabat yang sama. Cara pandang ini mengandung makna bahwa dalam upaya pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya perikanan dituntut adanya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan yang sama terhadap hak yang sama untuk hidup dan berkembang.

Filosofi pengelolaan sumber daya ikan tidak saja diorientasikan untuk memperoleh manfaat ekonomi yang optimal tetapi juga bagaimana agar manfaat ekonomi tersebut benar-benar dirasakan oleh masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya serta bagaimana agar sumber daya ikan dan lingkungannya dapat terjaga kelestariannya sehingga tetap dapat dinikmati oleh generasi mendatang. Maraknya penggunaan alat penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan yang merusak keberlanjutan sumber daya ikan, menyebabkan penurunan jumlah tangkapan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.⁸¹ Oleh sebab itu, perlu langkah konkret untuk mengatur penggunaan alat penangkapan ikan diantaranya jenis dan ukuran alat penangkapan ikan serta pengawasan penggunaan alat penangkapan ikan di lapangan.

Penggunaan alat penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawls) dan Pukat Tarik (Seine nets) di WPPNRI telah menyebabkan rusaknya dasar perairan sehingga menyebabkan menurunnya potensi sumber daya ikan. Sebagai contoh di Laut Jawa (WPP 572) dengan beroperasinya sekitar 11.115 unit Pukat Hela dapat menyebabkan tersapunya dasar perairan setiap tahunnya sebesar 2.000.860 km² (perhitungan dilakukan dengan asumsi: pembukaan mulut jaring = 24 m, bukaan efektif = 12 m, lamanya penarikan = 3 jam, kecepatan = 3 knot). Padahal luas Laut Jawa hanya 450.000 km². Yang artinya dasar yang sama bisa tersapu sampai sekitar 5 (lima) kali per tahunnya. Dengan demikian sangat jelas dasar perairan di mana ada kehidupan laut seperti terumbu karang dan lamun dirusak secara massif, yang akhirnya menyebabkan hilangnya habitat bagi ikan-ikan untuk melakukan proses pemijahan untuk menghasilkan regenerasi. Kondisi ini dapat mengakibatkan penurunan potensi stok ikan di alam.⁸²

⁸¹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2015, hlm. 21.

⁸² *Ibid.*

2. Landasan Sosiologis

Perkembangan pemanfaatan sumber daya ikan di Indonesia saat ini cenderung semakin mengarah pada pemanfaatan yang tidak terkendali, dengan menggunakan teknologi penangkapan ikan yang tidak sejalan dengan konsep ramah lingkungan. Berdasarkan penelitian/kajian Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine nets*), penggunaannya dan/atau pola operasionalnya mengakibatkan penurunan potensi sumber daya ikan dan keberlanjutannya, sehingga sejak tahun 1980-an telah diatur mengenai pelarangan penggunaan jaring *Trawls* dan pelaksanaannya.⁸³

Di samping itu penggunaan alat penangkapan ikan jenis *trawls* telah menimbulkan konflik dan ketegangan sosial antara nelayan tradisional dan pengguna kapal *trawl*, karena alat tangkap (statis) milik nelayan di-*fishing ground*-nya rusak terseret *trawl* ditambah adanya kesenjangan perolehan hasil tangkapan.

Salah satu contoh konflik yang pernah terjadi adalah konflik antara nelayan tradisional dan nelayan *trawl* di Bengkulu. Penggunaan jaring *trawl* oleh nelayan di Kota Bengkulu telah dilakukan sejak tahun 1980-an hingga tahun 1995. Seiring dengan penggunaan jaring *trawl* selama lebih kurang 15 tahun itu, banyak keluhan dari para nelayan tradisional yang dalam menangkap ikan hanya mengandalkan alat tangkap tradisional seperti jaring, pancing dan bubu. Mereka menganggap jaring *trawl* sebagai penyebab utama berkurangnya ikan di laut. Hal inilah yang memicu timbulnya konflik antara kedua kelompok nelayan tersebut.⁸⁴

3. Landasan Yuridis

Secara filosofis, Pancasila sebagai *staatsfundamentalnorm* memberikan bentuk materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai *grundgesetz* untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut dielaborasi dalam pengelolaan sumber daya alam hayati, termasuk di dalamnya sumber daya perikanan, yang tertuang yaitu dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan landasan bagi penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam hayati oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 ayat (3) menyebutkan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Ketentuan tersebut menempatkan penguasaan atas sumber daya alam hayati, baik yang terkandung di bumi, air, maupun udara dikuasai oleh negara. Frasa "dikuasai oleh negara" dimaknai sebagai otoritas penuh yang dimiliki oleh negara dalam hal mengatur dan mengurus seluruh sumber daya alam hayati, termasuk juga sumber daya perikanan demi kesejahteraan rakyat. Berdasarkan

⁸³ *Ibid*, hlm. 22

⁸⁴ Antony Wijaya, *Manajemen Konflik Sosial Dalam Masyarakat Nelayan (Studi Kasus Pertentangan dan Pertikaian Nelayan Tradisional di Kelurahan Pasar Bengkulu dengan Nelayan Modern di Kelurahan Kandang Kota Bengkulu)*, Wacana Jurnal Sosial dan Humaniora, Universitas Brawijaya, Volume 12, Nomor 2, April 2009, hlm. 361.

otoritas tersebut pemerintah membuat pengaturan dan melakukan pengelolaan terhadap sumber daya perikanan, salah satunya adalah mengatur penggunaan alat penangkapan ikan.

Melihat realita-realita konflik antara nelayan tradisional dan nelayan modern yang menggunakan alat-alat penangkapan ikan yang bersifat destruktif, maka Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia mengambil sikap tegas dengan melarang 17 alat penangkapan ikan yang diyakini dapat merusak ekosistem laut dengan mengeluarkan Permen KP No. 2/2015.

Menteri Kelautan dan Perikanan memiliki kewenangan untuk mengatur alat penangkapan ikan yang diperbolehkan dan dilarang. Kewenangan itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Pasal 7 ayat (1) huruf f, menyatakan bahwa "dalam rangka mendukung kebijakan pengelolaan sumber daya ikan, Menteri menetapkan alat penangkapan ikan".

Terkait dengan kedudukan peraturan menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) UU a quo mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Menteri. Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dapat disimpulkan bahwa Permen KP No. 2/2015 memiliki kekuatan hukum yang mengikat lantaran substansi pengaturan yang ada pada Permen tersebut merupakan kewenangan dari Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

Tim BPP FPIK-UB yang menyusun Tinjauan Akademis Terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2/2015 tentang Pelarangan Penggunaan Beberapa Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara republik Indonesia dari Universitas Brawijaya menyimpulkan⁸⁵ bahwa seluruh alat tangkap (17 jenis alat penangkapan ikan) diperkirakan memberikan dampak negatif secara ekologis. Lebih dari 50% diduga menyebabkan kerusakan habitat dan juga penurunan stok sumber daya ikan. Selain itu, dari 17 jenis alat penangkapan ikan yang dilarang oleh pemerintah terdapat dua jenis alat tangkap yang diduga memberikan dampak negatif cukup parah yaitu Cantrang dan Pukat Hela Dasar Berpalang. Penggunaan kedua alat tangkap itu dapat menyebabkan

⁸⁵ Tim BPP FPIK-UB, *Tinjauan Akademis Terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 /2015 Tentang Pelarangan Penggunaan alat tangkap jenis pukat hela (trawls) dan pukat tarik (seine nets)*, Badan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (BPP) FPIK-UB), Malang, hal.6.

terjadinya tangkap lebih serta kerusakan habitat dan menimbulkan konflik dengan nelayan pengguna alat tangkap lainnya.

Dari kajian tersebut, maka upaya Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dalam menerbitkan Permen KP No. 2/2015 ini sangat tepat. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan disebutkan bahwa “Setiap orang dilarang memiliki, menguasai, membawa dan/atau menggunakan alat penangkapan dan/atau alat bantu penangkapan ikan yang mengganggu dan merusak keberlanjutan sumber daya ikan di kapal penangkap ikan di wilayah pengelolaan perikanan negara republik Indonesia.

Pada dasarnya, kebijakan larangan penggunaan pukat hela dan pukat tarik merupakan bentuk kepatuhan terhadap *Principle 2* dari ketentuan *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) bahwa bentuk pengelolaan perikanan yakni mengatur jumlah penangkapan ikan sedemikian rupa, agar tidak terjadi tangkap lebih (*over-fishing*) dan minimalisasi dampak kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh operasi suatu alat penangkapan ikan. Namun harus diingat bahwa manusia atau masyarakat menjadi kepentingan sentral dalam pembangunan, seperti ketentuan pada *Principle 1* dari UNCED.⁸⁶

Oleh sebab itu, menjadi sangat penting bagi pemerintah dalam menyusun sebuah kebijakan harus melibatkan masyarakat untuk secara bersama-sama menentukan arah kebijakan sehingga melahirkan kebijakan yang adil dan demokratis sehingga akan mendorong munculnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang sedang berjalan. Menurut Sad Dian Utomo⁸⁷, manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, adalah:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Dalam konteks kebijakan larangan penggunaan sejumlah alat penangkapan ikan ini, selain berpijak pada pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis, pemerintah juga perlu melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung dari kebijakan ini. Penolakan sejumlah nelayan terhadap kebijakan tersebut bukan lantaran ketidaksetujuan mereka terhadap dasar pertimbangan yang dimiliki oleh pembuat kebijakan, melainkan karena proses pembuatan kebijakan tidak melibatkan mereka yang terdampak langsung oleh kebijakan tersebut.

⁸⁶ Tim BPP FPIK-UB, *Tinjauan Akademis Terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 /2015 Tentang Pelarangan Penggunaan alat tangkap jenis pukat hela (trawls) dan pukat tarik (seine nets)*, Universitas Brawijaya, Malang, 2005, hlm.2.

⁸⁷ Sad Dian Utomo, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan”, dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2003, hlm. 267-272.

Ombudsman dalam rekomendasinya Nomor 0006/REK/0201.2015/PBP-24/VI/2015 berpendapat bahwa Permen KP No. 2/2015 ini tidak memenuhi asas keterbukaan dan tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat khususnya para nelayan. Padahal salah satu asas pengelolaan perikanan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Pasal 2 adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan mengamanatkan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Philipus M. Hadjon⁸⁸ mengemukakan bahwa konsep partisipasi publik berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peran serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik "*openheid*" maupun "*openbaar-heid*" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

D. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis tersebut diatas, maka dapat disimpulkan sebagai bahwa Kebijakan Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawls) dan Pukat Tarik (Seine Nets) memiliki rasiolegis dan landasan berpikir yang kuat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Ada 17 alat penangkapan ikan yang dilarang dalam peraturan menteri tersebut yang memiliki kecenderungan merusak ekosistem laut dan ini bertentangan prinsip pembangunan sektor perikanan yang berkelanjutan. Secara sosiologis, penggunaan alat penangkapan ikan tersebut memunculkan konflik di antara nelayan. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dengan kewenangan yang dimilikinya membuat Permen KP No 2/2015.

Kendati memiliki rasiolegis yang kuat, disarankan dalam setiap pembuatan kebijakan harus melibatkan masyarakat yang terdampak, dalam hal ini adalah nelayan. Kebijakan pengelolaan sumber daya perikanan harus berbasis hak-hak masyarakat nelayan. Upaya perlindungan ekosistem laut harus seiring sejalan dengan perlindungan hak-hak nelayan.

⁸⁸ Philipus M. Hadjon, "Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis", Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Universitas Bhayangkara Surabaya, 1997, hlm. 4-5.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Black, Henry Cambell. 1979. *Black's Law Dictionary*, St. Paul Minn: West Publishing Co.
- Piliang, Indra J, et.al. 2003. *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*. Jakarta: Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-11. Jakarta, Kencana.
- Salman Radian, et.al (ed). 2008. *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Depok: Rajawali Press.

A. Jurnal / Makalah

- Jannot, Jason E. and Daniel S. Holland. 2013. *Identifying Ecological and Fishing Drivers of Bycatch in a U.S. Groundfish Fishery*, *Ecological*, Vol. 23, Issue 7, Oct 2013.
- Hadjon. Philipus M. 1997. *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*. Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Universitas Bhayangkara Surabaya.
- Kurnia, Ida. 2017. *Implementasi Pembangunan Berkelanjutan Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan di Zee Indonesia*, *Jurnal Hukum Prioris*, Fakultas Hukum Universitas Trisaksi, Volume 6 Nomor 1, Tahun 2017.
- Tim BPP FPIK-UB. tanpa tahun. *Tinjauan Akademis Terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 /2015 Tentang Pelarangan Penggunaan alat tangkap jenis pukat hela (trawls) dan pukat tarik (seine nets)*. Malang: Badan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (BPP) FPIK-UB).
- Wijaya, Antony. *Manajemen Konflik Sosial Dalam Masyarakat Nelayan (Studi Kasus Pertentangan dan Pertikaian Nelayan Tradisional di Kelurahan Pasar Bengkulu dengan Nelayan Modern di Kelurahan Kandang Kota Bengkulu)*, *Wacana Jurnal Sosial dan Humaniora*, Universitas Brawijaya, Volume 12, Nomor 2, April 2009.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 2/PERMEN-KP/2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (Trawls) dan Pukat Tarik (Seine Nets) Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/Permen-KP/2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/Permen-Kp/2015 Tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan Dan Perikanan Tahun 2015-2019.

C. Putusan

Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 P/HUM/2015