

MEWUJUDKAN PERIKANAN YANG BERKELANJUTAN DAN BERKEADILAN MELALUI METODE *RISK BASED APPROACH* DALAM PERIZINAN BERUSAHA PERIKANAN

Sapriani

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
e-mail: zahrahyar@gmail.com

Key Words:

perikanan berkelanjutan dan berkeadilan, perizinan berusaha, RBA

Abstrak: Penelitian ini membahas mengenai Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (*Risk Based Approach*) sebagai pertimbangan pemberian izin kegiatan usaha masyarakat di sektor perikanan dalam upaya mewujudkan perikanan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal, dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji permasalahan hukum yang ada. Secara umum peraturan perundang-undangan di bidang perikanan sudah mengarah pada terwujudnya prinsip pengelolaan perikanan yang berkelanjutan (*sustainable management fisheries*). Wujud upaya tersebut dapat dilihat melalui penetapan KLBI di sektor Kelautan dan Perikanan yang mempertimbangkan 4 (empat) komponen RBA yaitu kesehatan, keselamatan, lingkungan, dan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya. Meskipun implementasi RBA dalam Perizinan Berusaha perikanan diprediksi dapat mewujudkan perikanan keberlanjutan, namun belum mampu mewujudkan keadilan bagi ekosistem itu sendiri

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kepulauan¹ (*archipelagic state*) terbesar di dunia, yang memiliki 17.504 pulau yang tersebar dari Sabang hingga Merauke, dengan panjang pantai 108.000 km dan menempati urutan ke-4 di dunia setelah Kanada (265.523 km), Amerika Serikat (133.312 km) dan Rusia (110.310 km).² Oleh karenanya sangat wajar bila konstitusi Indonesia menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara kepulauan. Hal ini sebagaimana dituangkan dalam Pasal 25 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang telah diamandemen bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Saat ini negara Indonesia tengah menyongsong peralihan konsepsi dan praktik ekonomi dari yang bersifat konvensional ke konsep pemanfaatan sumber daya laut

¹ Istilah “negara kepulauan” menurut Yudi Latif mengandung bias daratan. Menarik, Soekarno pernah menyebut Negara Indonesia sebagai “negara lautan yang ditaburi pulau-pulau”. Hal itu lebih sesuai dengan istilah *archipelago*, yang berarti “kekuasaan lautan” (*arch/archi* = kekuasaan; *pelago/pelagos* = lautan). Lihat Yudi Latif. 2019. *Negara Paripurna : Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cet. ke-7, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h. 2

² Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2015. *Laporan Akhir Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Bidang Perikanan*, Jakarta, h. 2

untuk pertumbuhan sosial ekonomi serta berfokus pada keberlanjutan ekosistem laut. Tak hanya genangan air, lautan Indonesia juga memiliki kekayaan yang luar biasa. Laut Indonesia memiliki kekayaan berupa keanekaragaman hayati (biota) baik flora dan fauna laut sehingga laut Nusantara dikenal dunia sebagai “*mega-biodiversity*”. Kekayaan flora di laut Nusantara antara lain mangrove, padang lamun, dan terumbu karang. Selain itu laut Nusantara juga menyediakan potensi lain seperti rumput laut, bunga karang, mutiara, kerang-kerangan (moluska).³ Data Kementerian Kelautan dan Perikanan mencatat, potensi ekonomi kelautan mencapai Rp. 3000 triliun dan yang tergarap baru Rp. 291,8 triliun. Hal ini tentu menjadikan sektor kelautan aset bernilai tinggi. Bahkan dengan luas laut mencapai 70% (sekitar 3,25 juta km²) dari total luas wilayah, potensi perikanan yang dimiliki dapat dimanfaatkan untuk masa depan bangsa, sebagai tulang punggung pembangunan nasional.⁴

Meskipun memiliki nilai potensi ekonomi dan sosial yang sangat besar, namun sumber daya perikanan terkena dampak buruk akibat kegiatan eksploitasi yang berlebihan (*overfishing*) dan juga kerusakan lingkungan.⁵ Penangkapan ikan secara berlebihan terjadi karena ikan ditangkap pada level yang lebih cepat daripada kecepatannya bereproduksi. Teknologi penangkapan ikan yang semakin canggih dan juga permintaan akan ikan yang telah menyebabkan praktek *overfishing* dan pada akhirnya menyebabkan spesies ikan tertentu menjadi punah atau hampir punah. Pada jangka panjang, jika praktik *overfishing* ini tidak dicegah maka dapat berakibat buruk terhadap lingkungan laut karena terganggunya rantai makanan dan habitat alamiah ikan akan menjadi hancur.⁶

Berdasarkan pemikiran tersebut dan keprihatinan akan kemungkinan terjadinya pencemaran dan kerusakan di laut sebagaimana pengalaman telah membuktikan pencemaran dan kerusakan di darat diakibatkan eksplorasi dan eksploitasi yang tidak

³Diah Apriani Atika Sari. 2019. *Integrasi Tata Kelola Kebijakan Pembangunan Kelautan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 8 No. 2, BPHN, h. 160

⁴ Secara rinci Luas Wilayah Perairan Kedaulatan Indonesia terdiri dari perairan pedalaman dan perairan kepulauan seluas 3.110.000 km², Laut territorial 290.000 km². Luas wilayah berdaulat, terdiri dari Zona Tambahan seluas 270.000 km², Zona Ekonomi Eksklusif 3.000.000 km², Landas Kontinen seluas 2.800.000 km². Luas perairan Indonesia 6.400.000 km², Luas NKRI (darat + Perairan) seluas 8.300.000 km². Panjang garis pantai 108.000 km. Jumlah Pulau di Indonesia, sesuai dengan UU No. 6 Tahun 1996 kurang lebih 17.508 pulau, namun demikian hilang akibat kepemilikan yaitu Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan begitu juga Pulau Yako dan Pulau Aturo sehingga jumlahnya kurang lebih 17.504. Sampai saat ini Pemerintah Indonesia telah melakukan pembakuan dan submisi ke PBB pada tahun 2017 sejumlah 16.056 pulau. Sumber data www.pushidrosal.id. 2018, *Data Kelautan Yang Menjadi Rujukan Nasional Diluncurkan*, tanggal 28 Agustus 2018, diakses pada 11 Februari 2020 pkl. 14.18 wib

⁵ *Overfishing* terjadi di Laut Aru, Laut Arafuru, Laut Timur termasuk di Laut Jawa. Lihat Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2017, *Op.Cit.*, h. 13-14.

⁶ Emmy Latifah. 2017. *Perkembangan Pengaturan Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan Berdasarkan Hukum Internasional*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol. 1 No. 2, h. 125.

bijak dan pro lingkungan, untuk itu dalam pemanfaatan sumber daya laut perlu mempertimbangkan hal-hal yang mungkin terjadi di kemudian. Jaminan keselamatan lingkungan dan keberlangsungan sumberdaya alam yang ada perlu dikendalikan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan, perizinan, dan penegakan hukum.⁷ Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mempersyaratkan untuk dilakukannya analisis risiko dan penetapan tingkat risiko pada suatu kegiatan usaha masyarakat, termasuk di sektor kelautan dan perikanan. Sejauhmana pendekatan risiko (*risk based approach*) ini mampu mewujudkan perikanan yang berkelanjutan dan berkeadilan di Indonesia menjadi *issue* hukum yang akan dibahas dalam penulisan ini.

METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal yang menggunakan metode studi kepustakaan. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan masalah penelitian. Sumber informasi hukum mencakup juga bahan hukum sekunder seperti buku-buku referensi, jurnal hukum, dan hasil karya ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.⁸

HASIL

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (*risk based approach/RBA*) merupakan amanat dari UU Cipta Kerja. Perizinan RBA memuat perubahan sistem perizinan yang semula berbasis izin (*license approach*). RBA mengklasifikasi kegiatan usaha masyarakat ke dalam 3 (tiga) tingkatan bahaya (risiko), yaitu risiko rendah, menengah, dan tinggi. Tolok ukur penilaian tingkat bahaya tersebut pada 4 (empat) aspek, yakni aspek kesehatan, keselamatan, keterbatasan sumber daya, dan/atau lingkungan (K3L). Berdasarkan hal tersebut, maka tidak semua kegiatan usaha masyarakat memerlukan perizinan.⁹ Hanya usaha dengan tingkat risiko tinggi yang memerlukan izin, sedangkan untuk tingkat

⁷ Lilik Pudjiastuti, *Perizinan Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Dalam Peredaran Kosmetika Yang Aman Bagi Kesehatan Masyarakat*, Prosiding, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2017, h. 161.

⁸ Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, h. 237-240

⁹ Yudistira Permana dan Rimawan Pradiptyo, *Perizinan Berbasis Risiko; Kerancuan Berpikir Omnibus Law Cipta Kerja*, Makalah dalam Sarasehan Ekonom untuk Transparansi Indonesia (SetiTI), Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020, h. 17

risiko menengah, pengusaha hanya perlu menyamakan dengan standar yang akan dibangun oleh tenaga-tenaga yang tersertifikasi, dan tidak perlu izin bagi usaha dengan tingkat risiko rendah tapi cukup mendaftarkan diri kepada otoritas. Prinsip utama dari implementasi RBA adalah “*trust but verify*”, artinya pemerintah memberikan kepercayaan kepada masyarakat sebagai pelaku usaha sesuai dengan usaha yang dilakukan dengan tetap melakukan verifikasi.

Penilaian tingkat risiko pada suatu kegiatan usaha dilakukan melalui serangkaian kegiatan/proses, meliputi:¹⁰ a) identifikasi dan mengukur setiap potensi bahaya yang berdampak pada kesehatan, keselamatan kerja, lingkungan (K3L), keterbatasan sumber daya, dan/atau aspek lainnya pada suatu kegiatan usaha; b) identifikasi dan mengukur probabilitas terjadinya bahaya yang berdampak pada K3L, keterbatasan sumber daya, dan/atau aspek lainnya pada suatu kegiatan usaha; dan c) penentuan jenis perizinan berusaha dan intensitas pengawasan pada suatu kegiatan usaha. Penentuan risiko dan pengawasan suatu kegiatan usaha dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1. Penentuan risiko dan pengawasan suatu kegiatan usaha.

KBLI	TINGKAT RISIKO	JENIS PERIZINAN BERUSAHA	INTENSITAS PENGAWASAN
xxxx	Rendah	NIB	Pengawasan Tipe 1 (Pembinaan)
xxxx	Menengah Rendah	NIB + SERTIFIKAT STANDAR	Pengawasan Tipe 2
xxxx	Menengah Tinggi	NIB + SERTIFIKAT STANDAR	Pengawasan Tipe 3
xxxx	Tinggi	NIB + IZIN	Pengawasan Tipe 4

Sumber: Badan Standarisasi Nasional, 2021

Ada 16 sektor usaha yang mengharuskan Perizinan Berusaha RBA (Pasal 6), salah satunya adalah sektor kelautan dan perikanan. Di sektor kelautan dan perikanan, perizinan berusaha RBA wajib dimiliki bagi kegiatan usaha pada subsektor pengelolaan

¹⁰ Badan Standarisasi Nasional (BSN), *Penerapan Perizinan Berbasis Risiko*, Konsultasi Publik Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko pada Bidang Pengelolaan Ruang Laut, Jakarta, 29 Maret 2021

ruang laut, penangkapan ikan, pengangkutan ikan, pembudidayaan ikan, pengolahan ikan, dan pemasaran ikan. Masing-masing subsektor tersebut dideskripsikan lebih rinci dan diberi kode klasifikasi berupa Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI), yang penomorannya diatur oleh Badan Pusat Statistik (BPS). KBLI yang menjadi standar penentuan pemberian Perizinan Berusaha RBA kelautan dan perikanan berkode 03121, terdiri dari judul KBLI, ruang lingkup kegiatan, parameter risiko, tingkat risiko, perizinan berusaha, jangka waktu, masa berlaku, dan lembaga yang diberi kewenangan dalam perizinan berusaha sebagaimana dimuat dalam Lampiran II.

KBLI menjadi standar dan pedoman bagi otoritas dalam memberikan penilaian tingkat risiko suatu kegiatan usaha yang dimohonkan izinnya, yang dianggap berpotensi membahayakan kesehatan, keselamatan kerja, keterbatasan sumber daya, dan/atau lingkungan (K3L). Parameter risiko kegiatan usaha perikanan ditujukan bagi skala usaha mikro, kecil, menengah, dan besar dengan tingkat risiko rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi dengan masa berlaku selama usaha tersebut dijalankan.

PEMBAHASAN

Politik Hukum pengelolaan perikanan Indonesia berpegang pada prinsip kedaulatan dan yurisdiksi atas wilayah perairan Indonesia. Oleh karena itu kebijakan kelautan pada awal kemerdekaan lebih difokuskan pada klaim dan penguatan kedaulatan atas Laut Teritorial dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Kebijakan untuk mengelola perikanan Indonesia baru muncul pada awal 1970-an, melalui Keputusan Menteri Pertanian Nomor 561/1973 yang mewajibkan semua kapal industri yang melakukan penangkapan udang (*shrimping*) untuk menggunakan semua tangkapan sampingannya (*bycatch*).¹¹ Keputusan Menteri Pertanian ini kemudian dilanjutkan dengan penerbitan seperangkat pedoman untuk konservasi dan pengelolaan sumber daya ikan.

Pemanfaatan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan, namun dengan tetap memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil, meningkatkan penerimaan dari devisa negara, menyediakan

¹¹ PSHK, Barunastra, et.al. 2019. *Kerangka Hukum dan Tata Lembaga dalam Sektor Perikanan di Indonesia*, Jakarta, h. 66

perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil perikanan serta menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan serta tata ruang. Hal ini berarti bahwa pemanfaatan sumber daya perikanan harus seimbang dengan daya dukungnya, berkelanjutan dan berkeadilan, sehingga diharapkan dapat memberikan manfaat secara terus menerus.

Dasar pemikiran tersebut sejalan dengan tujuan SDGs khususnya *goals* ke-14 (ekosistem kelautan). Terkait hal itu, ada 4 (empat) strategi dalam pembangunan untuk berhasilnya tujuan SDGs, yaitu : a) *increasing the high and quality economic growth rate (pro-growth)*; (b) *creating and expanding employment (pro-job)*; (c) *improve people's welfare through social safety net programs (pro-poor)*; and (d) *improve the quality of environmental management (pro-environment)*. Keempat strategi tersebut saling mempengaruhi satu dengan yang lain, yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dengan melibatkan partisipasi dari masyarakat sepenuhnya.¹² Untuk itu, kebijakan perikanan dalam RPJMN Tahun 2020-2024 menetapkan: 1) peningkatan pengelolaan kemaritiman dan kelautan; 2) peningkatan tata kelola perikanan; dan 3) revitalisasi praktek perikanan berkelanjutan.¹³

Sebagaimana telah disampaikan bahwa mekanisme RBA dalam pemberian Perizinan Berusaha perikanan wajib memperhatikan 4 aspek, yaitu: kesehatan, keselamatan kerja, keterbatasan sumber daya, dan/atau lingkungan (K3L). Namun dalam PP RBA tidak ada satu pun ketentuan yang memberikan definisi, konsep dan/atau indikator jelas mengenai makna dari kesehatan, keselamatan kerja, keterbatasan sumber daya, dan/atau lingkungan dimaksud. Padahal dalam pelaksanaan pengawasan kegiatan usaha perikanan, aspek K3L ini menjadi panduan dalam pengumpulan data, bukti dan/atau laporan bahwa telah terjadi bahaya. Jika mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan, maka konsep kesehatan dan keselamatan dimaksud lebih mengarah pada kesehatan dan keselamatan kerja manusia (khususnya awak kapal) atau kesehatan ikan akibat dimasukkannya jenis ikan baru, bukan pada kesehatan laut akibat aktivitas pemanfaatannya.

Lebih lanjut, tidak adanya konsep jelas mengenai K3L di sektor kelautan dan perikanan, telah *men-drive* para stakeholder pelaku perizinan menjadi berperilaku

¹² IGAK Rachmi Handayani, et.al, *Environmental Protection Pattern Based on Regional Autonomy as The Effort to Realize Sustainable Development Goals*, International Journal of Studies on Children, Women, elderly and Disabled, Vol. 5, p. 134

¹³ Bappenas RI, *Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi: Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDGs)*, Edisi II, Jakarta, 2020, h. 9.

normatif dan sangat terikat dengan KBLI. Artinya, pemberian keputusan Perizinan Berusaha RBA sangat bergantung pada apa yang telah ditetapkan dalam KBLI. Konsekuensinya, kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dimasa depan dan tidak diatur dalam KBLI tidak akan menjadi pertimbangan dan dianggap bukanlah kegiatan atau usaha yang membahayakan bagi K3L, seperti moral dan budaya, finansial, dan lain-lain.

Paradigma yang lebih luas perlindungan sumber daya hayati lingkungan laut terhadap kerusakan bisa ditemukan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan). UU Kelautan ini merupakan implementasi dari *Code of Conduct Responsible Fisheries*. Pasal 17 ayat (1) memberikan amanat pada Pemerintah untuk mengkoordinasikan pengelolaan sumber daya ikan dan memfasilitasi terwujudnya industri perikanan. Untuk mewujudkannya Pemerintah bertanggung jawab dalam hal: a) menjaga kelestarian sumber daya ikan; b) menjamin iklim usaha yang kondusif bagi pembangunan perikanan; dan c) melakukan perluasan kesempatan kerja dalam rangka meningkatkan taraf hidup nelayan dan pembudi daya ikan. Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 50 huruf d dinyatakan bahwa kerusakan sumber daya laut yang dimaksud adalah kerusakan yang berdampak merugikan bagi sumber daya laut, kesehatan manusia, dan kegiatan laut lainnya. Artinya, perlindungan yang diberikan tidak hanya menyangkut pelaku perikanan (manusia) tapi juga sumber daya hayatinya.

KESIMPULAN

Tidak adanya konsep jelas mengenai makna dari kesehatan, keselamatan kerja, keterbatasan sumber daya, dan/atau lingkungan (K3L) dalam RBA menjadikan makna bahaya (risiko) dalam kegiatan usaha kelautan dan perikanan menjadi bias. Satu hal yang luput pula dalam pengaturan PB RBA ini adalah tidak adanya KBLI bagi kegiatan usaha pemanfaatan sumber daya ikan di laut. Akibatnya upaya mewujudkan perikanan yang berkelanjutan dan berkeadilan melalui Perizinan Berusaha RBA yang diderivasi ke dalam KBLI hanya akan menciptakan perilaku normatif dari stakeholder pelaku perizinan, bukan perlindungan terhadap sumber daya hayati laut.

DAFTAR PUSTAKA

Bappenas RI, 2020, *Pedoman Teknis Penyusunan Rencana Aksi: Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB)/Sustainable Development Goals (SDGs)*, Edisi II, Jakarta.

- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2015. *Laporan Akhir Tim Analisis dan Evaluasi Hukum Bidang Perikanan*, Jakarta.
- Badan Standarisasi Nasional (BSN), *Penerapan Perizinan Berbasis Risiko*, Konsultasi Publik Standar Kegiatan Usaha dan Produk pada Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko pada Bidang Pengelolaan Ruang Laut, Jakarta, 29 Maret 2021.
- Diah Apriani Atika Sari. 2019. *Integrasi Tata Kelola Kebijakan Pembangunan Kelautan Berkelanjutan*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 8 No. 2, BPHN.
- Emmy Latifah. 2017. *Perkembangan Pengaturan Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan Berdasarkan Hukum Internasional*, Jurnal Bina Mulia Hukum, Vol. 1 No. 2.
- Lilik Pudjiastuti, *Perizinan Sebagai Instrumen Perlindungan Hukum Dalam Peredaran Kosmetika Yang Aman Bagi Kesehatan Masyarakat*, Prosiding, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2017.
- IGAK Rachmi Handayani, et.al, *Environmental Protection Pattern Based on Regional Autonomy as The Effort to Realize Sustainable Development Goals*, International Journal of Studies on Children, Women, elderly and Disabled, Vol. 5.
- PSHK, Barunastra, et.al. 2019. *Kerangka Hukum dan Tata Lembaga dalam Sektor Perikanan di Indonesia*, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Yudi Latif. 2019. *Negara Paripurna : Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Cet. ke-7, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Yudistira Permana dan Rimawan Pradipto, 2020, *Perizinan Berbasis Risiko; Kerancuan Berpikir Omnibus Law Cipta Kerja*, Makalah dalam Sarasehan Ekonom untuk Transparansi Indonesia (SetiTI), Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- www.pushidrosal.id. 2018, *Data Kelautan Yang Menjadi Rujukan Nasional Diluncurkan*, tanggal 28 Agustus 2018, diakses pada 11 Februari 2020.
-