
Peran Hukum Perikanan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Ikan Yang Berkelanjutan

Emiel Salim Siregar¹, Nisrina Syah², Sharina³, Arjanis Syahfika⁴, Hijrah Suci Utami⁵, Dini Assyipah Aprillia⁶

^{1,2,3,4,5,6}Universitas Asahan, Indonesia

E-mail: emielsalimsrg1988@gmail.com¹, nisrinasya212@gmail.com²

Article History:

Received: 05 Februari 2026

Revised: 13 Maret 2026

Accepted: 31 Maret 2026

Keywords:

Hukum Perikanan, Pengelolaan Berkelanjutan, IUU Fishing, Konservasi, Penegakan Hukum.

Abstract: *Pengelolaan sumber daya ikan yang berkelanjutan merupakan mandat konstitusi untuk memastikan kedaulatan pangan dan kesejahteraan nelayan tanpa mengorbankan kelestarian ekosistem laut bagi generasi mendatang. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis peran hukum perikanan Indonesia dalam mewujudkan pengelolaan sumber daya ikan yang berkelanjutan (sustainable fisheries management). Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa instrumen hukum nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, telah mengadopsi prinsip-prinsip keberlanjutan internasional seperti Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF). Namun, implementasi hukum menghadapi tantangan, terutama terkait praktik Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing dan harmonisasi regulasi pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Oleh karena itu, diperlukan penguatan penegakan hukum, integrasi perizinan berbasis risiko, dan penerapan sanksi yang memberikan efek jera guna menjamin keberlanjutan sumber daya laut.*

PENDAHULUAN

Indonesia ditakdirkan secara geografis sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia, dengan dua pertiga wilayahnya merupakan perairan laut. Berdasarkan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (UNCLOS 1982) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985, Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas perairan pedalaman dan laut teritorial, serta hak berdaulat (*sovereign rights*) atas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan Landas Kontinen (Sodik, 2021). Luasnya wilayah laut ini menyimpan potensi sumber daya ikan yang sangat besar, yang seharusnya mampu menjadi tulang punggung perekonomian nasional. Secara konstitusional, amanat pengelolaan sumber daya ini tertuang tegas dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Asshiddiqie, 2021).

Frasa "dikuasai oleh negara" menempatkan pemerintah sebagai pemegang mandat pengelola tunggal yang berkewajiban merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), pengurusan (*bestuursdaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Namun, dalam tataran implementasi, pengelolaan sumber daya ikan di Indonesia menghadapi tantangan yang sangat kompleks (Solihin, 2020). Paradigma lama yang memandang laut sebagai *open access resources* (sumber daya akses terbuka) telah memicu perlombaan penangkapan ikan yang tidak terkendali, yang dalam literatur ekonomi sumber daya dikenal sebagai *Tragedy of the Commons*. Ketika setiap pelaku usaha berlomba mengambil keuntungan maksimal tanpa memikirkan daya dukung lingkungan, yang terjadi adalah degradasi sumber daya secara masif.

Permasalahan utama yang melatarbelakangi urgensi penelitian ini adalah fenomena *overfishing* (tangkap lebih) dan maraknya praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*. Data dari Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) menunjukkan tren global yang mengkhawatirkan di mana persentase stok ikan yang berada pada tingkat biologis yang tidak berkelanjutan terus meningkat. Di Indonesia sendiri, beberapa Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI), terutama di perairan yang padat aktivitas seperti Laut Jawa dan Selat Malaka, telah menunjukkan indikator "fully exploited" bahkan "over-exploited". Praktik penangkapan ikan yang merusak (*destructive fishing*), seperti penggunaan bom ikan, racun sianida, dan alat tangkap *trawl* (pukat harimau) yang memodifikasi dasar laut, tidak hanya memusnahkan ikan target tetapi juga menghancurkan habitat karang yang menjadi tempat pemijahan (*spawning grounds*). Kerusakan ini bersifat irreversibel dalam jangka pendek, mengancam keberlanjutan mata pencaharian jutaan nelayan tradisional (Handoyo et al., 2024).

Selain masalah ekologis, terdapat pula masalah yuridis yang mendasar terkait efektivitas penegakan hukum. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (UU Perikanan) sejatinya telah meletakkan dasar pengelolaan yang berkelanjutan. Undang-undang ini mewajibkan penetapan potensi dan alokasi sumber daya ikan, serta mengatur sanksi pidana yang cukup berat bagi pelanggar. Namun, penegakan hukum perikanan seringkali berbenturan dengan keterbatasan infrastruktur pengawasan di laut yang sangat luas, serta tumpang tindih kewenangan antar lembaga penegak hukum di laut. *IUU Fishing* yang terjadi bukan lagi sekadar pencurian ikan oleh nelayan asing, melainkan telah berevolusi menjadi kejahatan transnasional terorganisir yang melibatkan modus operandi canggih, seperti *transshipment* (alih muat) di tengah laut, pemalsuan dokumen perizinan (*document fraud*), hingga manipulasi bendera kapal (*double flagging*) (Lestari & Hartiwiningsih, 2021).

Topik ini menjadi semakin menarik dan relevan untuk dibahas secara mendalam pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Regulasi "sapu jagat" ini membawa perubahan fundamental dalam rezim hukum perikanan Indonesia. Salah satu perubahan paling signifikan adalah pergeseran paradigma sanksi dari yang sebelumnya sangat kental dengan nuansa pidana (*criminal law oriented*), kini lebih mengedepankan sanksi administratif (*administrative penal law*) sebagai *primum remedium* (upaya utama), khususnya bagi pelanggaran perizinan (Nugraha & Pratiwi, 2023). Perubahan ini memicu perdebatan akademis: apakah sanksi administratif (seperti denda dan pencabutan izin) cukup ampuh untuk memberikan efek jera (*deterrent effect*) bagi korporasi perikanan yang melakukan eksploitasi berlebih? Atau justru akan melemahkan upaya konservasi karena pelaku

usaha hanya menganggap denda sebagai biaya operasional (*cost of doing business*)(Adhayanto, 2022)?

Selain itu, pemerintah saat ini tengah gencar mempromosikan kebijakan Ekonomi Biru (*Blue Economy*) melalui program Penangkapan Ikan Terukur (PIT) berbasis kuota. Kebijakan ini mengubah sistem perizinan menjadi berbasis zonasi dan kuota tangkapan. Secara teoritis, hal ini sangat ideal untuk menjaga keseimbangan stok ikan. Namun, dalam perspektif hukum, transisi regulasi ini menimbulkan tantangan baru terkait kesiapan infrastruktur pengawasan, transparansi data stok ikan, dan perlindungan terhadap nelayan kecil yang dikhawatirkan akan tersingkir oleh korporasi besar pemegang kuota(Wahyuni & Yusri, 2022).

Oleh karena itu, artikel ini penting untuk disusun guna menganalisis peran hukum perikanan bukan hanya sebagai instrumen yang bersifat represif (menghukum), tetapi juga sebagai instrumen preventif dan korektif dalam tata kelola sumber daya. Pembahasan mendalam mengenai bagaimana hukum mengakomodasi prinsip keberlanjutan (*sustainability*), menyeimbangkan kepentingan ekonomi dan ekologi, serta merespons dinamika perubahan regulasi pasca UU Cipta Kerja menjadi sangat krusial. Melalui analisis ini, diharapkan dapat ditemukan formulasi hukum yang ideal agar cita-cita mewujudkan Indonesia sebagai poros maritim dunia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian dapat tercapai tanpa mengorbankan hak generasi mendatang untuk menikmati kekayaan laut yang sama.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*juridic normatif*), yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat. Fokus utama penelitian adalah menelaah sinkronisasi aturan hukum positif dengan prinsip pengelolaan perikanan berkelanjutan(Muhaimin, 2020).

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Dilakukan dengan menelaah regulasi terkait, khususnya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Dilakukan dengan memahami konsep-konsep hukum dan doktrin terkait *sustainable fisheries management* (pengelolaan perikanan berkelanjutan) dan asas *ultimum remedium*.

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) dan bahan hukum sekunder (buku, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi pemerintah). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya, seluruh bahan hukum yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk menghasilkan preskripsi mengenai peran hukum dalam menjaga keberlanjutan sumber daya ikan(Efendi & Ibrahim, 2018).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis UU Perikanan terhadap prinsip keberlanjutan

Prinsip keberlanjutan (*sustainability*) dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia bukanlah konsep asing yang diadopsi secara serta-merta dari tekanan internasional, melainkan merupakan amanat konstitusional yang fundamental. Landasan filosofis pengelolaan perikanan nasional berpijak pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menegaskan hak penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam perspektif hukum tata negara, "hak menguasai

negara" ini memberikan mandat kepada pemerintah untuk bertindak sebagai regulator dan pengelola demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Asshiddiqie, 2021). Tafsir "kemakmuran rakyat" dalam konteks hukum lingkungan modern tidak lagi bersifat antroposentris murni yang mengejar keuntungan ekonomi jangka pendek, melainkan bersifat ekosentris yang mencakup keadilan antargenerasi (*intergenerational equity*). Artinya, negara memiliki kewajiban hukum untuk menjamin bahwa generasi mendatang tetap memiliki akses terhadap sumber daya ikan yang sama kualitas dan kuantitasnya dengan yang dinikmati generasi saat ini.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 (selanjutnya disebut UU Perikanan) telah menginternalisasi prinsip-prinsip keberlanjutan ini ke dalam batang tubuhnya. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 2 UU Perikanan yang menetapkan asas pengelolaan perikanan. Asas "kelestarian" dan "pembangunan yang berkelanjutan" diletakkan sejajar dengan asas "manfaat". Penempatan asas ini memiliki implikasi yuridis bahwa setiap kebijakan atau tindakan pengelolaan perikanan yang hanya mengejar asas manfaat (ekonomi) namun mengabaikan asas kelestarian, adalah cacat hukum atau batal demi hukum karena bertentangan dengan prinsip dasar undang-undang tersebut (Solihin, 2020). UU Perikanan secara implisit mengubah paradigma pengelolaan sumber daya ikan dari rezim *open access* (akses terbuka) yang rentan terhadap *overfishing*, menjadi rezim *managed resources* (sumber daya yang dikelola) di mana akses terhadap pemanfaatan dibatasi oleh daya dukung lingkungan.

Implementasi prinsip keberlanjutan dalam UU Perikanan dijabarkan lebih lanjut melalui mekanisme pengaturan pengelolaan wilayah dan potensi. Pasal 7 UU Perikanan memberikan kewenangan atributif kepada Menteri Kelautan dan Perikanan untuk menetapkan: (1) Rencana Pengelolaan Perikanan; (2) Potensi dan alokasi sumber daya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI); dan (3) Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) atau *Total Allowable Catch* (TAC). Ketentuan ini selaras dengan norma hukum internasional yang tertuang dalam Pasal 61 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982, yang mewajibkan negara pantai untuk menentukan JTB berdasarkan data ilmiah terbaik yang tersedia.

Penetapan JTB merupakan instrumen hukum preventif yang paling krusial dalam mencegah eksploitasi berlebih. Secara teoritis, angka JTB harus berada di bawah atau setara dengan *Maximum Sustainable Yield* (MSY) atau Potensi Lestari Maksimum. MSY adalah titik di mana jumlah ikan yang ditangkap seimbang dengan kemampuan populasi ikan tersebut untuk meregenerasi diri secara alami. Jika izin penangkapan ikan diberikan melebihi angka MSY, maka secara biologis stok ikan akan runtuh, dan secara yuridis negara telah gagal menjalankan mandat konstitusinya. Oleh karena itu, hukum perikanan mewajibkan adanya basis ilmiah (*scientific based*) dalam setiap pengambilan keputusan. Peran Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan (Komnas Kajiskan) menjadi vital sebagai lembaga yang memberikan rekomendasi ilmiah kepada Menteri, memastikan bahwa kebijakan perikanan tidak didikte oleh kepentingan politik atau target pendapatan semata, tetapi tunduk pada batasan ekologis.

Selain pengaturan kuota, UU Perikanan juga menerapkan prinsip keberlanjutan melalui pendekatan teknis operasional, yaitu pengaturan alat penangkapan ikan. Pasal 8 ayat (1) UU Perikanan melarang secara tegas penggunaan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya. Larangan ini merupakan manifestasi dari pendekatan kehati-hatian (*precautionary approach*) yang diadopsi dari *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) FAO tahun 1995. Hukum tidak hanya melindungi ikan sebagai komoditas,

tetapi juga melindungi habitatnya (seperti terumbu karang dan padang lamun) dari kerusakan akibat alat tangkap yang destruktif seperti pukat harimau (*trawl*) atau bom ikan. Ketentuan pidana yang menyertai pasal ini menunjukkan keseriusan legislator dalam memandang kejahatan lingkungan sebagai *extraordinary crime* yang membutuhkan sanksi berat (Handoyo et al., 2024).

Lebih jauh, UU Perikanan juga mengakomodasi dimensi sosial dari keberlanjutan. Keberlanjutan tidak hanya soal ikan, tetapi juga soal keberlanjutan kehidupan nelayan. Undang-undang ini memberikan perlindungan khusus bagi nelayan kecil (pasal 60-61), termasuk prioritas akses penangkapan ikan di zona-zona tertentu. Hal ini sejalan dengan prinsip keadilan distributif, di mana hukum berfungsi melindungi kelompok rentan dari dominasi korporasi besar yang memiliki teknologi penangkapan lebih masif (Wahyuni & Yusri, 2022). Dengan membatasi area operasi kapal besar (misalnya di atas 30 GT) agar tidak masuk ke jalur penangkapan nelayan tradisional, hukum berupaya menjaga keseimbangan ekosistem sosial sekaligus mencegah konflik perebutan sumber daya di laut.

Sistem perizinan yang diatur dalam UU Perikanan, yang meliputi Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), dan Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI), sejatinya bukan sekadar instrumen administrasi semata, melainkan instrumen pengendalian (*controlling instrument*). Izin dalam hukum administrasi berfungsi sebagai pengendali perilaku. Melalui mekanisme perizinan, negara dapat membatasi jumlah armada (*effort control*) yang beroperasi di suatu WPPNRI (Afif & Sunggara, 2025). Jika hasil kajian ilmiah menunjukkan bahwa status stok ikan di suatu WPP sudah *fully exploited* atau *over-exploited*, maka Menteri berwenang (dan secara hukum wajib) untuk melakukan moratorium atau penghentian sementara perizinan baru. Ini adalah bentuk intervensi hukum yang nyata untuk memulihkan stok ikan (*stock recovery*).

UU Perikanan juga telah mengintegrasikan konsep *Port State Measures* (Ketentuan Negara Pelabuhan) untuk mendukung keberlanjutan. Kewajiban kapal perikanan untuk mendaratkan hasil tangkapan di pelabuhan pangkalan yang telah ditetapkan bertujuan untuk memastikan pencatatan data (*data recording*) yang akurat. Akurasi data hasil tangkapan sangat vital bagi validitas penghitungan stok ikan nasional. Tanpa data yang akurat, kebijakan JTB menjadi tidak valid, dan risiko *overfishing* meningkat. Hukum mewajibkan nakhoda untuk mengisi *logbook* penangkapan ikan dengan jujur. Pelanggaran terhadap kewajiban ini, atau manipulasi data (*unreported fishing*), dikategorikan sebagai pelanggaran serius yang dapat berujung pada sanksi pencabutan izin (Lestari & Hartiwiningsih, 2021).

Dalam konteks tata kelola global, harmonisasi UU Perikanan dengan instrumen internasional menunjukkan komitmen Indonesia sebagai warga dunia yang bertanggung jawab. Adopsi prinsip-prinsip dalam *UN Fish Stocks Agreement* 1995 ke dalam regulasi nasional memperkuat posisi Indonesia dalam memberantas praktik penangkapan yang tidak berkelanjutan. Hukum nasional tidak berdiri sendiri, melainkan menjadi bagian dari rezim hukum laut global yang saling terkoneksi (Sodik, 2021). Ketentuan mengenai kewajiban memasang Sistem Pemantauan Kapal Perikanan (VMS) pada kapal ukuran tertentu, misalnya, adalah bentuk transparansi yang diwajibkan hukum untuk memantau kepatuhan kapal terhadap zona penangkapan yang diizinkan.

Namun, analisis yuridis ini juga menemukan bahwa meskipun substansi UU Perikanan (materi muatan) sudah cukup progresif dan berwawasan lingkungan, tantangan terbesarnya seringkali terletak pada celah aturan turunan dan konsistensi penegakan. Misalnya, definisi "alat tangkap yang merusak" sering kali menjadi perdebatan teknis di lapangan yang dimanfaatkan oleh oknum untuk menghindari jeratan hukum. Selain itu, sinkronisasi antara pemerintah pusat

dan daerah dalam pengelolaan wilayah laut hingga 12 mil laut (sesuai UU Pemerintahan Daerah) seringkali menimbulkan fragmentasi kebijakan yang justru melemahkan prinsip pengelolaan terpadu (*integrated management*)(Setyawan et al., 2025).

Secara keseluruhan, dapat disimpulkan bahwa UU Perikanan secara tekstual telah menyediakan kerangka hukum yang kokoh bagi pengelolaan sumber daya ikan yang berkelanjutan. Undang-undang ini telah menempatkan keberlanjutan ekologi sebagai prasyarat bagi keberlanjutan ekonomi. Ia mengatur pembatasan *input* (jumlah kapal/alat) dan *output* (kuota tangkapan), melarang praktik destruktif, serta melindungi nelayan kecil. Hukum perikanan Indonesia, di atas kertas, adalah hukum yang "hijau" atau "biru". Efektivitas dari norma-norma luhur ini sangat bergantung pada bagaimana aparaturnya menerjemahkannya ke dalam tindakan nyata di lautan yang luas, yang akan dibahas lebih lanjut pada bagian tantangan penegakan hukum.

B. Tantangan Penegakan Hukum (*IUU Fishing*)

Meskipun instrumen hukum nasional dan internasional telah menyediakan landasan normatif bagi pengelolaan perikanan, realitas empiris menunjukkan adanya jurang pemisah (*gap*) antara hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) dengan hukum yang bekerja (*law in action*)(Solihin, 2020). Tantangan penegakan hukum ini terangkum dalam kompleksitas *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing* yang dapat diuraikan dalam poin-poin analisis sebagai berikut:

1. Transformasi *Illegal Fishing* menjadi Kejahatan Transnasional Terorganisir
 - a. Tantangan penegakan hukum saat ini bukan lagi sekadar menghadapi nelayan asing yang melintas batas secara tidak sengaja, melainkan menghadapi sindikat kejahatan terorganisir (*Transnational Organized Crime*)(Lestari & Hartiwiningsih, 2021).
 - b. Para pelaku menggunakan modus operandi yang canggih untuk menghindari jerat hukum, seperti praktik *Double Flagging* (bendera ganda). Kapal menggunakan satu bendera saat berada di laut lepas dan menggantinya dengan bendera lain saat memasuki ZEE Indonesia untuk mengelabui patroli.
 - c. Secara yuridis, hal ini menyulitkan pembuktian yurisdiksi negara bendera (*flag state jurisdiction*). Aparat penegak hukum seringkali terkendala dalam mengejar kapal yang beroperasi secara "hantu" (*phantom ships*) yang tidak terdaftar dalam *Global Record of Fishing Vessels*(Sodik, 2021).
2. Problematika *Unreported Fishing*: Kejahatan "Kerah Putih" di Laut
 - a. Tantangan terbesar justru sering datang dari kapal berizin (legal) yang melakukan manipulasi data (*fraud*). Modus yang paling dominan adalah *Markdown* ukuran kapal (misalnya kapal >100 GT dilaporkan sebagai kapal <30 GT) untuk menghindari pajak, retribusi tinggi, dan kewajiban perizinan pusat.
 - b. Selain itu, terjadi manipulasi *Logbook* Penangkapan Ikan. Nakhoda seringkali tidak melaporkan hasil tangkapan yang sebenarnya (*under-reporting*) atau melaporkan jenis ikan yang berbeda untuk menghindari kuota tangkapan yang telah habis.
 - c. Dampak hukumnya sangat fatal: data stok ikan nasional menjadi bias. Kebijakan JTB (Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan) yang ditetapkan Menteri menjadi tidak valid karena berbasis pada data sampah (*garbage in, garbage out*), yang mempercepat laju *overfishing*.
3. Celah Hukum dalam *Unregulated Fishing* dan *Grey Area*
 - a. Penegakan hukum menghadapi kendala di wilayah "abu-abu" (*grey area*), terutama terkait kapal tanpa kebangsaan (*stateless vessels*) dan kapal-kapal kecil yang

- beroperasi di wilayah perbatasan.
- b. Terdapat kekosongan regulasi (*legal vacuum*) atau ketidakjelasan aturan main di wilayah perairan yang belum memiliki *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO) yang efektif.
 - c. Di level domestik, tantangan *unregulated* juga muncul dari ribuan kapal nelayan kecil yang tidak terdata. Meskipun UU Perikanan memberikan pengecualian izin bagi nelayan kecil, namun secara agregat, aktivitas mereka yang tidak terpantau memberikan tekanan ekologis yang signifikan, dan hukum seringkali tumpul ketika berhadapan dengan isu kesejahteraan rakyat kecil (*social defense*).
4. Modus Operandi *Transshipment* Ilegal (Alih Muat di Tengah Laut)
- a. Salah satu modus penghindaran hukum yang paling sulit dideteksi adalah *transshipment* ilegal. Kapal penangkap memindahkan muatannya ke kapal pengangkut (*reefer carrier*) atau kapal pengumpul di tengah laut, lalu kapal pengangkut tersebut membawanya langsung ke luar negeri (Vietnam, Thailand, atau Filipina).
 - b. Praktik ini menyebabkan hilangnya potensi Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan rusaknya sistem ketertelusuran (*traceability*) ikan (Handoyo et al., 2024).
 - c. Tantangan penegakannya terletak pada teknologi pengawasan. Pelaku seringkali mematikan *Vessel Monitoring System* (VMS) atau *Automatic Identification System* (AIS) saat melakukan transaksi haram tersebut, sehingga kapal menghilang dari pantauan satelit pengawas di Jakarta.
5. Hambatan Pembuktian pada Kasus *Destructive Fishing*
- a. Penangkapan ikan dengan cara merusak (bom dan potas/sianida) memiliki karakteristik *hit and run*. Pelaku dengan cepat membuang barang bukti (bahan peledak/ikan mati) ke laut saat melihat patroli mendekat.
 - b. Dalam hukum acara pidana, pembuktian membutuhkan "minimal dua alat bukti yang sah". Seringkali, penyidik gagal membawa kasus ini ke pengadilan atau vonisnya menjadi sangat ringan karena lemahnya barang bukti fisik (Marzuki, 2021).
 - c. Kerusakan ekosistem terumbu karang akibat *destructive fishing* bersifat permanen, namun hukum belum mampu menjangkau valuasi kerugian lingkungan ini secara maksimal dalam tuntutan pidana.
6. Fragmentasi Kelembagaan dan Ego Sektoral (*Multi-Agency Problem*)
- a. Indonesia memiliki banyak aktor penegak hukum di laut: TNI Angkatan Laut, POLAIRUD, Bakamla, dan PSDKP-KKP. Secara teori, ini adalah kekuatan (*multidoor system*), namun dalam praktik sering terjadi tumpang tindih kewenangan (*overlapping jurisdiction*) (Solihin, 2020).
 - b. Tidak jarang terjadi gesekan di lapangan mengenai siapa yang berhak melakukan penyidikan. Koordinasi yang lemah menyebabkan inefisiensi operasi patroli.
 - c. Sindikat *illegal fishing* memanfaatkan celah koordinasi ini. Mereka mempelajari pola patroli masing-masing instansi dan bergerak di celah waktu atau wilayah di mana koordinasi sedang lemah (Setyawan et al., 2025).
7. Keterbatasan Infrastruktur Pengawasan (Rasio Laut vs Armada)
- a. Luas wilayah laut Indonesia mencapai 5,8 juta km², namun jumlah kapal pengawas perikanan yang dimiliki KKP masih sangat jauh dari rasio ideal.
 - b. Hal ini menciptakan banyak *blind spots* (titik buta) yang tidak terjangkau patroli rutin, terutama di ZEE bagian luar yang berbatasan langsung dengan laut lepas.

- c. Keterbatasan anggaran operasional (BBM kapal patroli) juga menyebabkan hari operasi (*sailing days*) menjadi terbatas, sehingga kehadiran negara (*state presence*) di laut tidak bisa dirasakan setiap saat selama 24 jam (Handoyo et al., 2024).
8. Kesulitan Menjangkau *Beneficial Owner* (Penerima Manfaat Utama)
 - a. Hukum perikanan selama ini cenderung "tajam ke bawah". Yang tertangkap dan dipenjara umumnya adalah nakhoda kapal atau Anak Buah Kapal (ABK) yang hanya berstatus pekerja.
 - b. Otak pelaku kejahatan (*intellectual dader*) atau pemilik modal utama (*Beneficial Owner*) yang menikmati keuntungan terbesar seringkali tidak tersentuh hukum (Simanjuntak & Santoso, 2022).
 - c. Mereka berlindung di balik struktur korporasi yang rumit (*corporate veil*) atau menggunakan nama orang lain (*nominee*) dalam dokumen kepemilikan kapal. Pembuktian aliran dana (*follow the money*) melalui rezim Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) masih belum optimal diterapkan dalam kasus perikanan (Atmasasmita, 2020).
9. Disparitas Putusan Hakim (*Judicial Disparity*)
 - a. Terdapat inkonsistensi dalam putusan pengadilan perikanan. Untuk kasus yang serupa, satu pengadilan bisa menjatuhkan vonis berat, sementara pengadilan lain menjatuhkan vonis ringan atau percobaan.
 - b. Masih banyak aparat penegak hukum (Hakim dan Jaksa) yang memandang kejahatan perikanan sebagai pelanggaran administratif semata (*mala prohibita*), bukan sebagai kejahatan luar biasa yang merusak kehidupan (*mala in se*).
 - c. Rendahnya vonis denda dibanding keuntungan yang didapat dari mencuri ikan membuat sanksi hukum kehilangan efek jera (*deterrent effect*). Pelaku usaha menganggap denda pengadilan hanya sebagai "biaya operasional" bisnis ilegal mereka (Putra & Widyantara, 2023).

C. Dampak UU Cipta Kerja: Pergeseran Paradigma Sanksi Administratif dan Implikasinya Terhadap Konservasi

Dinamika hukum perikanan di Indonesia memasuki babak baru yang fundamental pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja). Regulasi yang menggunakan metode *omnibus law* ini tidak hanya menyederhanakan birokrasi perizinan, tetapi juga merombak filosofi penegakan hukum di sektor kelautan dan perikanan (Setyawan et al., 2025). Perubahan paling signifikan yang menjadi pusat diskursus akademis adalah pergeseran rezim sanksi dari yang sebelumnya berorientasi pada hukum pidana (*criminal law oriented*) menjadi hukum administrasi penal (*administrative penal law*). Perubahan ini ditandai dengan penerapan asas *ultimum remedium* secara lebih luas, di mana sanksi pidana ditempatkan sebagai upaya terakhir setelah sanksi administratif tidak dipatuhi atau dalam kondisi pelanggaran tertentu yang mengakibatkan dampak kesehatan, keselamatan, dan lingkungan yang fatal (Nugraha & Pratiwi, 2023).

Secara teoritis, pergeseran ini didasarkan pada *ratio legis* untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif (*ease of doing business*) dengan menghilangkan apa yang disebut sebagai kriminalisasi kebijakan administrasi. Dalam rezim Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 sebelumnya, pelanggaran terhadap ketentuan administratif—seperti ketiadaan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP), Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI), atau Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI)—langsung dikualifikasikan sebagai tindak pidana dengan ancaman penjara dan denda

yang berat. Pendekatan ini, meskipun tegas, dinilai sering menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha dan inefisiensi dalam proses peradilan. Melalui UU Cipta Kerja, legislator berupaya mendekriminalisasi pelanggaran-pelanggaran yang bersifat administratif tersebut. Pasal-pasal krusial seperti Pasal 26, 27, dan berbagai ketentuan pidana dalam Bab XV UU Perikanan direvisi sedemikian rupa sehingga pelanggaran perizinan kini menghadapi konsekuensi utama berupa sanksi administratif, mulai dari peringatan, denda, paksaan pemerintah, hingga pencabutan izin.

Implementasi dari perubahan paradigma ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kelautan dan Perikanan. Regulasi ini menjadi instrumen operasional yang menentukan efektivitas penegakan hukum gaya baru ini. Dalam perspektif konservasi sumber daya ikan, model sanksi administratif menawarkan kelebihan berupa mekanisme *restorative justice* yang lebih pragmatis (Afif & Sunggura, 2025). Sanksi denda administratif dirancang untuk langsung menyasar pada kemampuan finansial pelaku pelanggaran, yang secara teori dapat memberikan pemasukan bagi negara melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dana ini, jika dikelola dengan mekanisme *earmarking*, berpotensi digunakan kembali untuk pemulihan kerusakan ekosistem akibat kegiatan *illegal fishing*. Hal ini berbeda dengan denda pidana yang proses eksekusinya seringkali berlarut-larut dan dananya masuk ke kas negara secara umum tanpa alokasi spesifik untuk perbaikan lingkungan yang rusak.

Namun, di balik optimisme efisiensi tersebut, pendekatan administratif menyimpan potensi kerawanan yang serius bagi keberlanjutan sumber daya ikan jika tidak dikawal dengan ketat. Tantangan ontologis dari sanksi administratif dalam kejahatan lingkungan adalah risiko terjadinya komodifikasi hukum. Dalam kalkulasi bisnis korporasi perikanan skala besar, denda administratif berpotensi hanya dianggap sebagai biaya operasional (*cost of doing business*) (Adhayanto, 2022). Jika nominal keuntungan yang diperoleh dari praktik penangkapan ikan berlebih (*overfishing*) atau pelanggaran jalur penangkapan masih lebih besar dibandingkan nominal denda administratif yang harus dibayarkan, maka hukum kehilangan efek jera (*deterrent effect*)-nya. Pelaku usaha yang rasional secara ekonomi akan cenderung memilih untuk melanggar aturan dan membayar denda, daripada mematuhi aturan yang membatasi keuntungan mereka. Fenomena ini dikenal sebagai *pay to pollute principle*, yang dalam jangka panjang dapat mengakibatkan degradasi stok ikan yang tidak terpulihkan.

Lebih jauh lagi, tantangan validitas dari penerapan sanksi administratif terletak pada metode valuasi kerusakan sumber daya ikan dan lingkungannya. Berbeda dengan pelanggaran lalu lintas yang dendanya bersifat *flat* (tetap), pelanggaran di laut memiliki dampak ekologis yang kompleks dan bervariasi. Kerusakan satu hektar terumbu karang akibat penggunaan alat tangkap yang tidak sesuai izin, misalnya, memiliki nilai kerugian ekonomi dan ekologi yang jauh lebih besar daripada sekadar harga pasar ikan yang ditangkap. Oleh karena itu, besaran denda administratif harus didasarkan pada perhitungan valuasi ekonomi sumber daya alam (*resource valuation*) yang akurat, mencakup kerugian langsung, kerugian tidak langsung, dan biaya pemulihan (Anggoro, 2024). Jika formula perhitungan denda dalam peraturan turunan UU Cipta Kerja tidak mampu mengonversi kerugian ekologis ini ke dalam nilai moneter yang setara, maka negara sebenarnya sedang mensubsidi kerusakan lingkungannya sendiri.

Implikasi lain yang tak kalah penting adalah perubahan peran aparat penegak hukum, khususnya Pengawas Perikanan dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Dengan dominasi sanksi administratif, peran mereka bergeser dari sekadar penyidik tindak pidana menjadi auditor

kepatuhan (Afif & Sunggara, 2025). Hal ini menuntut kompetensi baru dalam melakukan audit forensik terhadap kepatuhan perizinan dan penghitungan kerugian negara. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*out of court settlement*) yang diakomodasi oleh rezim ini menuntut transparansi dan akuntabilitas yang tinggi. Tanpa pengawasan publik yang ketat, mekanisme negosiasi denda administratif di "ruang tertutup" sangat rentan terhadap praktik korupsi dan kolusi transaksional antara oknum aparat dan pelaku usaha, yang pada akhirnya akan melemahkan integritas pengelolaan perikanan itu sendiri.

Selain itu, dampak sosial terhadap nelayan kecil juga perlu dicermati secara kritis. Meskipun UU Cipta Kerja memberikan afirmasi kemudahan berusaha bagi nelayan kecil, generalisasi penerapan sanksi administratif tanpa melihat sosiologis masyarakat pesisir dapat menimbulkan ketidakadilan (Wahyuni & Yusri, 2022). Nelayan tradisional seringkali melakukan pelanggaran administratif—seperti terlambat memperpanjang izin atau melanggar batas wilayah—bukan karena niat jahat (*mens rea*), melainkan karena ketidaktahuan (*ignorantia juris*) atau desakan kebutuhan ekonomi subsisten. Penerapan denda administratif yang kaku tanpa diskresi dapat mematikan penghidupan nelayan kecil, sementara korporasi besar dengan kekuatan modalnya dapat dengan mudah membayar denda dan kembali beroperasi (Adhayanto, 2022). Oleh karena itu, prinsip keadilan dalam Pasal 2 UU Perikanan harus tetap menjadi panduan dalam penerapan diskresi sanksi.

Secara keseluruhan, transformasi hukum melalui UU Cipta Kerja adalah pedang bermata dua bagi sektor perikanan. Di satu sisi, ia menawarkan modernisasi tata kelola yang lebih efisien dan berorientasi pada pemulihan kerugian negara. Namun di sisi lain, ia mereduksi nuansa sakral dari perlindungan lingkungan yang sebelumnya dijaga ketat oleh ancaman pidana. Keberhasilan rezim hukum baru ini dalam menjaga keberlanjutan sumber daya ikan tidak bergantung pada teks undang-undangnya semata, melainkan pada konsistensi penegakan sanksi yang progresif (Putra & Widyantara, 2023). Sanksi administratif hanya akan efektif jika nominal dendanya bersifat *punitive* (menghukum) dan memiskinkan pelaku kejahatan, serta diiringi dengan ancaman pencabutan izin permanen bagi residivis. Tanpa ketegasan tersebut, pergeseran ke arah *administrative penal law* hanya akan menjadi karpet merah bagi eksploitasi sumber daya laut yang tidak terkendali, mengancam kedaulatan pangan dan warisan ekologi bagi generasi mendatang.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa hukum perikanan Indonesia, melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009, secara normatif telah menyediakan landasan yuridis yang kokoh bagi pengelolaan sumber daya ikan yang berkelanjutan dengan mengadopsi prinsip-prinsip internasional seperti *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) dan penetapan kuota berbasis bukti ilmiah (*scientific based*). Namun, efektivitas peran hukum tersebut menghadapi tantangan signifikan dalam tataran implementasi, terutama akibat maraknya praktik *IUU Fishing* yang berevolusi menjadi kejahatan transnasional terorganisir serta adanya pergeseran paradigma penegakan hukum pasca berlakunya UU Cipta Kerja yang kini mengutamakan sanksi administratif (*primum remedium*) dalam pelanggaran perizinan. Oleh karena itu, keberhasilan hukum dalam menjaga keberlanjutan sumber daya tidak lagi bergantung semata pada kekakuan teks regulasi, melainkan menuntut konsistensi penegakan hukum yang mampu menjangkau penerima manfaat utama (*beneficial owner*), harmonisasi kewenangan antar-lembaga pengawas, serta penerapan denda administratif yang progresif dan menjerakan demi

menjamin kedaulatan pangan dan kelestarian ekosistem laut bagi generasi mendatang.

DAFTAR REFERENSI

- Adhayanto, O. (2022). Keadilan dalam Sanksi Administratif pada Sektor Perikanan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Rechts Vinding*, 11(2), 221–239.
- Afif, M., & Sunggara, M. A. (2025). Analisis Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Kepatuhan Usaha Bidang Perikanan. *Jurnal USM Law Review*, 8(1), 491–508. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11797>
- Anggoro, S. A. (2024). Implementasi Kebijakan Penangkapan Ikan Terukur Berbasis Kuota. *Jurnal Kebijakan Sosial Ekonomi Kelautan Dan Perikanan*, 14(1), 45–58.
- Asshiddiqie, J. (2021). *Hukum Tata Negara dan Pembangunan Ekonomi*. Sinar Grafika.
- Atmasasmita, R. (2020). *Hukum Kejahatan Bisnis: Teori & Praktik di Era Globalisasi*. Kencana.
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Kencana.
- Handoyo, W., Suprijatna, D., & Mulyadi. (2024). Upaya Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Illegal Fishing di Perairan Natuna Kepulauan Riau. *Karimah Tauhid*, 3(3), 3564–3582. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i3.12657>
- Lestari, S. N., & Hartiwiningsih. (2021). Penegakan Hukum Terhadap Transnational Organized Crime dalam Praktik Illegal Fishing. *Jurnal Ius Quia Iustum*, 28(3), 455–476.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum* (Edisi Revisi). Kencana.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Nugraha, A. S., & Pratiwi, D. K. (2023). Pergeseran Paradigma Pemidanaan dalam Undang-Undang Cipta Kerja Sektor Perikanan. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 9(2), 112–135.
- Putra, I. B. R., & Widyantara, I. M. M. (2023). Sanksi Administratif sebagai Ultimum Remedium dalam Tindak Pidana Perikanan. *Kertha Semaya*, 11(4), 855–867.
- Setyawan, A., Sinaga, P., & Bhakti, T. S. (2025). Pengelolaan Pesisir Pasca UU Cipta Kerja. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4(4), 520–539.
- Simanjuntak, R., & Santoso, B. (2022). Pertanggungjawaban Pidana Korporasi dan Beneficial Owner dalam Tindak Pidana Perikanan. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 11(1), 88–102.
- Sodik, D. M. (2021). *Hukum Laut Internasional dan Pengaturan Perikanan*. Refika Aditama.
- Solihin, A. (2020). *Politik Hukum Kelautan dan Perikanan: Isu, Tantangan, dan Kebijakan*. Nuansa Cendekia.
- Wahyuni, T., & Yusri, D. (2022). Perlindungan Nelayan Kecil dalam Implementasi Blue Economy di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 19(3), 670–692.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja (2023).
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 Tentang Penangkapan Ikan Terukur (2023).
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 Tentang Sanksi Administratif Bidang Kelautan Dan Perikanan (2021).
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (2009).
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (2004).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (1945).