

HAK PENGGUNAAN WILAYAH UNTUK PERIKANAN
(TERRITORIAL USE RIGHTS IN FISHERIES)
Kasus Tradisi Penangkapan Ikan dengan *Rompong*
di Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan*

Sudirman Saad**

ABSTRACT

The concept of Common Property is generally used in managing fishery resources, but in fact, it is not favorable for the Indonesian traditional fishermen. This article introduces another concept, a so called Territorial Use Rights in Fisheries (TURF) to substitute the Common Property concept. Actually, the same idea as TURF has been applied in certain areas in Indonesia. One of those areas is in South Sulawesi, where we can find "rompong" tradition as a specific way in managing the fishery resources. This traditional concept is subject to adat law so that it can be adopted to become our positive legal norms. This idea is consistent with Law No. 5 of 1960 stating that Indonesian adat law will be the basic in the development of agrarian law, including law on fishery.

I. PENDAHULUAN

Sejak pertengahan abad ini, di kalangan ahli perikanan mulai muncul keraguan terhadap konsep "milik bersama" (*common property*) sebagai dasar kebijakan pengelolaan sumberdaya perikanan.¹ Setidaknya terdapat empat kerugian nyata yang ditengarai sebagai dampak dari penerapan konsep "milik bersama".²

Pertama, adanya kecenderungan pemborosan sumberdaya secara fisik, sebab menurut logika nelayan apa pun yang disisakannya (tidak ditangkap) di laut untuk hari esok, akan diambil oleh orang lain hari ini. Karena itu, kita tidak bisa berharap bahwa nelayan akan membatasi hasil tangkapannya demi pendapatan di kemudian hari.

* Makalah pada Seminar Bersama Universitas Hasanuddin-Universitas Kebangsaan Malaysia dengan tema "Dinamika Perkembangan Kebaharian Masyarakat Indonesia dan Malaysia." tanggal 10 s.d. 12 September 1996 di Ujung Pandang.

** Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang; sedang menulis disertasi tentang "hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan" pada Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.

¹ Lihat antara lain, Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons" (*Science*, 1968, Volume 162, December, hlm. 1243-1248), dan H. Scott Gordon, "The Economic Theory of Common Resource: The Fishery" (*Journal of Political Economy*, 1954, Volume 62, hlm. 124-142).

² Francis T. Christy Jr., "Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions" (*FAO Fisheries Technical Paper*, No. 227, 1982, 10 hlm.).

Kedua, pemborosan dalam arti ekonomis. Tanpa pembatasan modal dan tenaga kerja, ada kecenderungan terlalu banyak upaya untuk menangkap ikan yang begitu sedikit. Pada pemanfaatan perikanan yang berlebihan, jumlah ikan yang sama atau bahkan lebih banyak dapat ditangkap oleh jumlah nelayan dan perahu yang lebih sedikit daripada yang digunakan sesungguhnya. Ini berarti, bahwa penerimaan total yang sama atau lebih besar, dapat diperoleh dengan biaya total yang lebih rendah. Selisih antara penerimaan total dengan biaya total yang akan diperoleh seandainya keikutsertaan pada perikanan dibatasi (atau konsep "milik bersama" tidak diterapkan) merupakan "bunga ekonomi".

Ketiga, sebagai konsekuensi dari yang kedua, maka pendapatan rata-rata dari nelayan di negara berkembang cenderung berada di atau dekat dengan tingkat paling rendah. Kalau keadaan "milik bersama" dihilangkan dan diperoleh "bunga ekonomi", maka bunga itu akan dibagi di antara nelayan, sehingga pendapatan rata-rata dapat dinaikkan. Tetapi kemiskinan nelayan, bukan semata-mata dampak dari penerapan konsep "milik bersama", karena ada juga faktor budaya, sosial, dan ekonomi lainnya turut terlibat.

Keempat, konflik di antara nelayan. Hal ini terjadi dalam bentuk tumpang-tindih di antara para nelayan yang memakai sumberdaya yang sama dengan peralatan yang sama pula. Juga terjadi di antara para nelayan yang memakai peralatan berbeda pada sumberdaya yang sama, khususnya di antara para nelayan besar dan kecil. Atau pun terjadi di antara para nelayan yang menggunakan peralatan yang berbeda tetapi menangkap persediaan ikan yang berlainan pada daerah penangkapan yang sama, seperti antara pukat harimau yang bergerak dengan jaring menetap atau perangkap.

II. HAK PENGGUNAAN WILAYAH UNTUK PERIKANAN

Sehubungan dengan "tragedi milik bersama" _ meminjam istilah yang digunakan Garrett Hardin _ tersebut, maka mulai diperkenalkan konsep *Territorial Use Rights in Fisheries* (TURF) yang untuk kepentingan diskusi ini diterjemahkan menjadi Hak Penggunaan Wilayah untuk Perikanan (HPWP). HPWP telah diketahui ada sejak berabad abad. Secara tradisional hak-hak ini timbul (beberapa di antaranya masih dipertahankan) karena pada keadaan tertentu hak-hak itu relatif mudah diperoleh dan dipertahankan. Sumberdaya yang menetap seperti tiram, kerang-kerangan dan rumput laut, sejak lama telah menjadi pokok-pokok hak-hak pemilikan. Sergius Orata membudidayakan tiram di Danau Lucrine selama masa awal Kerajaan Romawi.³

HPWP dapat berkenaan dengan permukaan, dasar, atau seluruh lajur air pada suatu daerah tertentu. Luas wilayah akan berbeda-beda sesuai dengan penggunaan dan sifat-

³ *Ibid*

sifat geografisnya. Sumberdaya itu harus cukup besar, sehingga penggunaan di luar wilayah tidak mengurangi secara nyata nilai penggunaan di dalam wilayah. Wilayah itu hendaknya dengan mudah dapat dipertahankan dan dilindungi oleh hukum serta kelembagaan negara. Karena itu, batas-batas wilayah itu sebaiknya diberi tanda yang jelas dan dapat dikenali.⁴

Pada taraf permulaan dari pengembangan, HPWP ini dapat mencakup hak untuk menghalangi atau membatasi keikutsertaan orang lain dalam wilayah itu; menetapkan volume dan jenis penggunaan; hak untuk mengambil maslahat dari penggunaan sumberdaya dalam wilayah. Lamanya penguasaan atas wilayah itu dapat bervariasi, tetapi harus cukup lama sehingga memungkinkan pemilik HPWP memperoleh pendapatan yang memuaskan atas modal yang telah ditanam. Dalam hal HPWP itu dimiliki masyarakat, maka penguasaan wilayah itu mungkin terus-menerus.⁵

III. TRADISI PENANGKAPAN IKAN DENGAN ROMPONG⁶

Berdasarkan deskripsi tentang HPWP tersebut, maka tradisi penangkapan ikan dengan *rompong* dapat dikategorikan sebagai suatu contoh kasus. Tradisi seperti ini dengan mudah dapat dijumpai pada bagian perairan Selat Makassar, Laut Flores, atau Teluk Bone — perairan yang mengelilingi Propinsi Daerah Tingkat I Sulawesi Selatan — dan telah berlangsung sejak lama sekali.⁷

Rompong secara fungsional adalah alat penangkap ikan tradisional. Bentuknya berupa beberapa batang bambu panjang diikat menjadi satu, yang salah satu ujungnya ditenggelamkan ke dasar laut dengan menggunakan batu pemberat, sehingga batangan bambu tegak vertikal dalam air. Pada tali yang mengambang di antara ujung bawah bambu dengan batu pemberat diikatkan daun-daun kelapa, sebagai tempat berkumpulnya ikan-ikan untuk kemudian ditangkap oleh nelayan. Ujung bambu yang lainnya muncul di permukaan laut dan berfungsi sebagai tanda keberadaan *rompong*.

Dari ujung bambu yang muncul di permukaan laut itulah nelayan menentukan posisi perairan yang diklaim sebagai kepunyaannya. Setiap unit *rompong* biasanya mencakup

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Deskripsi lebih lengkap mengenai HPWP secara tradisional dapat dibaca dalam Sudirman Saad, "Hak Menguasai atas Perairan Pantai untuk Usaha Perikanan", Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994.

⁷ Belum ada informasi pasti tentang kapan tradisi *rompong* itu bermula, tetapi *disertasi* Carron, "Het Handels en Zeerecht in Adatrechtsregelen van de Rechtskring Zuid Celebes", Nederland: Universitas Lyden, 1937, tradisi ini sudah mendapatkan perhatian.

klaim perairan seluas kurang lebih 10.000 meter persegi, yang diukur secara simetris masing-masing 250 meter pada satu sisi (sejajar arus air) dan masing-masing 10 meter pada sisi lainnya. Dalam wilayah yang diklaim itu, nelayan lain (bukan pemilik *rompong*) tidak diperbolehkan menangkap ikan, kecuali penangkapan ikan yang bersifat rekreatif.

Komunitas nelayan memasang *rompong* secara berkelompok, di mana setiap nelayan memiliki antara lima dan enam unit *rompong*. Besarnya kelompok tergantung dari lingkungan perairan, yang menurut penelitian mereka memiliki potensi perikanan cukup besar. Masing-masing kawasan perairan tempat gugusan *rompong* dipasang diberi nama layaknya penamaan desa.⁸

Klaim perairan tersebut demikian kuatnya sehingga mereka berhak menghibahkannya kepada orang lain, tetapi belum ada informasi bahwa klaim perairan itu boleh diperjualbelikan.⁹ Klaim perairan itu juga mendapat pengakuan oleh masyarakat di sekitarnya, seperti terbukti ketika ada nelayan lain masuk menangkap ikan dalam wilayah perairan yang diklaim, maka segera mendapat reaksi keras dari pemilik kawasan. Pada tahun 1972 terjadi konflik antara dua kelompok nelayan, yang berlatarbelakang penyerobotan wilayah. Ujung kisah dari konflik ini ialah diakuinya klaim perairan.¹⁰ Bahkan dalam sejarahnya, *rompong* dahulu juga berfungsi sebagai tanda batas wilayah kerajaan maritim.¹¹

IV. IMPLIKASI LEGAL DAN KELEMBAGAAN

Deskripsi mengenai tradisi penangkapan ikan dengan *rompong* tersebut menyatakan satu hal, bahwa HPWP masih tetap dipertahankan oleh masyarakat nelayan tradisional.¹² Keadaan ini semakin mengukuhkan "kecurigaan" Christy, bahwa para penasihat perikanan senantiasa mendesakkan kepada negara-negara Atlantik Utara agar mengabaikan sistem hak-hak khusus (TURF) yang mereka ketahui ada di negara-negara sedang berkembang.¹³

⁸ Komunitas nelayan yang bermukim di Kelurahan Bentengge Kabupaten Bulukumba (Sulawesi Selatan) memiliki enam wilayah perairan yang mereka beri nama Sabangge, Mabelae, Rilau, Riase, Tenggae, dan Lembang.

⁹ Dalam penelitian Sudirman Saad et al. di Kabupaten Selayar (1995) ternyata klaim perairan di sekitar *billa* — alat penangkapan ikan tradisional — pernah dijadikan mahar untuk pernikahan.

¹⁰ Kasus serupa juga pernah terjadi di Perairan Karangjambuan (sebelah utara Pulau Madura) antara nelayan Madura dengan nelayan dari Cilacap (*Kompas*, 15 Juli 1995).

¹¹ Lihat Baharuddin Lopa, *Hukum Laut, Pelayaran, dan Perniagaan*, Bandung: Alumni, 1982, hlm. 78-79.

¹² Beberapa perusahaan budidaya laut di perairan Selat Makassar dan Teluk Tomini menguasai wilayah perairan berdasarkan Izin Usaha Perikanan. Penguasaan ini, dalam derajat tertentu dapat dikualifikasi sebagai TURF. Lihat, Sudirman Saad, *Loc. Cit.*

¹³ Francis T. Christy Jr, *Loc. Cit.*

Implikasi legal dan kelembagaan dari keadaan tersebut ialah, bahwa eksistensi HPWP secara yuridis sangat kuat, baik dalam kerangka hukum nasional Indonesia, maupun dalam kerangka hukum internasional. Dalam hukum Indonesia, legitimasi itu dijumpai dalam ketentuan Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Bunyi selengkapnya ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: "Hak guna-air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah."

Penjelasan resmi undang-undang tersebut menyebutkan, bahwa hak guna-air dan pemeliharaan dan penangkapan ikan adalah mengenai air yang tidak berada di atas tanah milik sendiri. Jika mengenai air yang berada di atas tanah milik sendiri, maka hal itu sudah termasuk dalam isi dari hak milik atas tanah. Sayangnya, peraturan pemerintah yang dimaksud hingga kini belum juga dikeluarkan. Karena itu, berdasarkan sistem hukum Indonesia, maka yang berlaku adalah hukum adat (Pasal 5 UUPA).

Sementara itu, dalam konteks hukum internasional, setidaknya HPWP tradisional berkaitan dengan ketentuan tentang *Traditional Fishing Rights (TFR)*.¹⁴ Suatu kawasan yang dapat dikategorikan sebagai TFR, harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Nelayan-nelayan yang bersangkutan secara tradisional telah menangkap ikan di suatu perairan tertentu;
2. Nelayan-nelayan tersebut telah mempergunakan secara tradisional alat-alat tertentu;
3. Hasil tangkapan mereka secara tradisional adalah jenis ikan tertentu;
4. Nelayan-nelayan yang melakukan penangkapan ikan tersebut, haruslah nelayan-nelayan yang secara tradisional telah melakukan penangkapan ikan di daerah tersebut.¹⁵

Dengan demikian, bidang hukum dan kelembagaan yang berkenaan dengan kelautan (terutama subsektor perikanan) merupakan tantangan yang tidak kalah pentingnya untuk diagendakan sebagai salah satu persoalan strategis di masa depan. Konsekuensinya, penelitian-penelitian yang berkaitan dengan substansi tulisan ini, patut diberikan perhatian yang proporsional. Wallahu'alam.

¹⁴ Lihat ketentuan *Article 51 United Nation Convention on the Law of the Sea (UNCLOS 1982)*.

¹⁵ Lihat Hasjim Djalal, "Perkembangan Hukum Nasional dalam Hubungannya dengan Hukum Laut Internasional", *makalah* dalam seminar nasional Himpunan Mahasiswa Hukum Internasional, Ujung Pandang, 26 Juli 1989.