Strategi Kebijakan untuk Penanggulangan Kegiatan Penangkapan Ikan yang *Illegal, Unreported, Unregulated* (IUU fishing) di Perairan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia sebelah Utara Papua

Tri Wiji Nurani, Daniel R. Monintja, Alfi Ramdhani Latar

1 Pendahuluan

Konvensi internasional *United* Nations Convention *on the* Law *of the Sea* (UNCLOS) 1982, menetapkan suatu rezim baru yang mengatur penggunaan sumberdaya laut dunia. Konvensi menetapkan suatu rezim hukum khusus yaitu zona ekonomi eksklusif (ZEE) bagi negara-negara pantai, seperti tercantum pada Bab. V pasal 55. Negara pantai boleh menetapkan batas wilayah laut ZEE sampai dengan 200 mil d m garis pangkal Konvensi menyebutkan bahwa, di dalam batas wilayah ZEE tersebut negara pantai memiliki kedaulatan untuk memanfaatkan sumberdaya alam yang terkandung didalamnya secara optimal tanpa merusak kelestarian sumberdaya. Namun apabila negara pantai tidak mampu memanfaatkannya, maka negara lain yang mampu mengelolanya diberikan izin sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan

Upaya pengelolaan sumberdaya perikanan di wilayah ZEE Indonesia ditnulai tahun 1983, yaitu dengan diberlakukannnya Undang-Undang nomor 5 tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Upaya pengelolaan ZEE secara lebih kongkrit dilakukan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah RI nomor 15 tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumberdaya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa, sumberdaya alam hayati di ZEE Indonesia dimanfaatkan untuk mengembangkan usaha perikanan Indonesia. Dalam rangka meningkatkan kemampuannya untuk memanfaatkan sumberdaya alam hayati di Indonesia, orang atau badan hukum Indonesia yang bergerak di bidang usaha perikanan dapat bekerjasama dengan orang atau badan asing dalam hentuk usaha patungan atau bentuk kerjasama lainnya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku Disamping itu orang atau badan hukum asing dapat diberi kesempatan unuk melakukan penangkapan di ZEE Indonesia, sepanjang orang atau badan hukum Indonesia belum dapat sepenuhnya memanfaatkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (*total allowable catch* . TAC) berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Dalam Peraturan Pemerintah nomor 15 tahun 1984, jugu disebutkan bahwa, Pemerintah menetapkan kebijakan pemanfaatan sumberdaya ikan di ZEE Indonesia dengan mengoperasikan kapal perikanan asing. Pengoperasian kapal perikanan asing dilakukan melalui kerjasama dengan perusahaan perikanan Indonesia berdasarkan sistem lisensi yang selanjutnya diganti dengan sistem *charter*. Kebijakan ini didasari selain merupakan kewajiban internasional sesuai UNCLOS 1982, drlakukan juga dengan pertimbangan (1) masih terbatasnya kemampuan armada perikanan Indonesia; (2) perusahaan Indonesia perlu meningkatkan kemampuannya dalam bidang usaha dan penguasaan teknologi melalui kerjasama dengan perusahaan asing; dan (3) upaya peningkatan pendapatan devisa negara non migas dan pendapatan non pajak

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah RI nomor 15 tahun 1984 seperti tersebut di atas, merupakan awal permulaan masuknya kapal-kapal perikanan asing di wilayah perairan ZEE Indonesia. Penggunaan kapal-kapal p e r i k m asing ini, ternyata menimbulkan banyak permasalahan yang terjadi sampai saat ini. Salah satu permasalahan yang terjadi adalah maraknya praktek *illegal, unreported,* unregulated (IUU) *fishing* di perairan ZEE Indonesia, maupun di perairan laut lepas (*high seas*) dengan menggunakan bendera Indonesia palsu (Dahuri 2004)

Praktek IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia banyak dilakukan oleh kapal-kapal asing terutama oleh nelayan Thailand, Philipina, Taiwan dan RRC. Sekitar 7.000 kapal perikanan berbendera Indonesia yang memperoleh izin penangkapan di ZEE Indonesia, ternyata kurang lebih 70% masih dimiliki oleh pihak asing (Departemen Kelautan dan Perikanan 2002).

Negara Indonesia mengalami kerugian besar dari praktek IUU *fishing*, baik secara ekonomi, sosial, biologi sumberdaya ikan maupun politik luar negeri. Besarnya kerugian akibat dari praktek IUU *fishing* yang diderita oleh negara Indonesia mencapai US$ 2.136 juta (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2002), yang terdiri dari (1) penangkapan ikan di ZEE Indonesia dan ekspor yang tidak termonitor oleh kapal asing yang diperkirakan sekitar 4.000 kapal dengan jumlah kerugian US$ 1.200 juta, (2) kapal-kapal ilegal yang

melanggar daerah penangkapan diperkirakan sebanyak 1.275 kapal dengan jumlah kerugian US$ 574 juta, (3) selisih harga BBM dengan jumlah kerugian US$ 240 juta, (4) selisih iuran DPKK sebesar US$ 22 juta, dan (5) *fee* yang harus dibayar sebesar US$ 100 juta. Kerugian politik adalah jeleknya nama Indonesia dimata internasional, disebabkan banyaknya kapal-kapal perikanan berbendera Indonesia yang melakukan kegiatan IUU *fishing* di laut lepas, dengan menggunakan bendera Indonesia palsu. Selain itu, Food and Agriculture Organization (FAO) menyatakan bahwa, jumlah ikan yang ditangkap secara ilegal mencapai kurang lebih 1 juta ton setiap tahunnya, dengan nilai kerugian mencapai US$ 1 sampai dengan 4 miliar.

Perairan ZEE Indonesia Utara Papua merupakan daerah penangkapan potensial yang menjadi tempat praktek penangkapan secara IUU. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya sarana prasarana pengawasan (*monitoring, controlling,* and *surveilence* : MCS) di sekitar perairan Utara Papua. Faktor penting lainnya yang juga mempengaruhi adalah penegakan hukum yang mash lemah, serta koordinasi dan kewenangan yang belum baik antar pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan sumberdaya perikanan. Kondisi tersebut menjadikan upaya pengelolaan berkelanjutan dari sumberdaya kelautan dan perikanan khususnya di sekitar perairan ZEE Indonesia semakin terancam.

Tulisan ini mencoba untuk merumuskan suatu konsep strategi dalam upaya penanggulangan kegiatan IUU *fishing*, khususnya di wilayah perairan ZEE Utara Papua. Tulisan didasarkan pada hasil penelitian untuk penulisan skripsi yang disusun oleh Alfi Ramdani Latar (2004) dengan dosen pembimbing Tri Wiji Nurani dan Daniel R. Monintja.

2 Metode perumusan strategi

Suatu strategi yang efektif dapat dirumuskan secara sistematis dengan membandingkan kondisi internal dan eksternal dari suatu sistem. Kondisi internal mencakup kekuatan (*strength*) dan kelemahan (weakness), sedangkan kondisi eksternal berupa peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*). Strategi dirumuskan berdasarkan pada logika memaksimalkan kekuatan dan peluang, serta meminimalkan kelemahan dan ancaman (SWOT) (Rangkuti, 1998).

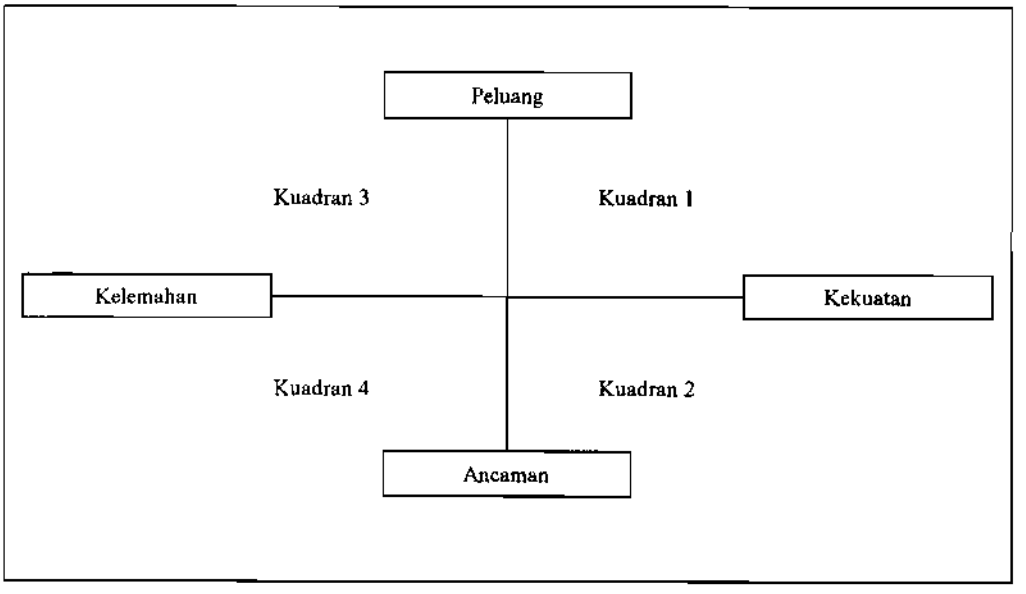
IUU *fishing* yang terjadi di perairan ZEE Indonesia Utara Papua merupakan suatu sistem yang kompleks, dimana didalamnya terdapat banyak faktor yang menjadi penyebab. Kondisi internal dari praktek IUU *fishing* di ZEE Utara Papua dalam tulisan ini adalah "Sistem Upaya Penanggulangan Kegiatan IUU *Fishing* di Perairan ZEE Utara Papua", sementara lingkungan eksternalnya adalah lingkungan yang mempengaruhi sistem tersebut. Faktor lingkungan mencakup faktor ekonomi, sosial, budaya, demografi, politik, hukum dan pemerintahan, faktor teknologi serta faktor persaingan.

Proses yang perlu dilakukan dalam perumusan strategi mencakup 3 tahap yaitu:

(1) Tahap pengambilan data untuk evaluasi faktor internal dan eksternal. Pengambilan data telah di lakukan di Jayapura dan Sorong Propinsi Papua, pada bulan Juli 2003 d m bulan Mei 2004.

(2) Tahap analisis, yaitu pembuatan matriks internal, eksternal dan matriks SWOT.

(3) Tahap pengambilan keputusan untuk memilih alternatif strategi terbaik, dilakukan setelah mengetahui kondisi internal dan eksternal sistem saat ini. Kondisi dari suatu sistem dapat dikelompokkan dalam 3 kuadran, seperti terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Sistem dalam berbagai kondisi.

Pengambilan keputusan untuk perumusan strategi yang tepat dalam berbagai kondisi sistem adalah sebagai berikut :

(1) Jika sistem pada kuadran 1, kondisi ini merupakan kondisi yang sangat menguntungkan yaitu sistem memiliki kekuatan dan peluang yang baik. Strategi yang tepat adalah strategi yang mendukung pertumbuhan yang agresif.

(2) Jika sistem pada kuadran 2, pada kondisi ini sistem memiliki kekuatan namun menghadapi berbagai ancaman. Strategi yang tepat adalah strategi diversifikasi yaitu menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang.

(3) Jika sistem pada kuadran 3, pada kondisi ini sistem memiliki peluang yang baik namun terkendala kelemahan internal. Strategi yang tepat adalah meminimalkan masalah-masalah internal, sehingga dapat merebut peluang eksternal dengan lebih baik.

(4) Jika sistem pada kuadran 4, kondisi ini merupakan kondisi yang sangat tidak menguntungkan. Strategi yang tepat adalah strategi defensif, yaitu dengan meminimalkan kerugian-kerugian yang kemungkinan akan timbul.

3 Praktek IUU fishing

3.1 Kategori IUU fishing

Widodo (2003) menyajikan kategori IUU *fishing* berdasarkan kata kunci di dalam istilah tersebut, yaitu *illegal fishing*, *unreported fishing*, dan *unregulated fishing*.

Illegal fishing mengacu kepada berbagai kegiatan yang:

(1) dilakukan oleh kapal-kapal nasional atau asing di dalam perairan di bawah yurisdiksi suatu negara, tanpa ijin dari negara tersebut, atau dalam keadaan melawan hukum dan regulasi negara tersebut.

(2) dilakukan oleh kapal-kapal berbendera negara-negara anggota dari suatu organisasi pengelolaan sumberdaya yang diadopsi oleh organisasi tersebut dimana negara-negara tersebut terikat, atau melawan hukum internasional yang sedang dilaksanakan; atau yang melanggar hukum nasional, atau kewajiban internasional, termasuk yang dilaksanakan oleh negara-negara yang bekerjasama dengan suatu organisasi pengelolaan yang relevan.

Unreported fishing mengacu kepada kegiatan penangkapan yang:

(1) tidak dilaporkan, atau dilaporkan secara tidak benar kepada otoritas nasional yang relevan, bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan; atau

(2) dilakukan dalam area dibawah kompetensi suatu organisasi pengelolaan perikanan regional yang tidak dilaporkan atau dilaporkan dengan tidak benar, bertentangan dengan prosedur peraturan dari organisasi tersebut.

Unregulated fishing mengacu kepada kegiatan penangkapan yang terjadi:

(1) di area suatu organisasi pengelolaan perikanan regional yang dilakukan oleh kapal tanpa nasionalitas, atau oleh kapal dengan bendera suatu negara bukan anggota dari organisasi tersebut atau oleh suatu fishing entity dengan cara yang tidak konsisten dengan atau melawan aturan konservasi dan pengelolaan dari organisasi tersebut, atau

(2) di area dari berbagai stok ikan yang berkaitan dengan tiadanya aturan (tindakan) konservasi dan pengelolaan yang diaplikasikan dan dimana aktivitas penangkapan dilakukan dengan cara-cara yang tidak konsisten dengan tanggungjawab negara bagi konservasi atas sumberdaya hayati marine dibawah hukum internasional.

3.2 Modus praktek IUU fishing

Modus praktek IUU *fishing* yang umumnya terjadi di perairan Indonesia (Departemen Kelautan dan Perikanan, 2002) termasuk di perairan ZEE Indonesia Utara Papua ini antara lain dikategorikan dalam 4 golongan, meliputi:

(1) Kapal ikan asing (KIA), kapal murni berbendera asing melakukan kegiatan penangkapan ikan di perairan Indonesia tanpa dilengkapi dokumen dan tidak pernah mendarat di pelabuhan perikanan Indonesia. Golongan ini jumlahnya paling besar. Secara umum menurut perikanan FAO ada sekitar 1 juta ton per tahun dengan jumlah kapal mencapai 3.000 kapal.

(2) Kapal ikan berbendera Indonesia eks kapal asing banyak memalsukan dokumen. Motif ini cenderung rawan terjadi karena pengaturan mengenai pengalihan pemilikan kapal ikan milik asing ke nelayan lokal yang belum tegas bahkan justru memunculkan celah bagi kegiatan ilegal.

(3) Kapal ikan Indonesia (KII) dengan dokumen palsu yang didapat dari pihak yang tidak berwenang mengeluarkan ijin. Kasus ini terjadi karena adanya penyalahgunaan kewenangan.

(4) Kapal ikan Indonesia tanpa dokumen sama sekali (tanpa ijin), meski jumlahnya kecil dan kerugian yang ditimbulkan diidentifikasi lebih kecil dari pada kapal ikan asing namun juga perlu mendapat perhatian khusus. Motif ini diduga merupakan implikasi dari rumitnya perolehan perijinan penangkapan dan sebagainya oleh nelayan lokal.

4 Akar permasalahan IUU fishing

Menurut Dahuri (2004), akar permasalahan praktek IUU *fishing* di Indonesia diantaranya disebabkan oleh sejumlah faktor seperti penyalahgunaan perijinan, lemahnya sistem dan mekanisme perijinan, lemahnya komitmen dan kemampuan pengawasan (penegakan hukum) di laut, lemahnya peradilan perikanan, banyak

wilayah perairan laut Indonesia, terutama di wilayah perbatasan dan ZEE Indonesia tidak ada nelayan Indonesia.

Penyalahgunaan perizinan

Penyalahgunaan perizinan merupakan salah satu kegiatan IUU *fishing* yang banyak terdapat di perairan ZEE Indonesia. Pada saat sebelum dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan, dari sekitar 7.000 kapal perikanan berbendera Indonesia berbobot > 30 GT ternyata masih dimiliki oleh pihak asing (palsu) terutama dari Thailand, Philipina, Taiwan dan RRC. Hal ini terjadi karena penyalahgunaan kebijakan pemerintah tentang deregulasi perikanan yang antara lain tertuang dalam Keputusan Menteri Pertanian RI nomor 508/Kpts/PL.810/96 tentang Pengadaan Kapal Perikanan dan Penghapusan Sistem Sewa Kapal Perikanan Berbendera Asing, dengan modus operandi sebagai berikut:

(1) Pihak asing seolah memiliki hutang kepada mitra bisnisnya di Indonesia, dan melalui penetapan pengadilan dengan delik perda, pihak asing tersebut diharuskan membayar hutangnya dengan menggunakan kapal ikan eks charter yang izinnya telah habis. Dengan demikian, kapal ikan tersebut seolah-olah dimiliki oleh pengusaha Indonesia dan kemudian dirubah statusnya menjadi berbendera Indonesia. Berdasarkan data yang tersedia, kapal ikan asing yang berubah bendera dengan cara penetapan pengadilan berjumlah sekitar 400 unit.

(2) Kapal ikan eks charter atau kapal yang baru dimasukkan dari luar negeri dikamuflase seolah-olah kapal produksi dalam negeri dengan pembuatan dokumen kapal (Gross Akte, Surat Ukur, Sertifikat Pembangunan, dll) di dalam negeri. Pengalihan bendera dengan cara seperti ini merupakan modus yang paling banyak terjadi.

(3) Pengusaha Indonesia memasukkan kapal dari luar negeri melalui prosedur impor sesuai ketentuan, namun transaksi impor tersebut tidak benar-benar terjadi karena tidak dilakukan pembayaran atau pembayaran dilakukan dengan cara semu.

(4) Pengusaha Indonesia melakukan impor kapal melalui prosedur sesuai ketentuan, namun dengan harga yang dibuat semurah-murahnya.

Lemahnya sistem dan mekanisme perizinan perikanan

Kapal-kapal penangkap ikan, baik kapal ikan Indonesia (KII) maupun kapal ikan asing (KIA) yang beroperasi di ZEE Indonesia mendapatkan izin menangkap ikan dari pusat (Menteri Kelautan dan Perikanan atau pejabat yang ditunjuknya). Khusus kapal asing, terlebih dahulu perlu perjanjian kerjasama dengan perusahaan Indonesia (SPKA). Kapal-kapal yang beroperasi kebanyakan tidak memiliki izin yang sah, banyak terjadi pelanggaran *fishing ground* maupun penyalahgunaan izin kapal ikan. Hal ini disebabkan masih lemahnya sistem dan mekanisme perizinan di bidang penangkapan ikan. Penataan penggunaan kapal asing melalui sistem lisensi, seperti tertuang dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.60/MEN/2001 tentang Penataan Penggunaan Kapal Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, ternyata belum dapat mengendalikan kegiatan kapal-kapal asing tersebut.

Lemahnya komitmen dan kemampuan pengawasan (penegakan hukum) di laut

Penegakan hukum bagi pelanggaran perikanan yang terjadi di perairan ZEE Indonesia ditangani oleh banyak pihak seperti Kejaksaan, Dinas perikanan, TNI-AL dan pihak-pihak lainnya. Kewenangan untuk pengawasan belum terkoordinasi dengan baik dan cenderung bersifat sesuai dengan kepentingan masing-masing. Aparat yang berwenang menggunakan landasan kerja dengan dasar hukum yang berbeda, dampaknya adalah tidak terintegrasinya aturan dan lemahnya kemampuan pengawasan secara keseluruhan.

Lemahnya peradilan perikanan

Sanksi terhadap pelanggaran masih lemah, sehingga pelaku pelanggaran tidak jera dan akan tertarik untuk mengulanginya.

Banyak wilayah perairan laut Indonesia, terutama di wilayah perbatasan dan ZEE Indonesia tidak ada nelayan Indonesia

Secara umum kapasitas armada perikanan Indonesia masih didominasi oleh kapal-kapal kecil yang dimiliki oleh nelayan skala kecil. Dampaknya adalah, fungsi sabuk pengaman oleh nelayan yang diharapkan dapat

untuk melengkapi upaya pengawasan dan pengamanan yang dilakukan oleh aparat keamanan di wilayah ZEE Indonesia, tidak dapat dipenuhi.

5 Analisis faktor internal

5.1 Keadaan umum perairan ZEE Indonesia Utara Papua

Wilayah perairan ZEE Indonesia Utara Papua yang menjadi objek kajian penelitian berada pada 130°-140° BT dan 2°LS-5°LU. Pengelolaan wilayah perairan ZEE Indonesia Utara Papua termasuk ke dalam wilayah pengelolaan perikanan (WPP) 9 bersama dengan Laut Sulawesi. Wilayah ini memiliki peluang yang besar untuk dikembangkan sebagai daerah penangkapan beberapa jenis ikan. Beberapa kelompok ikan komoditas penting yang terdapat di perairan ZEE Indonesia Utara Papua ini antara lain kelompok ikan pelagis besar, pelagis kecil, ikan demersal dan udang (*Penaeid*) (**Tabel 1**). Kelompok ikan jenis pelagis kecil, ikan demersal, ikan karang dan lobster masih memiliki peluang pemanfaatan yang besar, sedangkan komoditi lain seperti jenis pelagis besar sudah cukup tinggi tingkat pemanfaatannya sehingga perlu kehati-hatian dalam melakukan kegiatan eksploitasi jenis ini. Kondisi ini diduga karena adanya kegiatan penangkapan secara ilegal oleh kapal asing.

Sejak tahun 1990, usaha penangkapan ikan di perairan ZEE Indonesia Utara Papua didominasi oleh armada penangkapan pukat cincin (purse seine), dari armada perusahaan perikanan lokal yang berpangkalan di Sorong, Biak dan Jayapura. Perairan ZEE Utara Papua banyak juga dieksploitasi oleh nelayan asing dari negara tetangga seperti Philipina yang bekerjasama melalui sistem *charter*. Usaha ini sebelumnya sangat menguntungkan, namun belakangan diduga kuat bahwa kapal asing banyak mendaratkan hasil tangkapan di luar wilayah Indonesia. Kegiatan ini diketahui berdasarkan laporan nelayan lokal yang sering memergoki kapal asing yang sedang melakukan *transhipment* di tengah laut. Akibatnya adalah kerugian yang sangat besar bagi negara, utamanya adalah kondisi yang mengkhawatirkan terhadap keberadaan stok beberapa jenis ikan yang diduga kuat hampir over eksploitasi.

Tabel 1. Estimasi potensi, produksi dan tingkat pemanfaatan beberapa kelompok jenis ikan di perairan ZEE Indonesia Utara Papua pada tahun 2001.

No.	Kelompok jenis ikan	Luas sebaran (103 km2)	Densitas (ton/km2)	Potensi (102 ton/tahun)	Produksi (103 ton)	Tingkat pemanfaatan (%)
1	Pelagis besar	826,70	0,42	175,26	153,43	87,54
2	Pelagis kecil	500,00	1,54	384,75	62,45	16,23
3	Ikan demersal	53,00	2,07	54,86	15,31	27,91
4	Ikan karang	161,00	0,18	14,50	2,21	15,24
5	Udang	48,00	0,10	2,50	21,80	87,20
6	Lobster	698,00	1,15	0,40	0,004	10,00
7	Cumi-cumi	-	-	0,45	1,49	>100,00

Sumber : Ditjen Perikanan Tangkap (2001)

5.2 Kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua

Kegiatan IUU *fishing* di Perairan ZEE Indonesia Utara Papua banyak dilakukan oleh nelayan asing terutama yang berasal dari negara Philipina, Taiwan RRC, Korea dan lain-lain. Nelayan asing ini beroperasi menggunakan kapal yang canggih dan modern sehingga mereka mampu menjangkau perairan ZEE Indonesia dengan leluasa. Beberapa faktor penting terkait dengan keberadaan kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua antara lain:

(1) Terjadinya overfishing di negara-negara tetangga,

(2) Perairan ZEE Indonesia Utara Papua dekat dan berbatasan langsung dengan wilayah perairan tetangga,

(3) Armada asing menggunakan teknologi canggih yang belum dimilik oleh armada perikanan Indonesia,

(4) Masih lemahnya kekuatan armada lokal untuk mengeksploitasi sumberdaya,

(5) Lemahnya upaya pengawasan terhadap wilayah perairan Indonesia.

Kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua banyak terjadi di sekitar Kepulauan Mapia, Kepulauan Ayu dan Kepulauan Asia. Nelayan asing yang melakukan kegiatan penangkapan ikan secara IUU, biasanya memanfaatkan nelayan lokal untuk menghindari operasi pengawasan yang dilakukan aparat penegak hukum. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan memberi imbalan kepada nelayan lokal berupa ikan-ikan hasil tangkap sampingan untuk mendapatkan informasi mengenai aktifitas pengawasan yang dilakukan oleh aparat. Beberapa kasus IUU *fishing* yang teridentifikasi di sekitar perairan Utara Papua seperti terlihat pada **Tabel 2**.

Tabel 2. Kasus pidana perikanan yang terdeteksi di sekitar perairan ZEE Indonesia Utara Papua tahun 2003-2004

No.	Tindak Pidana	Lokasi	Pelaku	Tindakan	Keterangan
1.	a. Melanggar UU no. 9 tahun 1985 pasal 52 b Melanggar UU no. 21 tahun 1992	ZEE Indonesia Utara Papua -	Philipina -	Penjara selama 1 tahun Proses hukum selesai	Jumlah ABK yang terlibat 224 orang
2.	Tanpa ijin penangkapan	Kepulauan Mapia	Taiwan	-	Kasus merupakan informasi dari nelayan dan masyarakat
3.	a. Transhipment b. Tanpa iji c. Tidak melapor	a. Sekitar Kepulauan Ayu b. ZEE Indonesia Utara Papua	a. Taiwan b. Philipina	-	Kasus merupakan informasi dari nelayan

Sumber : Pengadilan negeri Sorong dan informasi nelayan

5.3 Upaya penanggulangan IUU fishing di perairan Utara Papua

Penanggulangan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua dilakukan melalui berbagai upaya. Upaya dilakukan dengan melibatkan berbagai pelaku diantaranya yaitu Pemerintah Pusat (Departemen Kelautan dan Perikanan), lembaga internasional (FAO-PBB), Pemerintah Daerah (Dinas Perikanan), nelayan, aparat penegak hukum (TNI AL, Kejaksaan dsb). Dibentuknya Departemen Kelautan dan Perikanan merupakan kekuatan internal penting bagi upaya penanggulangan IUU *fishing* di Indonesia, karena sebagai pelaku utama penentu kebijakan pengelolaan perikanan Indonesia. Para Pelaku Sistem tersebut berperan penting dalam upaya penanggulangan kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua, namun selama ini upaya kerjasama antar instansi belum optimal karena koordinasi yang kurang baik serta pengaruh kepentingan-kepentingan yang berbeda.

Berbagai perangkat kebijakan atau perundang-undangan telah dibuat pemerintah untuk dapat mengelola sumberdaya perikanan dengan baik. Kebijakan-kebijakan tersebut merupakan suatu kekuatan yang potensial untuk menanggulangi praktek IUU *fishing*. Pemberlakuan Undang-Undang no. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengelola wilayahnya. Produk hukum lain yang mengatur kegitan perikanan diantaranya yaitu UU no. 5 tahun 1983 tentang ZEE Indonesia, Peraturan Pemerintah no. 15 tahun 1990 tentang Usaha Perikanan, Kep. Men. No 25 tahun 2000 tentang Perijinan Usaha Perikanan, Kep. Men. No. 2 tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Penangkapan Ikan, dan beberapa peraturan perundangan lainnya Namun tidak dipungkiri juga bahwa berbagai kebijakan yang ada, dapat pula menjadi faktor penyebab maraknya praktek ilegal *fishing*, contohnya adalah Peraturan Pemerintah no. 25 tahun 2000 yang mengatur peijinan. Perijinan kapal

perikanan dengan kapasitas di atas 30 GT merupakan kewenangan pemerintah pusat, aturan ini ternyata menyulitkan pengusaha perikanan lokal karena proses pengurusan ijin membutuhkan waktu yang lama. Kondisi ini menjadi pemicu kegiatan perikanan ilegal.

Upaya pengawasan terhadap perairan ZEE Indonesia Utara Papua belum menunjukkan kinerja yang optimal. Kegiatan pengawasan lebih banyak diperankan oleh TNI AL, hal ini karena TNI AL memiliki kemampuan armada pengawas lebih baik ketimbang lembaga-lembaga lainnya. Kegiatan pengawasan berpangkal di beberapa tempat yaitu di Jayapura (Lantamal V), Lanal Biak, Lanal Sorong, Lanal Manokwari dan Lanal Bitung. Pengawasan untuk wilayah perairan teritorial dilakukan secara rutin setiap 2 minggu sekali. Untuk wilayah ZEE dilakukan secara insidentil, dan biasanya baru dilakukan patroli jika ada laporan yang mensinyalir adanya pelanggaran di wilayah tersebut. Biaya operasi yang cukup tinggi dan keterbatasan sarana prasarana merupakan kendala utama untuk melakukan pengawasan yang lebih baik. Kemampuan armada dan teknologi yang digunakan untuk melakukan pengawasan masih sangat terbatas, jauh tertinggal dibandingkan kemampuan teknologi dari kapal-kapal nelayan asing. Armada-armada pengawas dari TNI AL, SATPOLAIR dan Dinas Perikanan dan Kelautan cukup sulit untuk menjangkau perairan ZEE Indonesia Utara Papua, dikarenakan armada tersebut memiliki kemampuan yang rendah untuk dapat mengarungi lautan Utara Papua yang dikenal memiliki pola arus yang sangat kuat terutama pada musim timur. Sarana dan prasarana yang dimiliki untuk mendukung kegiatan pengawasan di perairan Utara Papua seperti terlihat pada **Tabel 3**.

Tabel 3. Sarana dan prasarana untuk mendukung pengawasan perairan Papua.

No.	Lembaga Pengawas	Sarana dan Prasarana untuk Menunjang Kegiatan Pengawasan	Keterangan
1.	Dinas Kelautan dan Perikanan Propinsi Papua	Petugas Pengawas Perikanan Prasarana Pelabuhan beserta fasilitasnya Kapal patroli	Berjumlah 27 orang Tidak dilengkapi sarana dan prasarana MCS terpadu Berjumlah 1 unit
2.	TNI AL	Lantamal dan Lanal dilengkapi dengan radar komunikasi Armada patroli Meriam Radar Navigasi Senjata M16 Personil TNI	- 1 Lantamal dan 3 Lanal Melakukan pengawasan di wilayah perairan teritorial dan ZEE Utara papua
3.	SATPOLAIR	Pos-pos SATPOLAIR di tiap Kabupaten Speed Hunter Peralatan Navigasi Senjata SS1, V5 dan kaliber 5,56 Personil polisi	- Melakukan pengawasan di wilayah perairan teritorial

Penegakan hukum terhadap kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua belum berjalan dengan baik. Hukum yang mengatur sanksi terhadap pelanggaran sebenarnya sudah ada, yaitu UU no. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), namun implementasinya di lapangan masih sangat rendah.

Ketidakjelasan kewenangan antar instansi seperti TNI AL, POLRI maupun Petugas Pengawas Perikanan yang masih menggunakan landasan hukum berbeda, menjadikan upaya penegakan hukum tidak berjalan secara efektif. Selama ini proses hukum untuk tindak pidana perikanan di wilayah perairan ZEE Indonesia Utara Papua, diproses di beberapa pengadilan negeri di Sorong, Jayapura dan Biak. Selain penyelesaian hukum dengan jalur formal, berlaku juga sanksi adat yang biasanya berupa denda uang. Sanksi adat lebih berperan untuk menimbulkan efek jera bagi pelaku kegiatan perikanan ilegal di ZEE Indonesia Utara Papua.

5.4 Matriks evaluasi faktor internal

Berdasarkan kondisi internal dari praktek kegiatan IUU *fishing* dan upaya penanggulangannya di perairan ZEE Indonesia Utara Papua seperti tersebut di atas, maka dapat disusun matriks evaluasi faktor internal seperti disajikan pada **Tabel 4**.

Tabel 4. Matriks Evaluasi Faktor Internal

Faktor-faktor Internal	Bobot	Rating	Skor terbobot
Kekuatan:			
Undang-Undang No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan	0,10	3	0,3
Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)	0,10	3	0,3
Hukum adat	0,05	2	0,1
Peran aparat penegak hukum TNI AL	0,05	2	0,1
Keberadaan Departemen Kelautan dan Perikanan	0,10	3	0,3
Kelemahan:			
Koordinasi antar instansi terkait belum terpadu	0,05	3	0,15
Kurangnya sumberdaya manusia, sarana prasarana dan teknologi MCS yang memadai	0,15	1	0,15
Penegakan hukum masih lemah	0,15	1	0,15
Armada penangkapan lokal belum memadai	0,10	2	0,20
Kewenangan dalam pengawasan dan penyidikan belum jelas	0,10	2	0,20
Penanganan masalah masih melibatkan banyak instans	0,15	3	0,15
Total	1,00		2,10

Matriks evaluasi faktor internal memiliki skor terbobot 2,10 (≤ 2,5), ini berarti bahwa faktor-faktor internal dalam sistem penanggulangan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua berada pada posisi yang lemah

6 Analisis faktor eksternal

6.1 Faktor ekonomi

Perairan ZEE Utara Papua merupakan kawasan perairan yang kaya akan sumberdaya perikanan pelagis kecil. Potensi ikan pelagis kecil adalah 307.800 (10^3 ton/tahun) dengan tingkat pemanfaatan adalah 16,23% (Ditjen Perikanan Tangkap, 2001). Ini merupakan peluang besar bagi Indonesia untuk memanfaatkan sumberdaya wilayah perairan ZEE Utara Papua.

Perkembangan konsumsi ikan per kapita nasional pada periode tahun 2000-2003 mengalami peningkatan sebesar 4,61%, yakni dari 21,57 kg/kapita/tahun (tahun 2002) menjadi 24,67% kg/kapita/tahun pada tahun 2003 (Departemen Kelautan dan Perikanan 2004). Begitu pula dengan produksi perikanan tangkap dalam periode 2000-2003 mengalami peningkatan rata-rata per tahun sebesar 4,58%, naik dari 4,524 juta ton pada tahun 2000 menjadi 4,728 juta ton pada tahun 2003.

Meningkatnya produksi perikanan tangkap disertai dengan upaya pembinaan hasil perikanan telah meningkatkan penerimaan negara yang berasal dari sektor perikanan. Selama periode tahun 1999-2000 penerimaan PDB sub sektor perikanan tangkap mengalami kenaikan sebesar 21,72%, dengan kontribusi sektor perikanan terhadap PDB nasional tahun 2003 meningkat menjadi 2,90%. Sektor perikanan juga menyumbangkan penerimaan PNBP sebesar Rp 333,720 milyar (sub sektor perikanan tangkap). Dengan demikian sangatlah besar peluang Indonesia untuk terus memanfaatkan sumberdaya perikanan yang ada, khususnya di wilayah perairan ZEE Utara Papua, mengingat potensi sumberdaya ikan yang dimiliki sangat potensial.

Ancaman dari segi ekonomi bidang perikanan adalah embargo terhadap produk perikanan Indonesia terutama karena adanya kegiatan IUU di perairan wilayah pengelolaan Indonesia, baik oleh nelayan Indonesia maupun oleh nelayan asing. Wilayah perairan ZEE Utara Papua berdasarkan tinjauan segi investasi khususnya di bidang perikanan masih sangat kecil. Investasi asing melalui penanaman modal asing (PMA) bidang perikanan hingga tahun 2003 yang berdomisili di Papua belum ada (Badan Riset Kelautan dan Perikanan,2003). Hal ini perlu menjadi perhatian khusus bagi pemerintah pusat dan pemerintah setempat untuk menarik investor asing dalam investasi pemanfaatan sumberdaya perikanan ZEE Utara Papua.

6.2 Faktor sosial, budaya demografi dan lingkungan

Jumlah total nelayan yang bekerja pada usaha perikanan tangkap pada tahun 2003 sebesar 3,472 juta orang, dengan rata pertumbuhan 3,86% setiap tahunnya sejak tahun 2000 (DKP 2004). Jumlah ini masih didominasi oleh nelayan tradisional dengan latar belakang pendidikan dan penguasaan IPTEK yang rendah. Kondisi ini menjadi ancaman untuk pengelolaan sumberdaya perikanan Indonesia karena proses alih teknologi dan keterampilan tidak berjalan sesuai yang diharapkan.

Selain itu upaya sosialisasi dan pemahaman akan aturan-aturan hukum perikanan guna pengelolaan yang bertanggung jawab akan sulit. Implikasinya adalah semakin banyaknya nelayan Indonesia yang melakukan kegiatan IUU *fishing*.

6.3 Faktor politik, pemerintah dan hukum

Kebutuhan akan pentingnya upaya perlindungan terhadap penangkapan ikan, mendorong dunia internasional untuk menetapkan kebijakan yang terkait dengan upaya penanggulangan praktek IUU *fishing*. Keberadaan berbagai konvensi hukum yang ada merupakan wujud bagi akomodasi kecenderungan masyarakat internasional. Melalui kesepakatan yang telah disetujui, diharapkan penanganan dan penanggulangan dapat menjadi tanggung jawab bersama, negara-negara yang menyepakati atau terlibat dalam organisasi internasional yang menyetujuinya.

Konvensi FAO *International Plan of Action* (IPOA) untuk mencegah, mengurangi dan mengeliminasi IUU *fishing* (*to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*) dapat diadopsi oleh Indonesia untuk menangani praktek IUU *fishing* di Indonesia. IPOA mencegah, mengurangi dan mengeliminasi kegiatan IUU *fishing* melalui berbagai aturan dan tindakan yang komprehensif, efektif dan transparan untuk bertindak, termasuk melalui organisasi pengelolaan perikanan yang memadai yang didirikan dalam kaitannya dengan hukum internasional. Prinsip dan strategi yang diterapkan IPOA yaitu, (1) partisipasi dan koordinasi, (2) implementasi bertahap, (3) pendekatan komprehensif dan integral, (4) konservasi, dan (5) tidak diskriminatif.

Indonesia sendiri perlu mencermati lebih dalam tentang hasil-hasil konvensi yang disepakati. Hasil konvensi tersebut belum sepenuhnya memberikan kekuatan dalam pengelolaan wilayah perairan ZEE Indonesia, terutama tentang pengaturan batas-batas perairan dengan negara tetangga yang belum definitif maupun perihal-perihal yang lebih teknis yang belum diundang-undangkan oleh negara kita.

6.4 Faktor teknologi

Pemanfaatan sumberdaya perikanan dan kelautan tentu memerlukan modal besar dan penggunaan teknologi tinggi. Dalam kaitannya dengan pemanfaatan perairan ZEE Utara Papua khususnya dan perairan ZEE Indonesia umumnya, selama ini belum mampu menerapkan teknologi produksi yang modern dan canggih dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Jepang, Thailand dan lainnya. Armada penangkapan ikan Indonesia sebagian besar tidak didukung oleh sistem teknologi yang memadai, kondisi ini memberikan ancaman tersendiri karena ketidakmampuan armada lokal mengarungi wilayah laut. Ancaman lain muncul terkait dengan belum adanya *sistem monitoring, controlling and surveilance* (MCS) yang terpadu dan lebih modern guna menunjang kegiatan perikanan secara lebih efektif.

6.5 Faktor persaingan

Terbatasnya stok sumberdaya atau terjadinya *over fishing* di negara-negara tetangga merupakan salah satu faktor eksternal yang mempengaruhi kegiatan IUU *fishing* di Indonesia. Negara-negara tersebut memperluas daerah penangkapannnya hingga perairan Indonesia. Hal ini ditunjang pula oleh teknologi penangkapan dan sistem keamanan laut yang masih rendah di Indonesia, sehingga perairan Indonesia menjadai sasaran bagi kegiatan perikanan negara lain.

6.6 Matriks Evaluasi Faktor Eksternal

Berdasarkan kondisi eksternal dari praktek IUU *fishing* dan upaya penanggulangannya di perairan ZEE Indonesia Utara Papua seperti tersebut di atas, maka dapat disusun matriks evaluasi eksternal seperti terlihat pada **Tabel 5**.

Tabel 5. Matriks Evaluasi Faktor Eksternal

Faktor-Faktor Eksternal	Bobot	Rating	Skor Terbobot
Peluang			
Potensi sumberdaya ikan di ZEE Indonesia Utara Papua cukup besar	0,10	3	0,30
Permintaan akan produk perikanan ini semakin bertambah besar karena peningkatan konsumsi baik dalam negeri maupun luar negeri	0,05	3	0,30
Peningkatan produksi dan penerimaan negara dari sektor perikanan	0,05	2	0,10
Adanya konvensi FAO International Plan of Action (IPOA) to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing	0,01	2	0,10
Kerjasama regional (RFMOs)	0,10	3	0,30
Ancaman			
Embargo terhadap produk perikanan Indonesia	0,20	1	0,20
Kualitas pendidikan sumberdaya manusia perikanan rendah	0,10	2	0,20
Pemanfaatan oleh negara lain	0,10	2	0,20
Penurunan stok sumberdaya ikan	0,10	2	0,20
Teknologi produksi yang modern dan canggih negara tetangga	0,05	3	0,15
Terbatasnya stok SDI di negara-negara tetangga	0,05	3	0,15
Total	1,00		2,20

Hasil evaluasi faktor eksternal diperoleh nilai skor terbobot sebesar 2,2 (≤ 2,5) yang menunjukkan bahwa, sistem belum mampu merespon situasi eksternal yang ada. Secara keseluruhan, sistem membutuhkan kerja keras untuk merealisasikan strategi yang dibuat.

7 Rumusan strategi

Analisis SWOT memberikan hasil berupa rumusan strategi menanggulangi kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua. Berdasarkan kondisi faktor internal dan eksternal, maka sistem berada pada sekitar kuadran 2, 3, 4. Perumusan strategi yang tepat adalah strategi ST, WO dan WT (Gambar 2), yaitu :

(1) Penguatan armada penangkapan lokal di wilayah perairan ZEE Indonesia Utara Papua

(2) Peningkatan kegiatan pengawasan.

(3) Memaksimalkan peran TNI AL dan instansi lain yang terkait dengan kegiatan pengawasan perikanan.

(4) Pemberian sanksi yang tegas guna memberikan efek jera kepada oknum pelanggaran bidang perikanan.

(5) Meningkatkan koordinasi antara instansi terkait dalam pengelolaan SDI di ZEE Indonesia Utara Papua.

(6) Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia yang terlibat dalam pengelolaan sumberdaya perikanan di perairan ZEE Utara Papua.

Selanjutnya dengan menggunakan matriks *quantitative strategic planning management* (QSPM) diperoleh strategi yang mendapatkan prioritas utama untuk dijalankan yaitu pemberian sanksi yang tegas guna memberikan efek jera kepada oknum pelanggaran hukum bidang perikanan

8 Kesimpulan

Upaya Penanggulangan kegiatan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua memiliki faktor internal berupa kekuatan dan kelemahan. Faktor yang merupakan kekuatan internal, diantaranya yaitu (1) keberadaan UU No. 9 tahun 1985 tentang Perikanan, (2) Undang-undang No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), (3) Hukum adat, (4) Peran aparat penegak hukum TNI AL, dan (5) Keberadaan Departemen Kelautan dan Perikanan. Faktor kelemahan internal diantaranya yaitu (1) Koordinasi antar instansi terkait belum terpadu, (2) Kurangnya sumberdaya manusia, sarana prasarana dan teknologi MCS yang memadai. (3) Penegakan hukum masih lemah, (4) Armada penangkapan lokal belum memadai, (5) Kewenangan dalam pengawasan dan penyidikan belum jelas, (6) Penanganan masalah masih melibatkan banyak pihak.

Faktor eksternal berupa peluang yaitu (1) Potensi sumberdaya ikan di ZEE Indonesia Utara Papua cukup besar, (2) Permintaan akan produk perikanan semakin bertambah besar karena peningkatan konsumsi baik dalam negeri maupun luar negeri, (3) Peningkatan produksi dan penerimaan negara dari sektor perikanan, (4) Adanya konvensi FAO *International Plan of Action* (IPOA) *to prevent, deter and eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, dan (5) Kerjasama regional (RFMOs). Ancaman eksternal berupa (1) Embargo terhadap produk perikanan Indonesia, (2) Kualitas pendidikan sumberdaya manusia perikanan rendah, (3) Pemanfaatan SDI oleh negara lain, (4) Penurunan stok sumberdaya ikan, (5) Teknologi produksi yang modern dan canggih negara tetangga, dan (6) Terbatasnya stok SDI di negara-negara tetangga

Hasil evaluasi faktor internal dan eksternal memiliki nilai skor terbobot 2,10 dan 2,20. Kondisi ini berarti bahwa secara internal sistem penanggulangan IUU *fishing* di perairan ZEE Indonesia Utara Papua berada pada posisi yang lemah dan sistem belum mampu merespon situasi eksternal dengan baik. Strategi yang mendapatkan prioritas utama untuk dijalankan adalah pemberian sanksi yang tegas guna memberikan efek jera kepada oknum pelanggaran bidang perikanan.

Daftar Pustaka

Departemen Kelautan dan Perikanan 2002. Laporan Tahunan Departemen Kelautan dan Perikanan Jakarta.

Departemen Kelautan dan Perikanan. 2004. Refleksi Pelaksanaan Pembangunan Kelautan dan Perikanan tahun 2003 dan Rencana Kegiatan Tahun 2004. Jakarta.

Dahuri, R. 2004. Wujud Nyata Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Perikanan yang Bertanggungjawab. Makalah Semiloka Paradigma Baru Pengelolaan Perikanan yang Bertanggungjawab. Jakarta : Departemen Kelautan dan Perikanan.

Rangkuti, F. 2001. Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

Widodo, J 2003 Pemanfaatan dan Pengelolaan Sumberdaya Ikan di Perairan ZEE Indonesia dan Sekitarnya. Jakarta : Balai Riset Perikanan Laut, Departemen Kelautan dan Perikanan.