

Analisis Kebijakan Perikanan Pantai di Indonesia

Eko Sri Wiyono

1 Pendahuluan

Kegiatan perikanan tangkap khususnya di pesisir pantai sampai saat ini masih menjadi alternatif utama penangkapan ikan bagi sebagian besar nelayan tradisional Indonesia. Dari total armada penangkapan yang ada, kurang lebih 90%-nya adalah perikanan skala kecil yang terkonsentrasi di daerah pantai. Minimnya modal dan teknologi penangkapan dan melimpahnya sumberdaya ikan di daerah pantai telah mendorong nelayan untuk melakukan aktivitasnya di sana. Sebagai akibatnya tekanan terhadap perikanan pantai semakin besar dan berpotensi menimbulkan kerawanan ekologi, ekonomi maupun sosial.

Meskipun memberikan peranan yang sangat strategis, perhatian terhadap pengelolaan perikanan tangkap skala kecil (tradisional) itu dirasakan masih belum memadai. Secara de facto, perikanan skala kecil pantai dibiarkan berkembang bebas dengan tanpa kebijakan yang mengaturnya. Kalaupun ada, peraturan yang diterbitkan belum mampu menyentuh akar persoalan yang ada. Kebijakan strategis yang mengontrol terhadap armada penangkapan ikan seperti jumlah perahu, tonnage perahu, kekuatan mesin, hari melaut dan daerah penangkapan ikan masih relatif sedikit jumlahnya. Disisi lain, orientasi kebijakan pemerintah terhadap pelaku perikanan tradisional (yang jumlahnya sudah melampaui kapasitas maksimum) juga belum jelas benar. Orientasi kebijakan ini dirasakan sangat penting dan mendesak, mengingat semakin banyaknya penduduk miskin yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini. Selain itu, kompetisi antar armada penangkapan semakin tinggi, telah mendorong nelayan untuk berperilaku destruktif terhadap sumberdaya yang ada.

Minimalnya kebijakan dan lemahnya penegakan hukum pada perikanan pantai telah dirasakan betul akibatnya dewasa ini. Peningkatan jumlah armada penangkapan yang tanpa batas dan penurunan hasil tangkapan yang begitu tajam dan cenderung overfishing di beberapa daerah, adalah contoh kongkretnya. "Bencana" ini bermula dari kebijakan dalam modernisasi perikanan tangkap. Ketidak-jelasan dan minimnya peraturan teknis tatalaksana program ini pada masa lalu telah berdampak pada penurunan sumberdaya ikan yang sangat drastis. Program motorisasi atau peningkatan efisiensi alat tangkap, pada hakekatnya akan meningkatkan jumlah upaya penangkapan ikan yang sesungguhnya. Dalam kondisi sumberdaya yang sama bahkan cenderung menurun, penggunaan teknologi penangkapan yang jauh lebih tinggi akan menjadikan upaya penangkapan ikan berlipat-ganda dari kondisi yang semula. Hal itu terbukti, dalam kurun waktu yang relatif sangat singkat, program tersebut telah mampu meningkatkan hasil tangkapan seperti yang diharapkan. Tertarik akan keberhasilan yang dicapai, adopsi dan duplikasi kegiatan tersebut dilakukan tanpa batas. Sebagai akibatnya, kompetisi antar armada penangkapan untuk merebut sumberdaya yang terbatas ini tak terelakkan lagi. Agar bisa tetap bersaing, pemilik perahu kemudian berlomba meningkatkan teknologi dan metode penangkapan yang lebih efisien. Kapasitas lingkungan perairan yang tidak bertambah bahkan berkurang, sedangkan tekanan penangkapan yang semakin meningkat, menyebabkan stok sumber daya ikan di beberapa wilayah perairan terus berkurang, bahkan sudah mengalami gejala overfishing. Tragedi rusaknya sumberdaya ikan karena ketiadaan regim pengelolaan ini persis dengan apa yang diungkapkan oleh (Hardin 1968), dengan apa yang dinamakan sebagai "*tragedy of the commons*".

2 Perkembangan kebijakan perikanan

Kebijakan perikanan tangkap yang sangat fenomenal dalam sejarah perikanan Indonesia adalah pelarangan penggunaan trawl yang dituangkan dalam Kepres 39 tahun 1980. Kebijakan tersebut terbit sebagai solusi adanya konflik sosial antara nelayan tradisional dan trawl di perairan bagian barat Indonesia. Akibatnya kebijakan tersebut juga tidak dibarengi dengan kebijakan alternatif yang memberikan saran penggunaan alat tangkap lain sebagai jalan keluar bagi nelayan dalam memanfaatkan sumberdaya yang ada. Akibatnya, nelayan melakukan improvisasi sendiri dengan memodifikasi alat tangkapnya sehingga tidak jarang nelayan mencuri kesempatan untuk mencuri ikan atau menangkap ikan secara ilegal.

Sejak dikeluarkannya Keppres No. 39 nomor 1980 tersebut, sampai dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, belum ada lagi kebijakan pengelolaan perikanan yang cukup taktis dan strategis. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, yang juga menyangkut pelimpahan wewenang pengelolaan wilayah wilayah perairan, telah mengundang perhatian

khalayak perikanan akan pentingnya pengelolaan perikanan khususnya pantai. Turunan kebijakan UU Pemerintahan Daerah terhadap sektor perikanan dirasakan masih sangat lemah dan perlu pemahaman dan penegasan yang lebih jelas lagi. Beberapa kasus terakhir menyiratkan bahwa pemahaman mereka akan otonomi daerah kurang benar, pengkapiangan beberapa wilayah perairan, dan pengusiran dan pembakaran kapal ikan daerah lain adalah contoh kurangnya pemahaman otonomi daerah.

Desentralisasi wewenang pengelolaan wilayah perairan dari pemerintah pusat sebagai "state" yang memiliki hak atas pengelolaan wilayah perairan kepada pemerintah daerah nampaknya belum dipahami sepenuhnya oleh penguasa di daerah. Pemerintah daerah masih sering hanya terpaku pada usaha peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) yang dimungkinkan untuk digali dari sektor ini. Usaha pengelolaan perikanan baik untuk tujuan ekologi (keberlanjutan perikanan) dan kesejahteraan masyarakat belum dijalankan dengan optimal. Kegamangan pemerintah daerah dalam menjalankan amanat desentralisasi pengelolaan ini bisa dimaklumi mengingat peraturan pelaksanaan secara operasional yang mengatur hak dan kewajibannya daerah dalam mengatur daerahnya belum ada.

3 Kebijakan perikanan tangkap ke depan

Obyek utama dari kebijakan perikanan tangkap adalah sumberdaya ikan dan nelayan sebagai pemanfaat sumberdaya ikan tersebut. Kebijakan pengelolaan perikanan sudah semestinya tidak hanya berupa aturan atau regulasi yang mengontrol akses terhadap pemanfaatan sumberdaya yang ada, tetapi harus mampu membangun dan memberdayakan komunitas perikanan supaya dapat menyusun aturan dan jalan keluar untuk mengatasi masalahnya, melalui pembentukan *capacity building* dan *institutional building*. Untuk itu semua, maka perumusan kebijakan perikanan tangkap tidak hanya dilakukan dengan analisis teknis biology (stok sumberdaya) atau bio-ekonomi, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek manajemen sumberdaya manusia (nelayan) dan analisis kebijakan pembangunan perikanan dari pengalaman negara lain.

4 Langkah strategis

Pesisir pantai biasanya dicirikan oleh perikanan yang beragam alat (*multigear*) dan beragam hasil tangkapan (*multispecies*). Perikanan dengan ciri seperti ini mempunyai karakteristik yang sangat berbeda dengan perikanan tunggal. Pada perikanan *multispecies*, penangkapan terhadap suatu species baik secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi species lain yang bukan target utama penangkapan. Dengan demikian upaya pengaturan jumlah tangkapan harus dilakukan secara hati-hati dan terintegrasi antar spesies ikan yang ada. Kekomplekan perikanan pantai juga dicirikan oleh banyaknya ragam alat tangkap yang dioperasikan (*multigear*). Pembatasan suatu jenis alat tangkap akan berdampak pada komposisi hasil tangkapan yang didaratkan, yang pada gilirannya juga akan berdampak pada stok sumberdaya ikan secara keseluruhan, mengingat spesies yang ada selama ini telah membangun rantai kehidupan yang harmoni. Kekomplekan ini menuntut suatu sistem pengelolaan penangkapan ikan yang spesifik dibanding perikanan di wilayah lainnya. Mengingat karakteristik perikanan pantai di setiap daerah berbeda, maka pengelolaan perikanan berbasis lokal layak dipertimbangkan. Dengan berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan secara lokal di suatu wilayah perairan (baik yang menyangkut aspek biologis-sosial dan ekonomi), kebijakan perikanan lokal suatu wilayah ditentukan secara spesifik. Dalam hal ini, perlu ditekankan bahwa unsur nelayan sebagai individu maupun kelompok lokal harus dilibatkan. Pengalaman pengelolaan perikanan di Jepang menyebutkan bahwa pelibatan unsur lokal yang dihalut dengan demokrasi dan partisipasi, telah mendorong partisipasi nelayan (dengan penuh kesadaran) untuk melaksanakan hasil kebijakan bersama yang telah mereka sepakati.

Seperti diungkapkan di atas, bahwa kebijakan perikanan sesungguhnya bukan hanya menyangkut masalah berapa banyak ikan yang boleh di tangkap, akan tetapi juga harus mempertimbangkan bagaimana meningkatkan kesejahteraan nelayan yang memanfaatkan ikan. Untuk itu semua, dibutuhkan suatu wadah yang mampu memperjuangkan aspirasi mereka untuk mencapai kesejahteraan. Barangkali lembaga lokal pada tingkat masyarakat nelayan yang sudah berjalan sangat lama dan turun-temurun, dapat dimanfaatkan untuk kepentingan ini. Lembaga lokal ini kemudian diberi peran dalam mengatur dan mengamankan wilayahnya untuk keberlangsungan perikanan mereka. Untuk itu semua, kepada mereka perlu diberikan tambahan pengetahuan tentang ilmu perikanan secara praktis sehingga mereka secara bersama dengan pemerintah menentukan kebijakan pengelolaan perikanan di wilayahnya. Disamping pengaturan pengelolaan pemanfaatan sumberdaya ikan, lembaga ini juga diharapkan akan mampu meningkatkan daya jual produk nelayan. Selama ini, yang menikmati keuntungan paling besar dari kegiatan penangkapan ini bukanlah nelayan, tetapi pedagang. Oleh sebab itu, perlu dilakukan usaha guna meningkatkan daya jual

hasil tangkapan mereka, yaitu dengan meningkatkan harga dan mutu ikan di tingkat produsen. Bila hal ini bisa terwujud, maka tekanan penangkapan ikan bisa dikurangi. Di negara yang perikanan maju, koperasi sebagai lembaga lokal sangat sentral sekali peranannya. Koperasi mengatur segala urusan yang menyangkut kegiatan penangkapan ikan di laut. Hasilnya, sumberdaya ikan bisa terkendali dan kehidupan nelayan bisa ditingkatkan.