

Reformasi dalam legislasi pengelolaan perikanan tangkap Indonesia: dari desentralisasi ke regionalisasi

Darmawan

1 Pendahuluan

Pengakuan terhadap besarnya potensi sumberdaya perikanan untuk mendukung pembangunan perekonomian di Indonesia terwujud melalui pembentukan satu institusi setingkat departemen pada tahun 1999¹. Sejak saat itu sektor perikanan dikelola secara terpisah dari sektor pertanian yang selama menaunginya. Perubahan ataupun peningkatan status tersebut tentunya memiliki berbagai ekspektansi dimana salah satunya adalah meningkatnya kontribusi sektor perikanan terhadap upaya pembangunan nasional. Melalui terwujudnya Departemen Kelautan dan Perikanan(DKP)², diharapkan agar pengelolaan sumberdaya perikanan mendapat perhatian lebih banyak dari masa-masa terdahulu dan dapat ditangani secara lebih profesional dalam satu wadah institusi dengan visi dan misi yang jelas.

Salah satu pembenahan yang harus dilakukan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan dalam upaya pengelolaan sumberdaya perikanan yang berwawasan lingkungan adalah dalam bidang hukum dan perundangan. Pada awal berdirinya departemen, dasar hukum utama dalam pengelolaan sumberdaya perikanan yang tersedia adalah Undang Undang No. 9/1985 tentang Perikanan ditambah dengan beberapa keputusan menteri pertanian di tingkat pelaksanaan. Perkembangan yang pesat dalam berbagai aspek di bidang perikanan baik pada tingkat nasional maupun dunia menyebabkan dasar hukum perundangan tersebut perlu dikaji kembali karena dirasakan tidak lagi memadai untuk menunjang visi dan misi pengelolaan sumberdaya perikanan yang baru.

Makalah ini mengangkat permasalahan hukum perundangan yang terkait dengan upaya perikanan tangkap dan alternatif rezim pengelolaan perikanan tangkap yang dapat dikembangkan untuk menjaga kelestarian sumberdaya ikan maupun upaya perikanan tangkap itu sendiri. Alternatif rezim pengelolaan ditinjau pula dari sudut pandang otonomi daerah yang berkembang seiring dengan berdirinya Departemen Kelautan dan Perikanan³.

2 Legislasi upaya penangkapan ikan menjelang 2004

Pengaturan penangkapan ikan di nusantara telah berlangsung sejak jaman penjajahan dimana wilayah teritorial Hindia Belanda pada waktu itu hanya berada disepanjang garis maya 3 (tiga) mil laut⁴. Seiring perkembangan hukum internasional di bidang kelautan, maka klaim terhadap batas teritorial menjadi 12 (dua belas) mil laut. Indonesia yang sejak tahun 1957 memperjuangkan diterimanya konsep negara kepulauan menerapkan pula klaim teritorial tersebut secara sepihak⁵.

Berkembangnya teknologi penangkapan ikan menyebabkan timbulnya persaingan antar nelayan yang memiliki jenis alat tangkap yang berbeda. Untuk mencegah timbulnya konflik diantara nelayan maka pada tahun 1976, keluar keputusan Menteri Pertanian No. 607/1976 tentang pembagian jalur penangkapan ikan. Peraturan ini membagi daerah penangkapan ikan berdasarkan jarak geografis, jenis alat tangkap dan kapal yang dipergunakannya dengan tujuan mencegah konflik antar nelayan karena persaingan dalam memperebutkan sumberdaya ikan. Peraturan ini bertahan selama 23 (dua puluh tiga) tahun sebelum akhirnya diperbaharui oleh Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 392 pada tahun 1999. Peraturan baru ini memiliki kesamaan tujuan hanya terdapat perubahan rincian jarak dan pembagian jenis alat

¹ Pembentukan Departemen Eksplorasi Laut pada bulan November 1999.

² Terjadi perubahan nama dari Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan menjadi Departemen Kelautan dan Perikanan.

³ Undang-Undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Kustvisserij Ordonnantie (Sbl.d.1927 Nomor 144) atau lebih dikenal sebagai Ordonansi Penangkapan Ikan Pantai

⁵ Pengumuman Perdana Menteri H. Djuanda tanggal 13 Desember 1957

tangkap/kapal. Peraturan tersebut sampai kini masih berlaku sehingga dapat dikatakan bahwa pengaturan jalur penangkapan ikan di Indonesia telah berlangsung selama hampir 30 (tiga puluh) tahun (Bintoro, 2000).

Dalam kurun waktu yang panjang tersebut ternyata sulit sekali menerapkan peraturan ini di lapangan. Selain kondisi geografis yang sangat berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya, faktor alamiah lautan sendiri merupakan faktor utama sulitnya upaya penegakan hukumnya. Berbeda dengan daratan dimana relatif mudah untuk menetapkan batasan geografis, pemberian batas geografis pada permukaan laut dapat dikatakan hampir mustahil dilakukan. Seseorang tidak akan tahu pasti apakah sudah berada di jalur satu atau jalur dua bila tidak memiliki peralatan navigasi yang baik seperti alat GPS, padahal sebagian besar nelayan tidak memiliki alat tersebut. Jangankan nelayannya, aparat penegak hukum pun belum tentu mempunyai alat tersebut. Sehingga upaya penegakan hukum terhadap peraturan ini selama lebih kurang 30 tahun boleh dikatakan sangat minim atau bahkan ujaris tidak terlaksana (Darmawan 2006).

Salah satu peraturan yang paling penting dalam lingkup pengelolaan sumberdaya perikanan di Indonesia adalah Keputusan Presiden No. 39/1980 mengenai larangan digunakannya jaring *trawl*. Kebijakan yang dipicu oleh karena konflik sosial dibanding faktor teknis tersebut sampai kini masih berlaku walaupun kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa terjadi pelanggaran di hampir seluruh perairan Indonesia. Berbagai modifikasi alat tangkap yang pada akhirnya serupa dengan jaring *trawl* dibiarkan karena tidak mampu untuk mencegahnya (Darmawan 2006).

Pada tahun 1983 keluarlah undang-undang mengenai zone ekonomi eksklusif Indonesia (UU No. 5/1983) sebagai salah satu antisipasi disetujuinya konvensi hukum laut internasional pada tahun 1982. Satu tahun berikutnya keluarlah peraturan pemerintah No. 151/1984 mengenai pengelolaan sumberdaya alam hayati di zona tersebut. Adapun payung hukum tertinggi untuk pengelolaan sumberdaya ikan sendiri baru dikeluarkan pada tahun 1985 melalui Undang-Undang No. 9/1985 tentang perikanan. Pada tahun itu pula Departemen Pertanian yang membawahi urusan perikanan mengeluarkan peraturan (SK Mentan No. 473/1985 dan 475/1985) yang membuka secara resmi beroperasinya kapal-kapal ikan asing di Indonesia. Pada tahun 1967 telah ada perjanjian kerjasama yang memungkinkan kapal-kapal Jepang beroperasi di perairan Indonesia, tetapi hanya terbatas pada negara tersebut. Sistem yang dipergunakan pada awal dibukanya perairan Indonesia bagi kapal-kapal ikan asing adalah sistem lisensi. Pelaksanaan sistem ini menuntut adanya imbalan (*fee*) pada perusahaan perikanan nasional yang menjadi mitra, mendaratkan hasil tangkapan di pelabuhan Indonesia dan meningkatkan kinerja perusahaan nasional yang menjadi agen/mitra kerjasama tersebut.

Setelah berjalan selama lima tahun maka pada tahun 1990 pemerintah mengeluarkan kebijakan baru berupa Peraturan Pemerintah No. 15/1990 tentang usaha perikanan. Kebijakan tersebut ditindaklanjuti melalui SK Menteri Pertanian No. 815/1990 tentang perizinan usaha perikanan dan No. 816/1990 tentang penggunaan kapal perikanan berbendera asing dengan cara sewa untuk menangkap ikan di ZEEI. Pada intinya karena pengusaha nasional belum mampu menambah jumlah armada perikanan sedangkan sistem yang berlaku tidak dapat memberikan hasil yang diinginkan maka pada tahun 1990 sistem lisensi digantikan oleh sistem *charter*. Sistem yang baru ini mensyaratkan bahwa kapal-kapal ikan asing dapat beroperasi di ZEEI melalui sistem *charter* oleh perusahaan perikanan nasional, kapal yang beroperasi harus memakai anak buah berwarga negara Indonesia minimal 30%, mendaratkan hasil tangkapannya di pelabuhan Indonesia dan menggunakan alat tangkap yang sesuai dengan perizinannya (Darmawan dan Whita 1997).

Pada tahun 1999 sektor perikanan mendapat perhatian yang meningkat dari pemerintahan. Pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan dirasakan sangat penting untuk dikelola tersendiri sehingga harus dipisahkan dari sektor pertanian dengan didirikannya satu departemen baru dengan nama Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan⁶. Dalam tahun yang sama, pemerintah mengeluarkan pula Keputusan Presiden No. 161/1999 tentang pembentukan Dewan Maritim Indonesia (DMI) yang berarti juga membubarkan Dewan Kelautan Nasional (DKN) yang telah ada sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 77/1996. Institusi ini memperoleh tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam menetapkan kebijakan umum di bidang kelautan. Tahun 1999 merupakan babak baru pengelolaan sumberdaya perikanan dan kelautan di Indonesia.

⁶ Melalui Keputusan Presiden No. 136/1999 dan Keputusan Presiden No. 145/1999 tentang Perubahan sebutan Menteri Eksplorasi Laut menjadi Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan.

Pada tahun 2001 secara berturut-turut Departemen ini mengeluarkan 3 (tiga) buah peraturan yang bertujuan menata kembali sistem dan mekanisme eksploitasi sumberdaya ikan. Peraturan tersebut dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Menteri No. 45/2001 tentang pengenaan pungutan perikanan, No. 46/2001 tentang pendaftaran ulang perizinan usaha, dan No. 47/2001 tentang pembaharuan sistem perizinan penangkapan ikan khususnya kapal-kapal ikan Indonesia. Pada tahun yang sama, armada kapal ikan asing sekali lagi diberi kesempatan untuk mengeksploitasi sumberdaya ikan di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) melalui Surat Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 60 tahun 2001. Melalui peraturan ini sistem pengoperasian kapal ikan asing di Indonesia kembali ke sistem lisensi dengan beberapa modifikasi dan bentuk seperti *purchase on installment* dan *joint venture* dan adanya persyaratan kerjasama bilateral dengan negara asal kapal tersebut (Dahuri 2003; Julianingsih 2003). Melalui peraturan ini kemudian dilakukan upaya-upaya menertibkan kapal-kapal ikan asing yang beroperasi secara ilegal di Indonesia.

Upaya hukum terus menerus dilakukan untuk mengatasi permasalahan pencurian ikan oleh kapal-kapal ikan asing. Peraturan Pemerintah No.54 tahun 2002 memberikan payung hukum bagi pengaturan usaha perikanan yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya peraturan pelaksana berupa Surat keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 10 tahun 2003. Namun semua produk hukum tersebut tidak efektif dalam menanggulangi pencurian ikan karena hirarki tertinggi hukum pengelolaan perikanan yaitu UU No. 9/1985 sudah tidak lagi dapat menjawab kebutuhan payung hukum yang efektif untuk menegakkan peraturan di lapangan. Kronologi perkembangan peraturan pengelolaan sumberdaya ikan dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Kronologi peraturan pengelolaan sumberdaya ikan 1976 - 2004

No.	Hukum	Tentang
1.	SK Menteri Pertanian No. 607/1976	Pembagian jalur penangkapan
2	KepPres 39/1980	Pelarangan penggunaan jaring trawl
3.	UU No. 5/1983	ZEE Indonesia
4.	PP No. 15/1984	Pengelolaan sumberdaya alam hayati di ZEEI
5	UU No.9/1985	Perikanan
6	SK Menteri Pertanian No. 475/1985	Usaha perikanan
7	PP No. 15/1990	Usaha perikanan
8	SK Menteri Pertanian No. 815/1990	Perizinan usaha perikanan
9.	SK Menteri Pertanian No. 816/1990	Penggunaan kapal perikanan berbendera sing dengan cara sewa untuk menangkap ikan di ZEEI
10	SK Menteri Pertanian No. 144/1993	Penetapan pelabuhan sebagai pangkapan bagi kapal perikanan berbendera asing yang disewa preusan Indonesia untuk menangkap ikan di ZEEI
11	PP No. 46/1993	Perubahan atas PP no. 15/1990
12	SK Menteri Pertanian No. 57/1995	Perubahan SK Menteri Pertanian No. 144/1993.
13	SK Menteri Pertanian No. 392/1999	Penetapan jalur penangkapan ikan (perubahan SK No 607/1976.
14	KepPres No 145/1999	Perubahan sebutan Menteri Eksplorasi Laut menjadi Menteri Eksplorasi Laut dan Perikanan
14	PP No. 142/2000	Pungutan perikanan
15.	SK Menteri DKP No. 45/2001	Pengenaan pungutan perikanan sesuai PP
16	SK Menteri DKP No. 46/2001	Pendaftaran ulang perizinan usaha penangkapan ikan
17	SK Menteri DKP No 47/2001	Pembaharuan sistem perizinan pertangkapan ikan
14	SK Menteri Kelautan dan Perikanan No. 60/2001	Penataan penggunaan kapal perikanan asing dan eks asing di ZEEI
14	pp no. 54/2002	Usaha perikanan
15	SK Menteri Kelautan dan Perikanan No. 10/2003	Perizinan usaha penangkapan ikan

3 Kondisi saat ini

Setelah berjalan selama hampir dua puluh tahun, maka pada tahun 2004 lahir payung hukum baru di sektor perikanan yaitu Undang-undang No. 31 tentang perikanan untuk menggantikan Undang-Undang No. 9/1985. Pada saat yang hampir bersamaan, undang-undang mengenai pembagian kewenangan otonomi daerah diperbaharui dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 32/2004 tentang otonomi daerah. Undang-undang tersebut antara lain mempertegas kewenangan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota untuk mengelola sumberdaya ikannya dalam batas-batas wilayah laut tertentu. Oleh sebab itu, saat ini pengelolaan perikanan tangkap di Indonesia memiliki dua payung hukum utama, yaitu Undang-Undang No. 31/2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tentang perikanan memberikan definisi mengenai hak dan kewajiban penangkap ikan dalam menjalankan kegiatannya, sedangkan undang-undang tentang pemerintahan daerah mengatur mengenai pembagian kewenangan pengelolaan wilayah laut di tingkat provinsi dan kabupaten/kotamadya dimana kegiatan perikanan tangkap termasuk di dalamnya. Persamaan utama dari kedua payung hukum tersebut adalah bahwa perikanan tangkap diatur melalui sistem perijinan yang berjenjang.

Pada dasarnya perijinan penangkapan ikan terbagi menjadi 2 (dua) tingkat, yaitu tingkat pusat (Departemen Kelautan dan Perikanan) dan di tingkat pemerintah daerah. Pemerintahan pusat yang dalam hal ini diwakili oleh Departemen Kelautan dan Perikanan bertanggungjawab terhadap ijin penangkapan ikan di Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan seluruh wilayah perairan Indonesia diluar 12 mil laut dari pantai. Kewenangan pemerintah pusat ini ditujukan bagi kapal-kapal ikan asing yang beroperasi di ZEE dan kapal nasional yang memiliki bobot lebih dari 30 GT (gross tonnage) atau menggunakan mesin berkekuatan lebih besar dari 90 tenaga kuda.

Di tingkat pemerintah daerah, sistem perijinan terbagi menjadi kewenangan pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kotamadya. Pemerintahan provinsi mengatur perijinan bagi penangkapan ikan yang menggunakan kapal berbobot antara 10 – 30 GT dengan mesin berkekuatan kurang dari 90 tenaga kuda. Adapun pemerintahan kabupaten/kota mengatur ijin bagi usaha penangkapan ikan yang menggunakan sarana lebih kecil dari yang diatur oleh provinsi.

Pembagian kewenangan sebagaimana tersebut di atas sesuai dengan Undang-Undang No. 32/2004 tentang pemerintahan daerah, dimana pasal 18 menyatakan bahwa pemerintahan provinsi memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai kearah laut lepas dan/atau kearah perairan kepulauan dan pemerintahan kabupaten/kota provinsi memiliki kewenangan pengelolaan wilayah laut 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi.

Sepintas aspek perijinan usaha penangkapan ikan sudah diatur dengan jelas baik mengenai otoritas yang berwenang memberi/mengeluarkan izin, maupun wilayah yang menjadi yurisdiksi masing-masing otoritas tersebut. Namun di lapangan atau lebih tepatnya di lautan, pengaturan tersebut tidak mudah untuk dilaksanakan bahkan menimbulkan berbagai konflik antar alat tangkap maupun antar daerah asal nelayan. Sejak dikeluarkannya undang-undang mengenai otonomi daerah pada tahun 1999, konflik antar nelayan mengenai "batas" wilayah penangkapan ikan (fishing grounds) semakin meningkat. Permusuhan bahkan sampai pada pertikaian terbuka terjadi di hampir seluruh wilayah penangkapan ikan yang padat nelayan, terutama di bagian Barat dan tengah perairan Indonesia. Beberapa pertikaian bahkan telah menimbulkan jatuhnya korban jiwa disamping kerugian harta benda.

Sejauh ini resolusi pemerintah masih terbatas pada upaya intermediasi dan rekonsiliasi antara pihak-pihak yang bertikai. Sebab pertikaian selalu dirujuk berasal dari kurangnya kesadaran para nelayan dalam mengapresiasi mengenai "batas wilayah" dalam undang-undang tentang otonomi daerah atau ketidak mampuan daerah untuk mengelola sumberdaya perikanan dengan baik. Upaya untuk mencoba menganalisis akar permasalahan pada sisi legislasi belum mendapat perhatian secara semestinya.

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999⁸ mengenai otonomi daerah beberapa saat setelah SK Mentan 392/1999⁹ sebenarnya membuat peraturan menteri ini harus segera dikaji dan direvisi. Dalam undang undang otonomi daerah, kewenangan pengelolaan laut terendah berada pada pemerintahan kabupaten/kota dengan jarak geografis yurisdiksi sebesar satu pertiga wilayah kewenangan pemerintahan

⁷ Peraturan Menteri Departemen Kelautan dan Perikanan No. 02/2004 pasal 44.

⁸ Kemudian digantikan dengan Undang Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Mengatur mengenai jalur penangkapan ikan

provinsi atau sekitar 4 (empat) mil laut dari garis pantai. Adapun menurut SK Mentan tersebut jalur penangkapan dibagi menjadi 3 (tiga) masing-masing dengan jarak 6 (enam) mil, 12 (dua belas) mil dan di atas 12 (dua belas) mil, dimana jalur 1 merupakan tempat beroperasinya alat tangkap yang memperoleh ijin dari kabupaten. Ketidaksesuaian pembagian jarak antara pembagian kewenangan wilayah laut dengan pembagian jalur penangkapan pada kenyataannya semakin mempersulit aplikasi peraturan tersebut di lautan. Perbedaan ataupun ketidaksesuaian peraturan menteri yang memiliki hirarki lebih rendah terhadap undang-undang tersebut sampai sekarang belum dicabut ataupun direvisi.

Untuk memperoleh pendapatan asli daerah (PAD), pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota mudah mengeluarkan ijin penangkapan ikan. Dalam prakteknya pemberian ijin tersebut seringkali diberikan pada kapal-kapal yang sebenarnya memiliki kapasitas dan ukuran yang lebih besar dari batas kewenangan perijinan di daerah, walaupun yang tertera pada surat ijinnya selalu dicantumkan ukuran bobot maupun kekuatan mesin yang sesuai. Sudah barang tentu kapal-kapal tersebut memiliki kapabilitas dan kapasitas yang membuatnya mampu melakukan eksploitasi sumberdaya ikan yang berada jauh dari wilayah dimana mereka memperoleh ijin.

Berdasarkan Undang-Undang No. 31/2004 tentang perikanan, pasal 61 ayat 1 dinyatakan bahwa "*nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia*", namun tidak dirinci lebih jauh mengenai deskripsi ataupun kriteria nelayan kecil secara kuantitatif. Akibatnya, semua nelayan yang sebagian besar buruh dan tidak bekerja pada perusahaan perikanan menganggap dirinya adalah "nelayan kecil", sehingga merasa punya hak untuk menangkap ikan dimanapun kapal dan alat tangkap mereka mampu mencapainya. Kondisi ini melibatkan lebih dari 85% dari jumlah total armada nasional. Sehingga tidak mengherankan bahwa perairan Indonesia dapat dikategorikan sebagai wilayah perikanan yang bersifat terbuka atau *open access*, walaupun tidak disengaja.

Berbagai alasan di atas ditambah lagi dengan belum adanya upaya untuk "membatasi" pemberian izin penangkapan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, pada dasarnya membuat setiap pria, wanita dan anak-anak di Indonesia memiliki kebebasan untuk menangkap ikan dimanapun mereka inginkan. Faktor pembatas hanyalah kemauan dan kemampuan masing-masing individu. Konflik antar nelayan timbul karena telah terjadi kompetisi "bebas" antara nelayan yang memiliki alat tangkap lebih maju dengan mereka yang relatif kurang maju. Dimana keduanya dalam mata hukum adalah sama sama nelayan kecil. Bila hal ini terus terjadi maka dalam waktu sepuluh tahun mendatang mungkin Indonesia boleh melupakan upaya pengelolaan perikanan tangkap karena sudah tidak ada lagi stok ikan yang masih cukup ekonomis untuk ditangkap.

4 Desentralisasi menuju regionalisasi wilayah tangkap

Pada bulan September 1999, Direktorat Jenderal Perikanan Departemen Pertanian mengeluarkan keputusan No. 994/1999 tentang pembentukan Forum Koordinasi Pengelolaan Pemanfaatan Sumberdaya (FKPPS) sebagai upaya antisipatif terhadap diundangkannya otonomi daerah¹⁰. Pada dasarnya surat keputusan tersebut membagi wilayah perairan Indonesia menjadi 9 (sembilan) area penangkapan ikan yang akan dikelola oleh 9 (sembilan) Forum Koordinasi Pengelolaan (FKP). Anggota tiap forum terdiri dari beberapa pejabat dinas perikanan dari wilayah yang terkait. Misalnya untuk wilayah pengelolaan 1 adalah perairan Selat Malaka maka anggota forum berasal dari dinas perikanan provinsi Aceh, Sumatera Utara dan Riau, demikian seterusnya. Forum ini dirancang untuk mengumpulkan dan menganalisis data hasil tangkapan dan merekomendasikan kebijakan penangkapan ikan termasuk skema pengalokasian jumlah tangkapan. Sayangnya ditengah gegap gempitanya euforia otonomi daerah, forum ini tidak pernah berhasil dalam melaksanakan mandatnya. Pembentukan Departemen Eksplorasi Laut beberapa saat setelah itupun justru semakin membuat forum ini semakin dilupakan antara lain karena merupakan bentukan kementerian lama (Departemen Pertanian).

Pendekatan regional dan pembagian otoritas administrasi dilakukan dengan mempertimbangkan faktor lingkungan sumberdaya ikan, sehingga muncul 9 (sembilan) wilayah pengelolaan. Walaupun dasar pembagian wilayah pengelolaan masih sangat terbuka untuk diperdebatkan, namun sebenarnya pembentukan forum komunikasi tersebut sangat tepat untuk kondisi Indonesia pasca otonomi daerah. Luasnya wilayah perairan yang melingkupi ratusan daerah otonomi (provinsi, kabupaten/kota) tidak seharusnya dikelola secara sendiri-sendiri atau sepotong-sepotong. Mengharapkan kesadaran antara

¹⁰Kemudian diganti oleh Undang-Undang 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

wilayah otonomi yang satu dengan wilayah otonomi yang bertetangga untuk bekerjasama menjalin upaya pengelolaan perikanan tangkap di wilayah bersama, merupakan impian yang sangat mahal saat ini dan bukan satu pilihan yang bijaksana. Oleh sebab itu paradigma pengelolaan perikanan tangkap yang terkait dengan kewenangan otonomi daerah harus dirubah dari konsep desentralisasi menuju konsep regionalisasi wilayah penangkapan.

Pertanyaan mendasar sekarang adalah mengapa forum tersebut tidak berhasil melaksanakan mandatnya. Hampir tidak ada literatur yang mengkaji mengenai nasib dari forum pengelolaan tersebut apalagi mengajukan usulan untuk merevitalisasi fungsi dan mandat forum sejenis. Pembagian wilayah perairan Indonesia memang masih selalu terbagi 9 (sembilan), namun forum pengelolanya tidak pernah diangkat kepermukaan. Sebaiknya pengelolaan regional penangkapan ikan melalui pembentukan institusi semacam forum tersebut harus dikaji lebih mendalam antara lain untuk menentukan: (1) Selain pemerintah (daerah/pusat), siapakah *stakeholders* utama lainnya yang harus duduk menjadi anggota forum tersebut, (2) kriteria dan seleksi penentuan anggota forum, (3) mekanisme penyusunan rencana pengelolaan dan pendanaan, (4) mekanisme pengambilan keputusan dan upaya pentaatannya, dan (5) interaksi dengan hirarki pemerintahan daerah dan pusat.

5 Penutup

Disadari bahwa untuk hampir seluruh pilihan penting dalam pengelolaan perikanan yang memiliki konsekuensi jangka panjang secara ekologis dan ekonomis, selalu terdapat faktor ketidak pastian yang sangat tinggi akan keberhasilannya. Ada tiga alasan untuk ketidak pastian tersebut: (1) kita tidak tahu secara pasti kondisi saat ini, sehingga prediksi dilakukan dari titik awal yang tidak jelas; (2) kita tidak tahu secara pasti segala hal yang "mengatur" dinamika masa mendatang, dan (3) dinamika ekologi sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan yang sulit diprediksi. Oleh karenanya hal terbaik yang mungkin dilakukan adalah hanya membuat pernyataan probabilitas tentang berbagai alternatif masa depan.

Reaksi umum dari *stakeholder* penangkap ikan pada ketidak pastian adalah menuntut pemerintah untuk membuktikan bahwa akan ada masalah sebelum mengintroduksi regulasi penangkapan yang lebih ketat. Manajemen perikanan dunia saat ini telah diberi mandat oleh FAO untuk "menolak" tuntutan tersebut dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian (*precautionary principles*). Menurut prinsip ini, beban pembuktian harus dibalik. Penangkap ikan yang harus membuktikan bahwa kerusakan dimasa mendatang kemungkinannya adalah kecil.

Disadari bahwa mungkin tidak terlalu sulit untuk menerapkan prinsip ini pada perikanan yang baru ataupun yang sedang berkembang, sehingga perkembangan dapat terus terjadi dengan resiko yang relatif rendah terhadap *over fishing* dan kesulitan ekonomi sesaat. Namun sayangnya, sebagian besar perikanan Indonesia saat ini berada pada sisi lain dari spektrum perkembangan. Sehingga pilihan untuk memperbaiki peluang keberlanjutan jangka panjang akan menciptakan kesulitan ekonomi saat ini (kehilangan pendapatan dan peluang kerja, serta perubahan budaya) bagi kelompok masyarakat yang relatif besar dan sangat tergantung dari sektor perikanan. Dalam menghadapi situasi seperti ini timbullah insentif kuat bagi pengelola perikanan untuk menghindari dari pilihan yang sulit tersebut. Karenanya pilihan yang tepat bagi mereka agar "selamat" adalah dengan tidak memilih sama sekali (indesist)

Untuk memahami situasi tersebut letakkan posisi kita sebagai seorang pengambil kebijakan perikanan ataupun politisi yang menghadapi sekelompok peneliti yang mengatakan bahwa sumberdaya ikan akan hancur bila rezim pengelolaan penangkapan ikan tidak dirubah dan tidak dikurangi secara drastis. Dalam kondisi dan situasi Indonesia saat ini, kita tahu bahwa bila anjuran tersebut diikuti, besar kemungkinan orang tersebut akan menjadi sasaran berbagai kecuraman bahkan sampai tindak anarki dari banyak orang yang tergantung pada perikanan. Disisi lain, bila kita menunda aksi dan tetap mendukung kepentingan penangkap ikan, pengalaman mengajarkan bahwa ada kemungkinan bahwa permasalahan akan terkoreksi dengan sendirinya (misalnya karena ternyata permasalahan ditimbulkan oleh faktor lingkungan lain, pencemaran dan lain sebagainya). Bahkan bila pun ternyata para ahli perikanan tersebut ternyata benar, dan kerusakan sumberdaya sudah sedemikian nyata hingga tidak mungkin lagi diabaikan, kemungkinan besar kita sudah tidak lagi berada di posisi tersebut atau bahkan sudah pensiun.

Oleh sebab itu kunci utama keberhasilan pengelolaan sumberdaya perikanan dan upaya penangkapan ikan yang berkelanjutan adalah pada keberanian para pengelolanya untuk melakukan terobosan terobosan kiat

manajemen dalam menerapkan prinsip kehati-hatian (precautionary approach). Pada titik tersebut kecerdasan dan seluruh bekal ilmu pengetahuan tidak dapat memberitahukan kita mengenai mana yang salah dan benar bila sudah menyangkut masalah "trade-off" antara kesulitan ekonomi kelompok masyarakat hari ini dengan kemungkinan keuntungan bagi masyarakat masa depan

Daftar Pustaka

Badan Riset Kelautan dan Perikanan. 2001. Pengkajian Stok Ikan di Perairan Indonesia. Pusat Riset Perikanan Laut Departemen Kelautan dan Perikanan – Pusat Penelitian dan Pengembangan Oseanologi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Jakarta.

Bintoro, G. 2000. Tanggapan terhadap surat keputusan menteri pertanian No. 392/Kpts/IK.120/4/99 tentang jalur-jalur penangkapan ikan. Tugas MK Pemanfaatan dan Pengelolaan Ikan di ZEEI (TKL 748). Institut Pertanian Bogor. Tidak dipublikasikan

Dahuri, R. 2003. Paradigma baru pembangunan Indonesia berbasis kelautan. Orasi ilmiah guru besar tetap bidang pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan. Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan. Institut Pertanian Bogor

Darnawan. 2006. Analisis Kebijakan Penanggulangan *IUU-Fishing* Dalam Pengelolaan Perikanan Tangkap Indonesia. Disertasi. Teknologi Kelautan Institut Pertanian Bogor. Tidak dipublikasikan.

Darnawan dan Whita, R. 1997. Kebijakan pemerintah dalam pengembangan armada perikanan tangkap nasional. *Bulletin PSP*. Vol. VI. (3): 41-53.

Julianingsih, S. 2003. Inventarisasi kebijakan nasional dan internasional perikanan tangkap untuk penangkapan tuna. Skripsi. Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Institut Pertanian Bogor, Tidak dipublikasikan.

Mous, P. J.; Pet, J. S.; Arifin, Z.; Djohani, R.; Erdmann, M. V.; Hafim, A.; Knight, M.; Pet-Soede, L.; Wiadnya, G. 2005. Policy needs to improve marine capture fisheries management and to define a role for marine protected areas in Indonesia. *Fisheries Management & Ecology*, Volume 12 (4): 259-268. Blackwell Publishing

Nikijuluw, V.P.H., 2005. Politik Ekonomi Perikanan: Bagaimana dan Kemana Bisnis Perikanan. Fery Agung Corporation (Feraco), Jakarta.

Turner, M., Hulme, D. 1997. Governance, administration and development. making the state work. Kumarian Press Inc. USA.