

KEBIJAKAN KELAUTAN DAN PERIKANAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP KELESTARIAN SUMBERDAYA IKAN DAN EKONOMI PERIKANAN INDONESIA

Suhana

Program Studi Ekonomi Sumberdaya Kelautan Tropika, Sekolah Pascasarjana
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680
Email :suhanaipb@gmail.com

RINGKASAN

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terkait penghentian sementara (moratorium) perizinan usaha perikanan tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP RI), penghentian alih muatan (*transshipment*) ditengah laut, larangan penangkapan lobster, kepiting dan rajungan ukuran tertentu, larangan penggunaan alat penangkapan ikan pukat hela (*trawls*) dan pukat tarik (*seine nets*) di WPP RI dan larangan penangkapan ikan di WPP RI 714, dalam jangka panjang sangat baik untuk menjaga keberlanjutan sumberdaya ikan dan usaha perikanan di Indonesia. Keberadaan kelima aturan tersebut diharapkan dapat mengatasi kejahatan perikanan yang kerap dilakukan oleh kapal asing yang terjadi di perairan Indonesia, yaitu *illegal* dan *unreported fishing*.

Kata kunci: kebijakan, kelautan, perikanan, kelestarian, sumberdaya ikan, ekonomi perikanan

PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Kondisi sumberdaya ikan tangkap di perairan Indonesia secara umum saat ini sudah mengalami *over* eksploitasi.
- ◆ Unit pengolahan ikan nasional setiap tahun kerap mengalami kekurangan bahan baku ikan.
- ◆ Terdapat sekitar 20-35 persen ikan tuna yang diekspor ke USA dari Indonesia dilakukan secara *illegal* dan *unreported*. Pada tahun 2011 tercatat ada sekitar 3.889 ton – 6.805 ton ikan tuna yang di ekspor secara ilegal ke USA dari Indonesia.
- ◆ Hasil perikanan seperti udang dijual melalui

Thailand dan China tidak tercatat dalam data statistik perdagangan negara Indonesia. Selain itu sekitar 25 persen ikan tuna yang ditangkap oleh kapal-kapal perikanan milik Vietnam berasal dari perairan zona ekonomi eksklusif (ZEE) Indonesia. Penangkapan ikan tersebut dilakukan tanpa izin dan kesepakatan antara Indonesia dengan Vietnam.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

- ◆ Menteri Kelautan dan Perikanan perlu konsisten dalam mengimplementasikan (1) Permen KP No 56 Tahun 2014 tentang

Penghentian Sementara (moratorium) perizinan usaha perikanan tangkap di WPP RI; (2) Permen KP No 57 Tahun 2014 tentang Usaha Perikanan Tangkap di WPP RI; (3) Permen KP No 1 Tahun 2015 tentang Penangkapan Lobster, Kepiting dan Rajungan; (4) Permen KP No 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*) di WPP RI; dan (5) Permen KP No 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di WPP RI 714.

- ◆ Kebijakan dan program jangka pendek untuk mengantisipasi dampak negatif bagi para nelayan kecil dan usaha perikanan nasional yang ada di seluruh wilayah Indonesia akibat kebijakan tersebut, perlu dirumuskan.
- ◆ Perlu melengkapi kaidah-kaidah ilmiah dalam penyusunan kebijakan agar dapat mengantisipasi berbagai dampak dari kebijakan yang telah disusun tersebut.
- ◆ Aturan tersebut perlu disosialisasikan kepada seluruh pemangku kepentingan di sektor perikanan, termasuk kepada pemerintah daerah dan aparat penegak hukum di lapangan.
- ◆ Sumberdaya manusia kelautan dan perikanan di seluruh wilayah Indonesia perlu diperkuat agar kedepan sumberdaya ikan di seluruh perairan Indonesia dapat sepenuhnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat Indonesia.
- ◆ Pemerintah perlu memperkuat teknologi penangkapan ikan yang ramah lingkungan dan sesuai dengan karakteristik sumberdaya ikan di setiap perairan Indonesia.

I. PENDAHULUAN

Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Kabinet Kerja Jokowi-JK dalam waktu

sekitar 3 bulan kerja telah mengeluarkan lima peraturan terkait dengan upaya memperbaiki kinerja usaha perikanan nasional dan kelestarian sumberdaya ikan di perairan Indonesia. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan tersebut adalah (1) Permen KP No 56 Tahun 2014 tentang Penghentian Sementara (moratorium) perizinan usaha perikanan tangkap di WPP RI; (2) Permen KP No 57 Tahun 2014 tentang Usaha Perikanan Tangkap di WPP RI; (3) Permen KP No 1 Tahun 2015 tentang Penangkapan Lobster, Kepiting dan Rajungan; (4) Permen KP No 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*) di WPP RI; dan (5) Permen KP No 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di WPP RI 714.

Ditetapkannya lima peraturan tersebut merupakan suatu langkah cepat yang perlu diapresiasi dengan baik oleh seluruh pemangku kepentingan di sektor perikanan. Dalam jangka panjang diyakini bahwa kebijakan-kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut akan sangat berdampak positif bagi keberlanjutan sumberdaya ikan dan usaha perikanan di Indonesia sepanjang diimplementasikan secara benar. Selain itu juga dengan diberhentikannya aktivitas alih muatan (*transshipment*) ikan di tengah laut diharapkan dapat menekan kegiatan *unreported fishing* yang kerap terjadi di perairan Indonesia.

Ganapathiraju Pramod et.al (2014) dalam Jurnal *Marine Policy* Volume 48 Tahun 2014 mencatat bahwa pada tahun 2011 terdapat sekitar 20-35 persen ikan tuna yang diekspor ke USA dari Indonesia dilakukan secara *illegal* dan *unreported*. Pada tahun 2011 tercatat ada sekitar 3.889 ton – 6.805 ton ikan tuna yang di ekspor secara ilegal ke USA dari Indonesia. Lebih lanjut Ganapathiraju Pramod et.al (2014) mengungkapkan bahwa

udang-udang Indonesia yang dijual melalui Thailand dan China tidak tercatat dalam data statistik perdagangan negara Indonesia. Selain itu dalam artikel yang sama disampaikan juga bahwa sekitar 25 persen ikan tuna yang ditangkap oleh kapal-kapal perikanan milik Vietnam berasal dari perairan ZEE Indonesia. Penangkapan ikan tersebut dilakukan tanpa izin dan kesepakatan antara Indonesia dengan Vietnam.

Namun demikian, dalam jangka pendek lima kebijakan tersebut dapat menimbulkan gejolak dimasyarakat nelayan dan para pelaku usaha perikanan nasional. Misalnya kebijakan pelarangan alat tangkap sejenis *trawl* sangat berdampak pada aktivitas nelayan kecil, dimana sebagian besar nelayan kecil, khususnya yang ada di sepanjang Pantai Utara Jawa menggunakan alat tangkap ini. Dengan demikian, larangan tersebut akan menimbulkan kesulitan bagi nelayan dalam melakukan aktivitas menangkap ikan, terlebih keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut terkesan tidak disosialisasikan terlebih dahulu kepada para nelayan. Oleh sebab itu, Menteri Kelautan dan Perikanan hendaknya segera merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dan program untuk penanganan dampak dari kebijakan yang telah diputuskannya tersebut.

Berdasarkan kondisi tersebut, tulisan ini dibuat untuk membahas apakah lima kebijakan Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut dapat mengatasi permasalahan sumberdaya ikan tangkap yang ada, dimana saat ini cenderung dalam kondisi kritis. Selain itu juga unit pengolahan ikan nasional kerap kekurangan bahan baku ikan, sehingga setiap tahun perlu melakukan impor ikan guna memenuhi kebutuhan bahan baku unit pengolahan ikan tersebut.

II. SITUASI TERKINI

Dalam periode tahun 2000 – 2012 pertumbuhan produksi perikanan mencapai 9,34 persen per tahun. Dalam periode tersebut pertumbuhan perikanan budidaya tercatat mencapai 20,59 persen per tahun dan perikanan tangkap hanya mencapai 2,93 persen per tahun. Total produksi perikanan tahun 2000 mencapai 5,12 juta ton, terdiri dari 4,12 juta ton perikanan tangkap dan 882,99 ribu ton perikanan budidaya. Namun demikian pada tahun 2012 produksi perikanan meningkat tajam menjadi 15,42 juta ton pertahun, yang terdiri dari 5,82 juta ton produksi perikanan tangkap dan 9,60 juta ton produksi perikanan budidaya.

Dalam periode yang sama terlihat bahwa kontribusi produksi perikanan budidaya mengalami peningkatan yang cukup tajam. Kontribusi perikanan budidaya terhadap total produksi perikanan nasional tahun 2000 hanya mencapai 19,42 persen dan tahun 2012 meningkat menjadi 62,25 persen. Sementara itu kontribusi perikanan tangkap terhadap total produksi perikanan nasional mengalami kebalikannya, dimana pada tahun 2000 kontribusi perikanan tangkap mencapai 80,58 persen dan tahun 2012 menurun drastis menjadi 37,75 persen.

Penurunan kontribusi perikanan tangkap terhadap total produksi perikanan diduga semakin meluasnya wilayah perairan nasional yang mengalami *overfishing*. Bahkan sejak tahun 2010 produksi perikanan tangkap (5,4 juta ton per tahun) sudah berada diatas dari jumlah tangkapan yang diperbolehkan (JTJ), yaitu 5,22 juta ton per tahun. Hal ini sesuai dengan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor KEP.45/MEN/2011 tentang Estimasi Potensi

Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

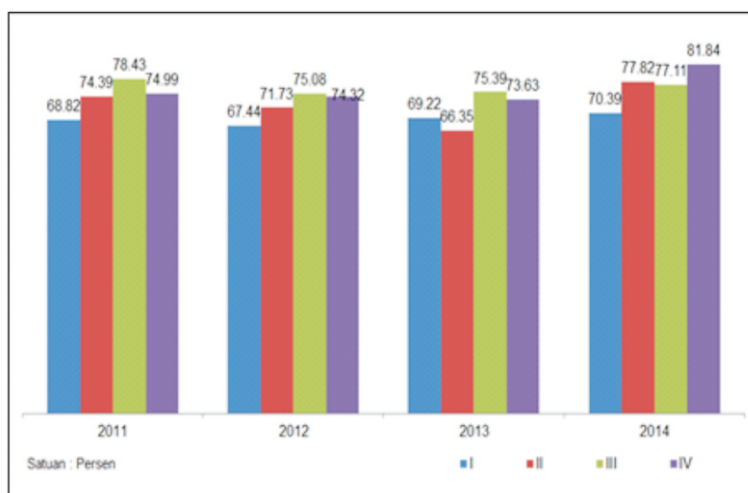
Dalam Pasal 11 Undang-Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan ditegaskan bahwa untuk kepentingan kelestarian sumberdaya ikan, Menteri Kelautan dan Perikanan menetapkan suatu keadaan kritis yang membahayakan atau dapat membahayakan sediaan ikan, spesies ikan dalam wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Sementara itu dalam Pasal 4 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 14 Tahun 2007 tentang Keadaan Kritis Yang Membahayakan atau dapat membahayakan sediaan ikan, spesies ikan atau lahan budidaya ikan dijelaskan bahwa salah satu penyebab terjadinya keadaan kritis yang membahayakan atau dapat membahayakan sediaan ikan, spesies ikan atau lahan budidaya ikan adalah penangkapan ikan yang berlebihan.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan melihat kondisi aktual produksi perikanan tangkap nasional, langkah Menteri Kelautan dan Perikanan untuk menghentikan sementara perizinan usaha perikanan, khususnya izin kapal asing sudah sangat tepat. Langkah tersebut dimaksudkan guna menjaga kelestarian

sumberdaya ikan dari tingkat eksploitasi yang lebih parah lagi.

Laporan Survei Bank Indonesia (2015) pada triwulan keempat tahun 2014 menunjukkan bahwa kapasitas produksi industri perikanan nasional mengalami pertumbuhan positif sebesar 5,78 persen dibandingkan dengan triwulan sebelumnya. Angka ini sungguh menarik untuk dicermati, apakah peningkatan tersebut merupakan dampak dari kebijakan penghentian *transshipment* di tengah laut, musim ikan atau pasokan dari ikan impor.

Menurut Data Bank Indonesia pada tahun-tahun sebelumnya, pada tiap triwulan keempat, kapasitas produksi industri perikanan yang terpakai selalu mengalami penurunan. Misalnya tahun 2013, kapasitas produksi terpakai industri perikanan pada triwulan keempat turun 2,39 persen dibandingkan triwulan sebelumnya, yaitu dari 75,39 menjadi 73,63. Pada periode yang sama tahun 2012 turun 1,02 persen, yaitu dari 75,08 menjadi 74,32. Penurunan tersebut lebih disebabkan pasokan bahan baku yang turun pada triwulan 4 setiap tahunnya, sebagai akibat dari cuaca yang kurang mendukung yang juga disebabkan tingginya ekspor ikan diakhir tahun,



Gambar 1. Perkembangan kapasitas produksi terpakai sektor perikanan

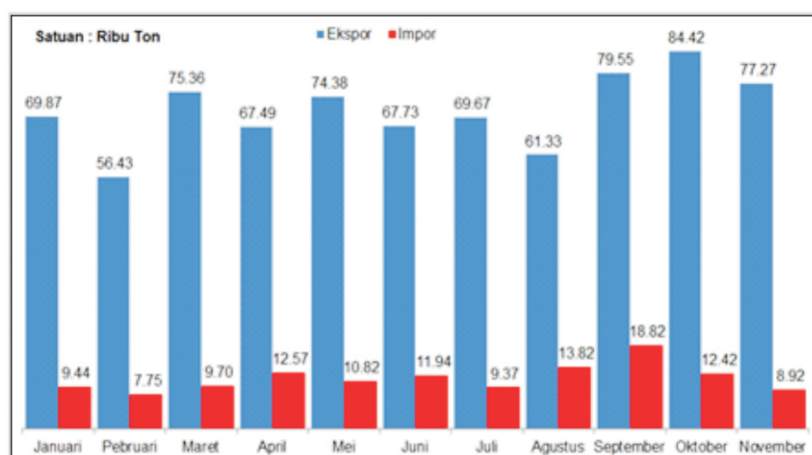
Sumber: Laporan survey kegiatan dunia usaha Bank Indonesia 2014

termasuk yang langsung dijual di tengah laut. Secara grafis perkembangan kapasitas produksi terpakai sektor perikanan tersebut dapat dilihat pada Gambar 1.

Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa terjadinya pertumbuhan positif atas kapasitas produksi terpakai pada industri perikanan tahun 2014 lebih cenderung merupakan dampak positif dari dihentikannya aktivitas *transshipment* ikan di tengah laut. Ikan-ikan hasil tangkapan nelayan dan perusahaan perikanan tangkap pada akhir tahun 2014 terlihat banyak diserap oleh perusahaan pengolahan ikan atau unit pengolahan ikan yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Dugaan tersebut diperkuat dengan adanya penurunan volume ekspor ikan nasional sebesar 8,46 persen dan impor sebesar 28,17 persen pada bulan November 2014, khususnya untuk ikan-ikan jenis *frozen* (beku) yang menjadi bahan baku unit pengolahan ikan di negara asal kapal asing yang beroperasi di perairan Indonesia. Sementara itu ikan-ikan *fresh* dan ikan hidup cenderung tidak terpengaruh oleh kebijakan penghentian *transshipment* tersebut.

Catatan Badan Pusat Statistik (BPS 2015) pada bulan Oktober menunjukkan volume ekspor ikan Indonesia mencapai 84,42 ribu ton dan bulan November turun menjadi 77,27 ribu ton. Sementara itu volume impor bulan Oktober tercatat sebesar 12,42 ribu ton dan pada bulan November turun menjadi 8,92 ribu ton. Penurunan volume ekspor dan impor ikan tersebut terlihat sejalan dengan meningkatnya kapasitas produksi industri perikanan yang terpakai. Artinya bahwa pasokan bahan baku untuk industri perikanan nasional pada bulan November sangat dipengaruhi oleh pasokan dalam negeri. Dengan demikian terlihat bahwa kebijakan penghentian *transshipment* sangat sejalan dengan upaya meningkatkan kinerja industri pengolahan ikan nasional. Secara grafis perkembangan ekspor-impor ikan Indonesia tahun 2014 dapat dilihat pada Gambar 2.

Hal yang sama juga terlihat dari kebijakan moratorium izin kapal asing. Menurut Data Kementerian Kelautan dan Perikanan, sejak diberlakukannya moratorium perizinan kapal asing, mulai 3 November 2014 sampai akhir



Gambar 2. Perkembangan ekspor-impor ikan dan produk perikanan (HS 03) Indonesia

Sumber: BPS 2014

Januari 2015, jumlah kapal asing yang telah dihentikan izin usaha perikanannya mencapai 48,5 persen dari data yang tercatat sebelum adanya moratorium. Data kapal asing yang tercatat sebelum kebijakan moratorium adalah 1.180 unit kapal, sementara pada akhir Januari 2015 tercatat jumlahnya turun menjadi 572 unit kapal asing. Kalau diasumsikan setiap kapal memperkerjakan 20 anak buah kapal (ABK) maka dari 572 unit kapal tersebut ada 11.440 ABK yang terancam berhenti atau dikembalikan ke negaranya masing-masing. Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK 2010) menunjukkan bahwa kapal-kapal asing yang beroperasi di perairan Indonesia sebagian besar ABK-nya berasal dari negaranya masing-masing. Artinya, dengan dihentikannya perizinan 572 unit kapal asing tersebut setidaknya akan memulangkan ABK-ABK tersebut ke negaranya masing-masing dan kedepan dapat membuka kesempatan bagi ABK-ABK yang ada di Indonesia.

Dari tulisan yang sudah disampaikan, kelima peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan terlihat cukup efektif dalam menjaga keberlanjutan usaha perikanan dan kelestarian sumberdaya ikan di perairan Indonesia. Namun demikian diperlukan penelitian lebih detail untuk melihat bagaimana dampak kebijakan tersebut bagi keberlanjutan sumberdaya ikan dan usaha perikanan yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Mengingat lima kebijakan tersebut baru berlaku beberapa bulan sehingga belum bisa ditarik kesimpulan secara umum dalam tulisan ini. Berdasarkan data-data yang telah diungkapkan diatas terlihat bahwa kelima kebijakan tersebut diduga akan berdampak positif untuk menjaga kelestarian sumberdaya ikan dan usaha perikanan Indonesia dimasa yang akan datang. Oleh sebab itu diperlukan konsistensi kebijakan dan

implementasinya di lapangan oleh seluruh pemangku kepentingan yang ada di sektor perikanan.

Namun demikian Menteri Kelautan dan Perikanan serta jajarannya perlu segera mengantisipasi dampak jangka pendek dari berbagai pelarangan tersebut, khususnya bagi para nelayan kecil, karena nelayan kecil umumnya tidak memiliki aktivitas ekonomi lain selain menangkap ikan. Ketika alat tangkapnya dilarang oleh pemerintah, sementara kemampuan permodalan mereka terbatas, maka akan mengancam perekonomian para nelayan kecil. Oleh sebab itu berbagai solusi kebijakan dan program bagi nelayan kecil sebagai kompensasi atas berbagai pelarangan tersebut perlu segera disusun dan diimplementasikan.

III. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI

Berdasarkan hal-hal di atas, program jangka pendek yang perlu dirumuskan untuk mengatasi dampak pelarangan alat tangkap Pukat Hela (*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*) adalah menarik semua *trawls* dan *seine nets* yang dimiliki para nelayan dan digantikan dengan alat tangkap yang sesuai dengan aturan dan kondisi perairan yang ada di wilayah tangkap masing-masing nelayan. Untuk program jangka menengah dan panjang, Menteri Kelautan dan Perikanan perlu segera mengalokasikan anggaran untuk pengembangan Sumberdaya Manusia Kelautan dan Perikanan dan penguatan teknologi alat penangkapan ikan yang ramah lingkungan dan sesuai dengan wilayah tangkapan yang ada di wilayah perairan Indonesia.

Penguatan kelembagaan nelayan, pembudidaya ikan, pengolah dan pemasar hasil

perikanan nasional juga sudah sangat mendesak untuk dilakukan. Hal ini dimaksudkan agar pasca berbagai kebijakan tersebut, sumberdaya ikan yang ada di perairan nasional dapat betul-betul dimanfaatkan sebesar-besarnya oleh masyarakat Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UUD 1945.

Berbagai kebijakan pelarangan yang dikeluarkan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi keberlanjutan usaha perikanan dan sumberdaya ikan di perairan Indonesia. Oleh sebab itu keterlibatan aktif dari seluruh pemangku kepentingan sangat diperlukan guna memperbaiki kinerja sektor perikanan di masa depan.

REFERENSI

- Bank Indonesia. 2015. Laporan Survey Kegiatan Dunia Usaha Triwulan IV 2014.
- Badan Pusat Statistik. 2015. Statistik Ekspor-Impor Menurut Komoditas.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2011. Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan Tahun 2010.
- Ganapathiraju Pramod et.al. 2014. Estimates of Illegal and Unreported Fish in seafood imports to the USA. *Marine Policy* 48 2014: pp 102-113.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2007. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 14 Tahun 2007 tentang Keadaan Kritis Yang Membahayakan Atau Dapat Membahayakan Sediaan Ikan, Spesies Ikan Atau Lahan Budidaya Ikan.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2011. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45 tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2014. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) Nomor 56 Tahun 2014 tentang Penghentian Sementara (moratorium) Perizinan Usaha Perikanan Tangkap di WPP RI;
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2014. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No 57 Tahun 2014 tentang Usaha Perikanan Tangkap di WPP RI
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2015. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No 1 Tahun 2015 tentang Penangkapan Lobster, Kepiting dan Rajungan
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2015. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*trawls*) dan Pukat Tarik (*seine nets*) di WPP RI
- Kementerian Kelautan dan Perikanan RI. 2015. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di WPP RI 714.
- Lembaran Negara. 2004. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.