

BAB 2

DIMENSI PRAKTIK PENANGKAPAN IKAN ILEGAL

Dari pembahasan mengenai latar belakang dan permasalahan yang dibahas dalam Bab 1, maka dalam bab selanjutnya ini akan dibahas mengenai definisi, nilai dan implikasi yang dihasilkan dari praktik penangkapan ikan ilegal. Definisi yang akan diberikan mengacu pada definisi yang dihasilkan dari ketentuan-ketentuan internasional, yang diterima oleh negara-negara sebagai suatu kesepakatan bersama. Nilai dan implikasi dari praktik penangkapan ikan ilegal yang akan diberikan dalam Bab 2 ini akan memberikan gambaran bagaimana tingkat keseriusan dan efek yang diakibatkan dari praktik penangkapan ikan ilegal. Dalam Bab 2 ini juga akan dibahas studi kasus bagaimana praktik penangkapan ikan terjadi di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI) dan nilai kerugian ekonomi yang dialami negara akibat praktik penangkapan ikan ilegal ini.

2.1. Definisi, Nilai dan Implikasi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal Global

2.1.1. Definisi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal dalam Ketentuan Internasional

Pada dasarnya, kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan nelayan atau kapal penangkap ikan negara asing di perairan suatu negara pantai hanya diperbolehkan di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) saja. Segala kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan diluar wilayah ZEE termasuk pelanggaran dan dapat dikategorikan sebagai penangkapan ikan ilegal. ZEE merupakan konsep baru dalam hukum laut internasional. Sebelum lahir konsep ZEE, batas terluar laut teritorial dianggap sebagai batas antara bagian laut ke arah darat kedaulatan penuh negara pantai dan bagian laut ke arah luar dari batas tersebut tempat berlaku kebebasan di laut lepas (*high seas*). Setelah ditetapkannya pranata ZEE

dalam UNCLOS, maka pranata hukum laut dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu pranata yang merupakan wilayah negara dan pranata yang bukan wilayah negara. Pranata yang merupakan wilayah negara dan tunduk pada kedaulatan dan hukum nasional, antara lain laut teritorial dan perairan pedalaman, sedangkan pranata yang bukan wilayah negara, dimana negara pantai hanya diberikan kekuasaan atau yurisdiksi tertentu dan terbatas sifatnya, yaitu ZEE. Di wilayah ZEE, negara lain mempunyai hak mendapatkan kebebasan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati yang terdapat di ZEE, yang didahului dengan perjanjian atau kesepakatan dengan negara pantai pemilik hak berdaulat. Hak kebebasan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati di ZEE, salah satunya adalah kesempatan melakukan kegiatan penangkapan ikan oleh negara bendera.¹ Kegiatan penangkapan ikan, baik yang dilakukan kapal penangkap domestik ataupun kapal penangkap asing harus memperhatikan ketentuan mengenai Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB).² Hak suatu negara menangkap ikan di perairan negara lain dibatasi oleh ketentuan ada atau tidaknya sisa dari JTB. Apabila masih ada sisa dari JTB yang tidak dapat dieksploitasi dan eksplorasi oleh nelayan tradisional dan kapal penangkap domestik, maka kapal penangkap asing diperbolehkan menangkap ikan, dengan terlebih dahulu mengadakan perjanjian bilateral.

Praktik penangkapan ikan ilegal terjadi karena berbagai faktor. Menurut Nikijulw (2008), faktor utama terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal ini adalah karena ikan memang selalu dibutuhkan manusia.³ Ikan memang merupakan sumber makanan yang menjadi pilihan hampir seluruh warga dunia, yang sampai sekarang permintaan akan sumber daya ikan dalam tataran global semakin meningkat. Saat permintaan akan ikan meningkat dan ikan semakin sulit didapat, maka memperolehnya dengan cara mencuri menjadi pilihan yang lebih murah dan menguntungkan. Padahal, besaran sumber daya ikan tetap, bahkan

¹ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 62 ayat (2) dan (3) UNCLOS.

² Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) adalah perhitungan secara sistematis jumlah ikan yang diperbolehkan untuk ditangkap, setelah memperhatikan tingkat regenerasi sumber daya ikan dan daya dukung lingkungan (DDL). JTB ditetapkan oleh pemerintah otoritas pemegang kedaulatan dan hak berdaulat atas sumber daya ikan yang berada di wilayah perairannya.

³ Victor P. H. Nikijulw. *Blue Water Crime: Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2008. Hlm 4.

cenderung berkurang karena diambil secara berlebihan. Namun dewasa ini, dari beberapa literatur, praktik penangkapan ikan ilegal semakin marak terjadi.

Praktik penangkapan ikan ilegal memang belum menjadi isu transnasional yang diformulasikan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Namun, secara *de facto*, isu ini telah menjadi perhatian organisasi-organisasi dunia dan regional sebagai salah satu *organized crime* yang merugikan negara dan mengancam keberlangsungan sumber daya perikanan. Karenanya diperlukan suatu pengaturan khusus dalam rangka menanggulangi praktik ilegal ini, salah satu badan dunia yang mengatur isu ini adalah FAO (*Food and Agriculture Organization*). FAO telah menempatkan dan memformulasikan praktik penangkapan ikan ilegal ke dalam ketentuan-ketentuan *Code of Conduct for Responsible Fisheries (Code of Conduct)*. Pada tahun 1991, Komite FAO tentang Perikanan merumuskan pengembangan suatu standar perilaku yang mengarah pada praktik-praktik perikanan yang berkelanjutan dan bertanggung jawab. Setelah itu, dilanjutkan dengan Konferensi Internasional mengenai Penangkapan Ikan yang Bertanggung Jawab pada tahun 1992, yang bertujuan untuk meminta FAO menyiapkan konsep tata laksana internasional dalam mengantisipasi kelangkaan stok sumber daya perikanan tersebut. Dalam perkembangannya, Konferensi FAO ke-28 pada tahun 1995 mengadopsi *Code of Conduct* menjadi keputusan Konferensi melalui Resolusi 4/1995. Sesuai dengan mandatnya, FAO sepenuhnya terikat untuk membantu negara-negara anggota, terutama negara-negara yang sedang berkembang untuk melaksanakan *Code of Conduct*. Dalam *Code of Conduct*, ditetapkan asas dan standar untuk diterapkan melalui upaya-upaya konservasi, pengelolaan dan pengembangan sumber daya perikanan yang memberikan kelengkapan yang diperlukan bagi upaya-upaya nasional dan internasional untuk menjamin pengusahaan sumber daya hayati perairan secara lestari, selaras dan serasi dengan kelestarian ekosistemnya. *Code of Conduct* adalah tata laksana yang memuat asas dan standar internasional mengenai sikap atau perilaku dan praktik yang bertanggung jawab di perairan nasional, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) maupun pengelolaan perikanan di Laut Lepas.

Dalam konteks penangkapan ikan, praktik ini diatur dalam Prinsip-prinsip Umum, yaitu poin 6.7, dimana diatur bahwa cara penangkapan ikan, penanganan, pemrosesan, dan pendistribusiannya harus dilakukan sedemikian rupa agar dapat mempertahankan nilai kandungan nutrisinya. Prinsip ini dilandasi pemikiran bahwa penangkapan ikan di laut bertujuan untuk memperoleh nutrisi dari laut untuk menunjang kesejahteraan kehidupan manusia. Oleh karena itu, untuk menjaga eksistensi nutrisi di dalam tubuh ikan yang ditangkap merupakan aspek yang perlu diperhatikan dalam operasi penangkapan ikan di laut. Jenis alat-alat penangkapan juga diperhatikan dalam *Code of Conduct*, seperti diatur dalam poin 6.6, yang menetapkan bahwa alat-alat penangkapan harus dikembangkan sedemikian rupa agar semakin selektif dan aman terhadap lingkungan hidup sehingga dapat mempertahankan keanekaragaman jenis dan populasinya. Prinsip ini merupakan turunan dari pemikiran tentang pentingnya upaya untuk mempertahankan keanekaragaman jenis dalam suatu ekosistem dan ikan yang dimanfaatkan oleh manusia merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ekosistem secara keseluruhan. Dikarenakan ikan di laut selalu ditangkap dengan jaring atau alat lainnya, maka selalu terdapat kemungkinan dimana jenis ikan-ikan lain tidak sengaja tertangkap oleh jaring, bahkan tidak jarang pula mengalami kematian dengan percuma. Insiden-insiden demikian hendaknya senantiasa dijaga jangan sampai timbul atau dikurangi kemungkinan terjadinya. Prinsipnya penangkapan ikan di laut harus selalu diupayakan agar semakin selektif sehingga tidak menimbulkan ancaman terhadap spesies-spesies lain yang menghuni ekosistem yang sama. Apabila dilihat dari pemikiran yang menjadi landasan dari prinsip-prinsip tersebut masih dilatarbelakangi dari sudut pandang keberlangsungan ekosistem dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Secara tersirat, latar belakang yang menjadi pemikiran dalam upaya mengatur praktik penangkapan ikan adalah apabila penangkapan ikan tidak dilakukan dengan memperhatikan keberlangsungan ekosistem dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya maka akan mengganggu stabilitas ekosistem, dimana hal itulah yang menjadi *key point* dalam prinsip-prinsip pencegahan penangkapan ikan ilegal dalam *Code of Conduct*. *Code of Conduct* yang dibentuk oleh FAO merupakan ketentuan turunan dari UNCLOS dan amanat UNCLOS bahwa

kegiatan penangkapan ikan harus dilakukan dengan bertanggung jawab. Dengan kata lain, *Code of Conduct* merupakan ketentuan teknis dan ketentuan pelaksana dari ketentuan UNCLOS.

Pada dasarnya, praktik penangkapan ikan ilegal memiliki nilai yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengaturan yang diberikan oleh *Code of Conduct*. Nikijuluw (2008) memberikan penjelasan pembatasan definisi praktik penangkapan ikan ilegal yaitu:

- a. Kejahatan Perikanan Destruktif: dapat diterjemahkan menjadi praktik penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat atau cara atau bangunan yang dapat merugikan atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya. Kejahatan ini memiliki dampak temporal, bukan saja pada saat tindak kejahatan dilakukan, tetapi juga di masa yang akan datang;
- b. Kejahatan Penggunaan Teknologi: penyimpangan teknologi perikanan, yaitu kejahatan yang dilakukan jika seseorang memiliki, menguasai, membawa atau menggunakan alat penangkapan ikan atau alat bantu penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan ukuran dan standar yang ditetapkan, tidak sesuai dengan persyaratan dan dilarang penggunaannya. Penggunaan teknologi penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan standar dan ukuran dikategorikan sebagai kejahatan perikanan karena sumber daya perikanan memang sangat rentan terhadap penggunaan teknologi. Jika ukuran dan dimensi teknologi berubah, maka secara langsung hal tersebut akan berdampak pada jumlah, jenis dan ukuran ikan yang ditangkap. Sebagai contoh, jika suatu kapal perikanan diizinkan menggunakan jaring dengan ukuran mata jaring tertentu, misalnya ukuran mata jaring tersebut diperkecil, ikan dengan ukuran yang lebih kecil akan ikut tertangkap.
- c. Kejahatan Perizinan: Kejahatan perizinan merupakan kejahatan dimana si pelaku praktik penangkapan ikan ilegal tidak memiliki izin penangkapan di suatu wilayah penangkapan dari otoritas yang bersangkutan dan segala sesuatu hal dan kegiatan yang berhubungan dengan praktik penangkapan ikan

dilakukan dengan tidak ada izin atau tidak sesuai dengan izin dari otoritas setempat.

- d. Kejahatan Pengangkutan Ikan: Kejahatan pengangkutan ikan merupakan kegiatan pengangkutan ikan yang dilakukan secara ilegal dan tidak dilaporkan secara langsung dari perairan suatu negara ke luar negeri. Praktik ini akan mengurangi kemampuan suatu negara untuk mencatat jumlah sebetulnya produksi ikan, dimana data produksi riil ini sangat penting karena dapat digunakan sebagai basis estimasi potensi dan tingkat pemanfaatan sumber daya perikanan di suatu negara. Selain itu, praktik ini juga akan menyebabkan industri pengolahan produk perikanan di daratan akan mengalami kekurangan suplai bahan baku, yang dapat berakibat pada banyaknya pabrik yang menganggur, tutup dan gulung tikar. Dampak jangka panjangnya adalah banyak kesempatan kerja yang hilang.
- e. Kejahatan Perusakan Lingkungan: Kejahatan termasuk didalamnya pencemaran, perusakan sumber daya ikan dan lingkungan, pembudidayaan ikan dengan menggunakan rekayasa genetika yang membawa dampak negatif, serta penggunaan obat-obatan dalam pembudidayaan ikan yang juga berdampak negatif. Kejahatan ini tidak berkaitan langsung dengan praktik penangkapan ikan ilegal. Pada tingkat skala usaha perikanan komersial yang umumnya menggunakan kapal dan alat tangkap ikan ukuran besar, kegiatan kerusakan lingkungan barangkali tidak dijumpai. Namun pada skala usaha kecil tradisional, yang menyangkut dan melibatkan nelayan kecil (*subsistence fishers*) yang lebih menerapkan strategi kelangsungan hidup jangka pendek (*short-life subsistence strategy*), maka praktik penangkapan ikan ilegal dapat berdampak pada lingkungan. Beberapa contoh praktik penangkapan ikan ilegal skala kecil adalah penggunaan potas, sianida (*cyanide fishing*), bom, bahan peledak (*dynamite fishing*) dan aliran listrik (*electrical fishing*) yang dapat merusak lingkungan.⁴

Selain definisi dan batasan yang diberikan Nikijuluw, pemahaman mengenai praktik penangkapan ikan ilegal juga diberikan dalam studi yang

⁴ Victor P. H. Nikijuluw. *Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal: Blue Water Crime*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2008.

dilakukan APEC Fisheries Working Group di perairan Asia Tenggara, dimana dalam studi tersebut ditemukan sifat atau jenis praktik penangkapan ikan yang terjadi di wilayah Asia Tenggara, antara lain:

- Penggunaan alat tangkap dan metode penangkapan yang dilarang (dinamit, racun, *push net*, dan *small net*);
- Penangkapan ikan yang tidak sah di *management zones*;
- Penangkapan ikan yang tidak sah di daerah atau musim tertentu;
- Penangkapan ikan ilegal oleh kapal penangkapan ikan asing;
- Penangkapan ikan yang tidak dilaporkan/*misreporting*, khususnya kapal penangkap asing;
- Penggunaan kapal penangkapan yang tidak sah;
- Penangkapan ikan dengan izin palsu;
- Penangkapan jenis spesies yang dilarang;
- Merapat di pelabuhan yang tidak sah;
- Penangkapan spesies yang dilindungi.⁵

Kemudian APEC mengklasifikasikan jenis atau sifat praktik penangkapan ikan ilegal yang terjadi di wilayah Asia Tenggara yang dilakukan oleh kapal penangkap ikan asing, yaitu antara lain:

- Mengambil ikan melebihi kuota yang telah ditetapkan;
- Mengambil spesies yang dilarang;
- Mengambil spesies yang berbahaya;
- Penggunaan metode penangkapan yang ilegal;
- Penangkapan ikan tanpa izin;
- *Misreporting*; dan
- Kegagalan pengoperasian *vessel monitoring system* (VMS).

Dari definisi yang diberikan sumber-sumber diatas, penulis mencoba mensimplifikasi definisi penangkapan ikan ilegal. Menurut pemahaman penulis, penangkapan ikan dikatakan ilegal harus memenuhi syarat, antara lain:

- Tidak mengantongi izin dari pemerintah otoritas;

⁵ APEC Fisheries Working Group. *Op. cit.* Hlm 16-17.

- Bila telah mengantongi izin, penangkapan ikan dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam izin; dan
- Penangkapan ikan, baik yang telah mengantongi atau belum mengantongi izin, namun dilakukan dengan metode atau alat penangkapan yang belum diatur aatau daerah penangkapan yang belum diatur pengelolaannya.

2.1.2. Kondisi *Overfishing*

Bicara mengenai praktik penangkapan ikan ilegal tidak dapat dipisahkan dari kondisi *overfishing* (penangkapan ikan secara berlebihan). Dewasa ini, penangkapan ikan ilegal dilakukan melalui sindikat besar.⁶ Jumlah total ikan yang dicuri pun besar, rata-rata satu kapal menangkap minimal 1 ton.⁷ Bila praktik ini dilakukan oleh banyak pihak dan secara terus-menerus, maka tentu saja akan mengancam keberadaan sumber daya perikanan. Dikatakan demikian, karena ikan termasuk sumber daya yang lama meregenerasi dirinya. Oleh karena itu, bila penangkapan dilakukan terus-menerus tanpa memperhatikan regenerasi ikan, maka lambat laun ikan akan habis dan dapat mengalami kondisi *overfishing*.

Secara umum, kondisi *overfishing* dapat diterjemahkan sebagai kondisi dimana jumlah ikan yang ditangkap melebihi jumlah yang dibutuhkan untuk mempertahankan stok ikan dalam suatu daerah penangkapan tertentu.⁸ Lebih spesifik lagi lanjut Akhmad Fauzi, praktik *overfishing* dapat dikategorikan menjadi beberapa tipe, yaitu:

- *Recruitment overfishing* adalah situasi dimana populasi ikan dewasa ditangkap sedemikian rupa sehingga tidak mampu lagi untuk melakukan reproduksi untuk memperbaharui spesiesnya lagi;
- *Growth overfishing* terjadi manakala stok yang ditangkap rata-rata ukurannya lebih kecil daripada ukuran yang seharusnya untuk berproduksi pada tingkat *yield per recruit* yang maksimum;

⁶ Selain “didalangi” oleh sindikat-sindikat besar, penangkapan ikan ilegal juga masih dilakukan oleh nelayan-nelayan tradisional.

⁷ Hasil wawancara dengan Dra. Clara Tiwow, S. H., M. Si., Kepala Bagian Hukum, Humas dan Organisasi P2SDKP Departemen Kelautan dan Perikanan RI pada tanggal 16 April 2009.

⁸ Akhmad Fauzi. *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis dan Gagasan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005. Hlm 28-29.

- *Economic overfishing* terjadi jika rasio biaya/harga terlalu besar atau jumlah input yang dibutuhkan lebih besar daripada jumlah input yang dibutuhkan untuk memproduksi pada tingkat rente ekonomi yang maksimum (*maximized economic rent*);
- *Malthusian overfishing* terjadi manakala nelayan skala kecil yang biasanya miskin dan tidak memiliki alternatif pekerjaan memasuki industri perikanan namun menghadapi hasil tangkap yang menurun. Kondisi ini memicu destruksi ekosistem secara keseluruhan (ADB, 2004).⁹

Menurut perkiraan FAO, mencapai 80% dari stok ikan di dunia berada dalam kondisi *fully exploited, overexploited* dan bahkan telah habis (*depleted*).¹⁰ Berikut ini disajikan tabel kondisi stok ikan di perairan Samudera Pasifik.

Tabel 2.1
Status Stok Sumber Daya Ikan di Samudera Pasifik

Daerah Penangkapan/Spesies	Status	Negara Penangkap Utama	RFMO yang Berkompetensi
Pasifik Baratdaya			
Largehead hairtail	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Cina	Convention on the Conservation of Pollock Resources in the Central Bering Sea (CCBSP)
Alaska (Walleye) pollock	Tereksplorasi penuh		
Flying squid, Boreal clubhook squid and Boreopacific armhook squid	<i>Moderately exploited</i> ke tereksplorasi penuh		
Pacific Ocean perch	Habis		

⁹ Akhmad Fauzi. *Ibid.* Hlm 28-29.

¹⁰ FAO. *Report of the FAO Regional Workshop on the Elaboration of National Plans of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing – Pacific Islands Subregion*. Rome: Food and Agriculture Organization (FAO) Fisheries Report No. 786, 2005.

Pasifik Timurlaut			
Alaska (Walleye) pollock	Tereksplorasi penuh		
Chinook salmon	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	AS, Kanada	North Pacific Anadromous Fish Commission (NPAFC) NPAFC
Coho salmon	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan		
North Pacific hake	<i>Underexploited</i> ke habis	AS	
Pacific Herring	<i>Moderately exploited</i> ke eksploitasi berlebihan		
Other shrimps	Tereksplorasi berlebihan ke habis	AS, Kanada	
Pasifik Barat dan Tengah			
Lizardfishes	<i>Moderately exploited</i> ke eksploitasi berlebihan	Thailand, Indonesia, Malaysia, Filipina	
Ponyfishes		Indonesia, Filipina	
Giant tiger prawn		Indonesia, Australia	
Southwest Pacific			
Orange roughly	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Selandia Baru	South Pacific RFMO (SPRFMO)
Oreo dories	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Selandia Baru	SPRFMO
Silver gemfish	Tereksplorasi penuh ke	Selandia Baru, Australia	

Flying fish	eksploitasi berlebihan Tereksplorasi penuh		
Pasifik Timur dan Tengah			
Miscellaneous coastal fishes	Moderately exploited ke eksploitasi berlebihan		
Shrimps and prawns	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan		SPRFMO
Jumbo flying squid	<i>Moderately</i> ke tereksplorasi penuh		SPRFMO
Pasifik Tenggara			
Patagonian grenadier	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile	
South Pacific hake	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile, Peru	
Southern hake	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile	
Anchovetta	Eksplorasi berlebihan ke habis	Peru, Chile	
Auracanian herring	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile	
South American pilchard	Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile, Peru, Ecuador	Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) SPRFMO
Eastern Pacific bonito	Eksplorasi	Peru	

Chilean jack mackerel	berlebihan ke habis Tereksplorasi penuh ke eksploitasi berlebihan	Chile, Peru	SPRFMO
Chub mackerel	<i>Moderately</i> to tereksplorasi penuh		
Tuna dan Spesies sejenis tuna			
Albacore (Northern Pacific)	Tereksplorasi penuh		WCPFC
Albacore (Southern Pacific)	Tereksplorasi penuh		WCPFC
Bigeye tuna (Eastern Pacific)	Eksploitasi berlebihan		IATTC WCPFC
Bigeye tuna (Western and Central Pacific)	Tereksplorasi penuh		
Pacific Bluefin tuna (Pacific)	Eksploitasi berlebihan	Japan, Chinese Taipei, Mexico	WCPFC
Southern Bluefin tuna (including the Pacific)	Habis	Japan, Australia, New Zealand, Chinese Taipei, Indonesia, Korea	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT)
Yellowfin tuna (Eastern Pacific)	Tereksplorasi penuh		IATTC
Blue Marlin (Pacific)	Eksploitasi penuh		WCPFC

Sumber: FAO (2005)¹¹

Dari tabel diatas dapat dilihat, beberapa sumber daya ikan seperti salmon, *patagonian* dan *shrimp* telah berada di kondisi *overexploited*, bahkan di beberapa jenis seperti *bluefin tuna*, *bonito* dan *perch* telah habis. Sumber daya ikan jenis tuna dan beberapa spesiesnya telah berada di kondisi yang memprihatinkan bila

¹¹ J. J. Maguire, et al., *The State of World Highly Migratory, Straddling and Other High Seas Fishery Resources and Associated Species*. Rome: FAO Fisheries Technical Paper 495, 2006.

dibanding dengan sumber daya ikan lainnya, karena hampir di seluruh wilayah Samudera Pasifik, tuna telah mengalami kondisi *fully exploited*, bahkan untuk spesies *southern bluefin tuna* telah habis.

Kondisi *overfishing* di wilayah perairan Indonesia tercatat yang paling besar di kawasan Asia Tenggara, bahkan di dunia. Menurut Aziz *et.al* dalam Dahuri (2002), pada tahun 1998 saja jenis stok sumber daya perikanan Indonesia yang berada dalam kondisi *overfishing*, antara lain udang (hampir di seluruh perairan Indonesia, kecuali Laut Seram sampai Teluk Tomini, Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia); ikan karang (mengalami *overfishing* di perairan Laut Jawa, Selat Makassar dan Laut Flores, Laut Banda, Laut Sulawesi, Samudera Pasifik dan Samudera Hindia); ikan demersal (mengalami *overfishing* di perairan Selat Malaka, Selat Makassar dan Laut Flores, Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik serta Laut Arafura); ikan pelagis kecil (mengalami *overfishing* di perairan Selat Malaka dan Laut Jawa); ikan pelagis besar (mengalami *overfishing* di perairan Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik); lobster (mengalami *overfishing* di perairan Selat Makassar dan Laut Flores); cumi-cumi (mengalami *overfishing* di perairan Selat Malaka, Laut Jawa, Selat Makassar dan Laut Flores serta Laut Arafura)¹² Kondisi *overfishing* ini terjadi ini tidak hanya karena dilakukan oleh armada perikanan nasional, tetapi juga dilakukan oleh nelayan asing, baik secara legal maupun ilegal.

Williams (2007) memberikan kondisi *overfishing* di beberapa negara, seperti Indonesia, Thailand, Filipina dan Vietnam, sebagai berikut:

- Sumber daya kelautan dan perikanan Indonesia semakin mendekat ke arah *fully exploited* dan beberapa telah terjadi *overexploited*;
- Densitas ikan di Teluk Thailand menurun sebesar 86% antara tahun 1961-1991 dan;
- Kapasitas penangkapan telah meningkat tiga kali lipat di Vietnam, dimana penangkapan hanya dua kali lipat dan di wilayah Teluk Tonkin, dimana

¹² Rokhmin Dahuri. *Membangun Kembali Perekonomian Indonesia melalui Sektor Perikanan dan Kelautan*. Jakarta: Lembaga Informasi dan Studi Pembangunan Indonesia, 2002. Hlm. 64.

sumber daya perikanannya dibagi dengan Cina, sumber daya perikanan menurun sampai 75% antara tahun 1985 – 1997.¹³

Seperti yang dijelaskan Williams bahwa sumber daya kelautan dan perikanan Indonesia semakin mendekati ke arah *fully exploited* dan beberapa telah terjadi *overexploited*, disertasi penelitian Aji Sularso juga menemukan bahwa di salah satu perairan Indonesia yang potensial, yaitu perairan Laut Arafura-Timor juga dibayang-bayangi oleh ancaman kondisi perairan yang *overfishing*. Dalam kesimpulannya, penangkapan udang di wilayah Laut Arafura secara umum berada pada kondisi “*economic overfishing*” atau tangkap lebih secara ekonomis. Secara keseluruhan, kondisi *effort* di Laut Arafura telah melebihi tingkat yang seharusnya, sehingga dapat dikatakan bahwa pengelolaan perikanan di Laut Arafura masih dibawah tingkat optimal atau berada dalam kondisi sub-optimal. Hal ini, menurutnya dapat dilihat dari kondisi terakhir pada tahun 2005, tingkat *effort*-nya sebesar 106.500 *day-fish* yang sudah diatas tingkat optimal sekitar 74.000 *day-fish*.¹⁴ Eskalasi praktik *overfishing* sedikit banyak dipicu oleh jarak atau *gap* yang makin lebar antara kebutuhan permintaan (*demand*) ikan dan kemajuan teknologi di satu sisi dengan kemampuan penyediaan sumber daya yang terbatas di sisi lain, dimana hal ini terjadi baik oleh kegiatan non-komersial maupun kegiatan komersial.¹⁵

Efek dari kondisi *overfishing* ini akan berpengaruh besar terhadap stok sumber daya ikan yang ada di perairan. Sama seperti jika kita tidak menjaga bumi agar pemanasan global tidak terjadi, sumber daya ikan pun harus dijaga supaya dapat terus memenuhi kebutuhan umat manusia.

2.1.3. Nilai Praktik Penangkapan Ikan Ilegal dalam Skala Global dan Regional

Code of Conduct memperhatikan aspek keberlangsungan ekosistem dan sumber daya perikanan yang terkandung didalamnya dalam upaya pengaturan

¹³ M. J. Williams. *Emneshed Australia and Southeast Asia's Fishers*. Australia: Lowy Institute, 2007.

¹⁴ Aji Sularso. *Alternatif Pengelolaan Perikanan Udang di Laut Arafura [disertasi]*. Bogor: Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, 2005. Hlm 100.

¹⁵ Akhmad Fauzi. *Op. cit.* Hlm 31.

penangkapan ikan dan pencegahan terjadinya penangkapan ikan ilegal. Namun, jauh daripada itu, ada aspek lain yang terkandung dalam penangkapan ikan ilegal, salah satunya adalah nilai ekonomi yang terkandung dalam praktik penangkapan ikan ilegal. Aspek inilah yang menjadi aspek perhatian dalam studi mengenai praktik penangkapan ikan ilegal. Menurut Nikijuluw (2008), praktik penangkapan ikan ilegal memiliki pengaruh *cost-benefit paralysis* (kelumpuhan ekonomi akibat tindakan kriminal) yang dianggap besar.¹⁶ Namun, lanjutnya, praktik ini masih sangat sulit untuk diketahui besaran atau *magnitude* ekonominya secara akurat. Kerugian dan keuntungan ekonomi akibat praktik-praktik ilegal yang terjadi di daratan saja dan yang kasat mata, serta banyak disadari dan diketahui untung ruginya masih sulit diketahui untung ruginya, apalagi praktik penangkapan ikan ilegal yang dilakukan di tengah laut, jauh dari pandangan mata dan perhatian orang banyak serta pemerintah. Tentu saja hal itu lebih sulit untuk ditaksir dan diketahui *magnitude* ekonominya. Menurut Gianni dan Simpson (2005), salah satu kesulitan untuk mencari data dan informasi yang akurat adalah fakta bahwa penangkapan ikan ilegal dikelola dan dijalankan dengan struktur korporasi yang tinggi tingkat kerahasiannya (salah satu ciri *organized crime*), serta jaringan bisnis yang kompleks yang sengaja menutup realitas sebenarnya yang terjadi.¹⁷ Bahkan *Marine Resource Assessment Group Ltd*, secara eksplisit mengatakan bahwa praktik penangkapan ikan ilegal adalah suatu kriminal terorganisasi (*organized crime*) yang dilakukan secara lintas batas negara dan memiliki dampak yang sangat besar bagi kesejahteraan dan keamanan manusia. Ketiadaan data global akibat tidak dilaporkannya (*unreported*) praktik ini yang terjadi secara internasional ini sulit diestimasi derajat atau dampak kerugiannya, meskipun dampak dan akibat globalnya sudah sangat terasa dan membuat banyak rakyat dan nelayan skala kecil di negara berkembang makin menderita.

Namun, dibalik kenyataan empiris tersebut, nilai kerugian ekonomis dari penangkapan ikan ilegal sampai saat ini terus diteliti oleh para pakar. Menurut Schmidt (2005) dalam Nikijuluw, laporan *Organization for Economic*

¹⁶ APEC Fisheries Working Group. *Loc. cit.* Hlm 52.

¹⁷ Gianni, M dan W. Simpson. *The Changing Nature of High Sea Fishing. How Flag of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. WWF dan Departement of Agriculture, Fisheries and Forestry, Australian Government, 2005. Hlm 84.

Cooperation and Development (OECD) (2006) mengungkapkan bahwa di kawasan yang dikelola oleh salah satu *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO), yaitu *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT), sekitar sepertiga atau sekitar 4.000 ton tuna yang didaratkan merupakan tangkapan ilegal. Di kawasan yang sama, yaitu yang dikelola oleh RFMO *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC), 10% atau sekitar 140.000 ton tuna yang didaratkan per tahun diduga berasal dari proses produksi yang dijalankan secara ilegal. Laporan OECD ini juga mengungkapkan bahwa 40% dari total pendaratan *patagonian toothfish* dari kawasan kompetensi *Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR) ditangkap dengan cara ilegal.

Laporan lain mengungkapkan bahwa pada periode 1996 – 2000, *toothfish* dengan nilai US\$518 juta didaratkan dari kawasan CCAMLR melalui praktik penangkapan ilegal. Nilai ini lebih besar dari nilai produksi perikanan melalui cara-cara legal, yaitu US\$486 juta.¹⁸ Organisasi lain yang melakukan penelitian terhadap nilai ekonomis kerugian penangkapan ikan ilegal adalah Greenpeace. Menurut laporan Greenpeace tahun 2006, lebih dari 90% *patagonian toothfish* yang tiba di meja konsumen ditangkap dengan cara ilegal dari laut di bagian selatan bumi. Nilai hasil tangkapan ilegal ini diperkirakan lebih dari US\$500 juta per tahun. Dikarenakan penangkapan ikan ilegal ini berlangsung sepanjang tahun, maka para ahli biologi menduga bahwa pada akhir tahun 2009, *toothfish* mungkin akan punah.¹⁹

Suatu studi lain yang dilakukan oleh *Marine Resource Assessment Group* (MRAG), menyatakan di kawasan Guinea, Sierra Leone, Liberia, Angola, Namibia, Mozambik, Kenya, Seychelles dan New Guinea, pada tahun 2005 estimasi nilai kerugian praktik penangkapan ikan ilegal mencapai US\$372 juta per tahun. Nilai itu sama dengan 23% dari keseluruhan nilai total ikan yang ditangkap. Dengan kata lain, seperlima nilai ikan yang didaratkan 9 (sembilan) negara tersebut adalah hasil dari penangkapan ikan ilegal. Dengan menggunakan

¹⁸ Victor P. H. Nikijuluw. *Op. cit.* Hlm 54-55.

¹⁹ Victor P. H. Nikijuluw. *Ibid.* Hlm 55.

data dari hasil penelitian di 9 (sembilan) negara tersebut, MRAG kemudian melakukan ekstrapolasi untuk menduga *magnitude* nilai penangkapan ikan ilegal di sub-Saharan Afrika yang diestimasi mencapai sekitar US\$0.9 miliar per tahun. Selain untuk menduga nilai penangkapan ikan ilegal di sub-Saharan Afrika berdasarkan hasil penangkapan ikan yang didaratkan di kawasan tersebut, MRAG juga melakukan estimasi nilai penangkapan ikan ilegal dunia, yaitu yang ditangkap di kawasan sub-Saharan Afrika tetapi didaratkan bukan di wilayah Afrika. Estimasi dilakukan dengan cara memperhitungkan kegiatan penangkapan ikan ilegal yang dilakukan di laut lepas (*high seas*) dan zona ekonomi eksklusif (ZEE) negara-negara di Afrika. Kesimpulan yang didapat yaitu bahwa nilai-nilai perikanan penangkapan ikan ilegal di laut lepas, yang terdiri dari jenis-jenis ikan tuna (*bluefin, yellowfin, albacore big eye, chilean jack, mackerel*), cucut, *tootfish, cod, redfish, alfosino, orange roughy* dan cumi-cumi adalah sekitar US\$0.25 miliar per tahun. Dengan menjumlahkan ketiga nilai tersebut, para peneliti MRAG menyimpulkan bahwa nilai produk perikanan dunia yang ditangkap secara ilegal di kawasan Afrika adalah sekitar US\$2.436 miliar atau sekitar Rp24 triliun per tahun.

Selanjutnya, tim peneliti MRAG melakukan estimasi nilai penangkapan ikan ilegal di seluruh dunia. Asumsi yang dipakai MRAG dalam melakukan estimasi ini adalah bahwa praktik penangkapan ikan ilegal hanya marak dan signifikan berlangsung di 3 (tiga) kawasan utama di dunia, yaitu antara lain, sub-Saharan Afrika, Amerika Tengah serta Asia Tenggara. Secara kasar, tim peneliti MRAG mengasumsikan bahwa ketiga kawasan ini memiliki ciri yang sama, baik dalam kegiatan penangkapan ikan maupun kemampuan pemerintah masing-masing negara dalam mencegah dan menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal. Dengan asumsi tersebut, secara sederhana MRAG menduga bahwa nilai total kerugian dari praktik penangkapan ikan ilegal untuk ketiga kawasan tersebut yaitu tiga kali (3x) nilai kerugian penangkapan ikan ilegal di kawasan sub-Saharan Afrika, yaitu sekitar US\$4.3 miliar per tahun atau sekitar Rp43 triliun per

tahun.²⁰ Nilai kerugian yang ditaksir ini merupakan akumulasi kerugian yang dialami negara-negara yang pemilik kedaulatan dan hak berdaulat di perairan yang berada di 3 (tiga) kawasan tersebut, yaitu sub-Saharan Afrika, Amerika Tengah dan Asia Tenggara. Bila dilihat dari konteks perekonomian dunia, jelas angka ini akan mempengaruhi ekonomi dunia, karena tiga kawasan ini merupakan kawasan yang paling banyak didatangi pelaku penangkapan ikan ilegal.

Secara global, laporan FAO mengemukakan bahwa di beberapa wilayah penangkapan penting dunia, hasil penangkapan ikan ilegal ditaksir sebesar 30% dari total hasil tangkapan dari spesies-spesies ikan tertentu. FAO juga menduga bahwa jumlah ikan yang didaratkan melalui praktik penangkapan ikan ilegal kira-kira tiga kali jumlah ikan yang didaratkan secara resmi. Saat ini, nilai total ikan hasil tangkapan dunia secara resmi tercatat sekitar US\$70 miliar per tahun. Jika nilai penangkapan ikan ilegal adalah tiga kali nilai penangkapan ikan ilegal, maka didapatkan angka nilai kerugian atas praktik penangkapan ikan ilegal sebesar US\$210 miliar per tahun.²¹

2.1.3. Implikasi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

Selain implikasi pada aspek ekonomi, efek langsung dari praktik penangkapan ikan ilegal akan berdampak pada aspek sosial dan lingkungan. Namun, diantara aspek-aspek tersebut, aspek ekonomi merupakan yang terkena imbas negatif paling besar akibat praktik penangkapan ikan ilegal, karena penangkapan ikan ilegal merupakan bagian awal dari usaha perikanan yang sifatnya juga ilegal. Pada akhirnya, praktik penangkapan ikan akan mengancam pembangunan ekonomi suatu negara dan *food security* yang diperuntukkan bagi rakyat.²²

²⁰ Marine Resource Assessment Group. *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries: Synthesis Report*. London: Marine Resource Assessment Group, 2005. Hlm 16.

²¹ Victor P. H. Nikijuluw. *Loc. cit.* Hlm 58.

²² APFIC. "Managing Fishing Capacity and Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Asia." *APFIC Regional Consultative Workshop*, Thailand, 13-15 Juni 2007. Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific, 2007. Diakses dari <<http://www.apfic.org/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=41&lid=208>>

Praktik penangkapan ikan ilegal terjadi di hampir seluruh belahan dunia. Dewasa ini, praktik penangkapan ikan ilegal telah berubah cara operasinya bila dibandingkan dengan cara operasi pada pertengahan 1990-an. Sekarang, praktik penangkapan ikan ilegal telah menjadi “*a highly sophisticated form of transnational organized crime*”, dengan ciri-ciri antara lain, kontrol pergerakan kapal yang modern dan peralatan yang modern, termasuk tangki untuk mengisi bahan bakar di tengah laut.²³

Kegiatan penangkapan ikan merupakan kegiatan yang dijadikan mata pencaharian di beberapa negara dunia, khususnya di kawasan Asia Tenggara. FAO memperkirakan bahwa pada tahun 2004, ada sebanyak 8,5 juta orang di Cina yang menggantungkan hidupnya sebagai nelayan, sebanyak 4 juta nelayan di Indonesia, 230.000 nelayan di Jepang dan sekitar 95.000 di Peru.²⁴ Di beberapa kasus, nelayan yang mencari ikan secara individu, melakukan praktik penangkapan ikan ilegal didorong karena ingin mendapatkan pendapatan yang besar. Sebagai contoh, di Filipina, rekrutmen orang-orang desa sebagai anak buah kapal (ABK) di kapal penangkap yang melakukan penangkapan ikan ilegal, diisi oleh mereka yang tidak memiliki pekerjaan. ABK ini kemudian diberi upah yang rendah sedangkan mereka harus bekerja dengan waktu yang lama, dengan tidak diperhatikan keselamatan kerjanya dan tidak diberikan makanan dan akomodasi yang layak.²⁵ Kontrak kerja yang tidak adil dan upah yang rendah memberi efek buruk bagi kehidupan nelayan-nelayan. Keadaan ini terjadi karena nelayan yang bekerja pada kapal penangkap ikan umumnya berada di dalam posisi yang lemah. Kontrak kerja yang mereka dapatkan umumnya sangat tidak adil dan merugikan. Upah yang rendah juga sangat tidak layak untuk kondisi dan tuntutan kerja di laut. Nelayan-nelayan Indonesia juga mendapatkan upah yang rendah. Nelayan-nelayan yang bekerja di Laut Lepas, umumnya di kapal-kapal rawai-tuna Samudera Hindia pada tahun 2007, rata-rata pendapatan yang diterima hanya Rp18.500 per hari, yang bila dihitung sebulan hanya sekitar Rp555.000.

²³ “Illegal Fishing in the Southern Ocean: The Problem, Practices and Perpetrators.” *Australian Antarctic Magazine* 5 Winter. 2003: 16.

²⁴ FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture*. Rome: FAO, 2006.

²⁵ Bernardi S. *Letter to Chatham House from the Apostleship of the Sea*. 4 Mei 2006. Diakses dari <http://www.illegal-fishing.info/item_single.php?item=document&item_id=67&approach_id>

Pendapatan ini jauh lebih kecil dari upah minimum di banyak daerah yang sudah mencapai Rp1 juta per bulan.²⁶

Standar keselamatan yang buruk juga merupakan permasalahan yang timbul akibat dari praktik penangkapan ikan ilegal. Standar keselamatan yang buruk ini akan berakibat pada kecelakaan yang berakibat luka serius bahkan kematian. Praktik penangkapan ikan ilegal dilakukan dengan tidak memperhatikan standar yang telah ditetapkan oleh *International Labor Organization* (ILO). Menurut ILO, pekerjaan sebagai nelayan adalah pekerjaan yang sangat berbahaya. Namun, kewajiban dan syarat internasional tentang konstruksi kapal tidak pernah diterapkan atau diikuti oleh kapal perikanan. Umumnya, kapal penangkap ikan yang melakukan praktik penangkapan ikan ilegal sudah tua usianya dan tidak mendapat perawatan serta pemeliharaan yang memadai. Keuntungan ekonomi, melalui sebesar-besarnya penghematan biaya adalah alasan penggunaan kapal tua oleh pelaku praktik penangkapan ikan ilegal. Penggunaan kapal tua juga adalah untuk mengurangi resiko atau kerugian ketika tertangkap, ditahan dan disita. Namun, akibatnya yaitu keselamatan nelayan yang dikorbankan.²⁷

Konsekuensi akan kerusakan lingkungan yang serius akan muncul ketika praktik penangkapan ikan ilegal dilakukan dengan cara atau metode yang merusak lingkungan, seperti praktik penangkapan ikan dengan menggunakan dinamit dan racun berbahaya. Terlebih lagi, tidak hanya banyak ikan yang mati, namun habitat dimana tempat tinggal ikan akan juga terkena dampak, seperti *coral reef*. Secara umum, akan terjadi degradasi lingkungan sebagai akibat dari praktik penangkapan ikan ilegal yang tidak memperhatikan kelestarian lingkungan laut. Akibat dari degradasi lingkungan laut, akan menyebabkan menurunnya kesempatan *ecotourism*.

²⁶ Victor P. H. Nikijuluw. *Blue Water Crime: Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2008. Hlm 130.

²⁷ Victor P. H. Nikijuluw. *Ibid.* Hlm 131.

2.2. Kondisi Perikanan Indonesia

Sumber daya perikanan laut Indonesia memiliki potensi yang besar. Hasil dari riset Komisi Stok Ikan Nasional menyebutkan bahwa stok sumber daya perikanan Indonesia diperkirakan sebesar 6,4 juta ton per tahun. Demikian juga dengan sumber daya alam kelautan lainnya, seperti sumber daya minyak, gas dan mineral laut lainnya, serta potensi material untuk bioteknologi yang diperkirakan mencapai kapitalisasi pasar triliunan rupiah.²⁸

Tabel 2.2
Potensi Sumber Daya Ikan tahun 2005

No.	Spesies	MSY (ribu ton)
1.	Pelagis Besar	1.165,36
2.	Pelagis Kecil	3.605,66
3.	Demersal	1.365,09
4.	Ikan Karang	145,25
5.	Udang Penuk	94,80
6.	Lobster	4,80
7.	Cumi	28,25

Sumber: LIPI dan DKP (2001)

Dari spesies yang mencapai ribuan tersebut, menurut pengkajian stok ikan di perairan Indonesia yang dilakukan Badan Riset Kelautan dan Perikanan DKP (BRKP-DKP) dan P3O LIPI, nilai potensi lestari (*maximum sustainable yield-MSY*) sumber daya perikanan Indonesia mencapai 6,4 juta ton.²⁹

Pada data Departemen Kelautan dan Perikanan tahun 2005, potensi lestari sumber daya ikan laut Indonesia diperkirakan sebesar 6,408 juta ton per tahun, yang terdiri dari pelagis besar sekitar 1,165 juta ton per tahun, pelagis kecil sekitar

²⁸ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan. *Refleksi 2008 dan Outlook 2009*. Jakarta: Direktorat Jenderal P2SDKP, 2008. Hlm 1.

²⁹ *Ibid.* Hlm 102.

3,605 juta ton per tahun, demersal sekitar 0,145 juta ton per tahun dan udang termasuk cumi-cumi sekitar 0,128 juta ton per tahun.³⁰

Tabel 2.3
Potensi Sumber Daya Ikan dan Tingkat Pemanfaatannya menurut WPPRI

WPPRI	Potensi (1.000 ton)	Produksi (1.000 ton)	Status Pemanfaatan
1. Selat Malaka	276,03	389,28	<i>overfishing</i> (>100%)
2. Laut Cina Selatan	1.057,05	379,90	<i>underfishing</i> (35,94%)
3. Laut Jawa	796,64	1.094,41	<i>overfishing</i> (>100%)
4. Selat Makassar dan Teluk Flores	929,72	655,45	<i>underfishing</i> (70,50%)
5. Laut Banda	277,99	228,48	<i>underfishing</i> (82,19%)
6. Laut Seram dan Teluk Tomini	590,82	197,64	<i>underfishing</i> (33,46%)
7. Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik	632,72	237,11	<i>underfishing</i> (37,47%)
8. Laut Arafura	771,55	263,37	<i>underfishing</i> (34,14%)
9. Samudera Hindia	1.076,89	623,78	<i>underfishing</i> (57,92%)
Total Nasional	6.409,21	4.069,42	<i>underfishing</i> (63,49%)

Sumber: Departemen Kelautan dan Perikanan (2003)

Sumber daya perikanan yang melimpah tersebut tersebar di seluruh wilayah perairan Indonesia, mulai dari wilayah perairan Indonesia yang menjadi laut teritorial, zona tambahan, perairan pedalaman dan ZEEI. Pada tahun 2007,

³⁰ Suseno. *Menuju Perikanan Berkelanjutan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, 2007.

ditetapkan bahwa 4,4 juta ton merupakan jumlah tangkapan yang diperbolehkan ditangkap oleh nelayan dalam negeri di perairan Indonesia dan 1,86 juta ton merupakan jumlah tangkapan yang diperbolehkan ditangkap oleh nelayan atau kapal penangkap ikan Indonesia di ZEEI. Pemerintah Indonesia kemudian menetapkan terdapat sisa dari jumlah tangkapan yang diperbolehkan, yang tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh nelayan dan kapal penangkap ikan Indonesia di ZEEI, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (2) UNCLOS, Pemerintah Indonesia memberikan kesempatan kepada nelayan atau kapal penangkap ikan negara lain untuk melakukan pemanfaatan sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

Kondisi perikanan tangkap Indonesia dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari profil nelayan tradisional Indonesia atau armada penangkapan tradisional sebagai tolak ukur perikanan Indonesia. Dapat dikatakan demikian karena 85% armada penangkapan yang beroperasi di perairan Indonesia, terutama pada perairan pantai masih didominasi armada penangkapan kecil atau tradisional, dilain pihak armada yang berukuran lebih besar untuk operasi penangkapan di luar perairan pantai (*offshore*) walaupun telah dilakukan penambahan dalam negeri tetap jumlahnya masih sangat kecil (15%).³¹ Di Indonesia, nelayan penangkap ikan dapat dikategorikan menjadi nelayan tradisional, nelayan semi-tradisional, dan nelayan semi-industri dan industri, dengan komposisi sebagai berikut:

- Nelayan tradisional: perahu tanpa motor sebanyak 229.337 buah dan perahu motor tempel sebanyak 77.779 buah;
- Nelayan semi-tradisional: perahu motor <10 *Gross Ton* sebanyak 45.049 buah;
- Nelayan semi-industri dan industri: kapal motor >10 *Gross Ton* sebanyak 7.003 buah.³²

³¹ Departemen Kelautan dan Perikanan RI. *Perikanan Tangkap Indonesia (Suatu Pendekatan Filosofis dan Analisis Kebijakan)*. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. 3 Maret 2005
<<http://www.dkp.go.id/content.php?c=1823>>

³² Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Loc cit.*

Masih banyaknya nelayan-nelayan Indonesia yang bermodalkan perahu tanpa motor dibandingkan kapal penangkap ikan asing yang bermodalkan peralatan canggih membuat nelayan tradisional Indonesia kalah bersaing dalam praktik penangkapan ikan. Faktor inilah yang menjadi salah satu pemicu terjadinya praktik penangkapan ikan secara ilegal yang dilakukan kapal penangkap ikan asing, dimana perahu tanpa motor nelayan tradisional Indonesia mengalami kesulitan dalam menangkap ikan ke perairan-perairan dalam yang lebih banyak terdapat sumber daya ikannya.

Pemberian kesempatan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya ikan di ZEEI merupakan implementasi dari ketentuan UNCLOS Pasal 62 ayat (2). Namun, dalam pemberian kesempatan pemanfaatan dan pengelolaan kepada suatu negara harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- Telah diadakan perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara asing asal kapal penangkap;
- Kebangsaan kapal perikanan yang digunakan sama dengan kebangsaan orang atau badan hukum asing; dan
- Terdapat surplus atau sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

Pada dasarnya, Indonesia memberikan kesempatan kepada negara lain untuk dapat melakukan pemanfaatan atas sisa dari jumlah tangkap yang diperbolehkan, yang tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh nelayan dan kapal penangkap ikan Indonesia. Namun, saat ini Indonesia tidak melakukan kerjasama perikanan dengan negara manapun, termasuk kesepakatan atau persetujuan mengenai pemberian kesempatan dalam pemanfaatan sisa atau surplus jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

2.3. Praktik Penangkapan Ikan Ilegal di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia

Sama dengan praktik penangkapan ikan ilegal yang terjadi di kawasan dan negara lain di dunia, Indonesia pun tidak memiliki data dan angka yang pasti mengenai penangkapan ikan ilegal yang terjadi di perairannya. Namun, beberapa peneliti dan lembaga di Indonesia telah melakukan estimasi nilai kerugian praktik

penangkapan ikan ilegal yang terjadi berdasarkan asumsi dan temuan di lapangan. Menurut Rokhmin Dahuri, sampai tahun 2002 saja, nilai kerugian negara akibat praktik penangkapan ikan ilegal mencapai angka US\$1.362 miliar per tahun, yang terdiri dari:

- a. Sebesar US\$240 juta kerugian akibat selisih harga bahan bakar karena kapal perikanan ilegal membeli bahan bakar dengan harga subsidi, padahal seharusnya dengan harga pasar;
- b. Sebesar US\$1 miliar kerugian akibat kehilangan devisa;
- c. Sebesar US\$22 juta kerugian karena selisih iuran Dana Pengembangan Keahlian dan Ketrampilan (DPKK); dan
- d. Sebesar US\$100 juta kerugian dari dana yang harus dibayarkan kepada pemerintah otoritas.³³

Handoko (2004) memberikan angka yang tidak jauh berbeda dengan angka Rokhmin Dahuri, dengan menduga bahwa jumlah devisa yang hilang akibat praktik penangkapan ikan ilegal berkisar US\$1.9 miliar per tahun atau setara dengan Rp19 triliun per tahun, yang terdiri dari kerugian-kerugian antara lain sebagai berikut:

- a. Penangkapan ikan di wilayah perairan zona ekonomi eksklusif (ZEE) Indonesia yang dilakukan oleh sekitar 4.000 buah kapal dan ekspornya yang tidak dilaporkan. Kerugian tindakan ini ditaksir mencapai sekitar US\$1.2 miliar per tahun;
- b. Kapal-kapal impor sebanyak 475 buah diperoleh oleh pengusaha Indonesia dengan berbagai cara penipuan sedemikian rupa, sehingga seolah-olah kapal tersebut menjadi milik pengusaha Indonesia, tetapi sesungguhnya masih dimiliki oleh perusahaan asing. Akibatnya, kapal-kapal ini mendapatkan kemudahan dan diperlakukan seperti kapal Indonesia asli. Praktik ini kemudian membuat negara mengalami kerugian sekitar US\$412 juta per tahun. Nilai kerugian tersebut terjadi karena kapal-kapal ini membeli bahan bakar dengan harga subsidi (seharusnya dengan harga pasar), melakukan *transshipment* (bongkar muat antar kapal), dan

³³ Victor P. H. Nikijuluw. *Ibid* hlm 67.

selanjutnya membawa ikan secara ilegal ke negara lain, menggunakan nelayan atau anak buah kapal (ABK) asing tidak sesuai dengan ketentuan dan tidak membayar pungutan hasil perikanan yang seharusnya dibayarkan kepada negara;

- c. Kapal-kapal asing yang melanggar daerah penangkapan ikan yang telah ditentukan, masuk ke dalam perairan Indonesia dan melakukan penangkapan ikan secara ilegal. Kerugian negara akibat tindakan ini ditaksir mencapai sekitar US\$573 juta per tahun;
- d. Tenaga kerja (nelayan) asing yang tidak membayar iuran tenaga kerja karena mereka tidak terdaftar pada otoritas yang berwenang di Indonesia. Kerugian akibat perbuatan ini diperkirakan mencapai sekitar US\$7.8 juta per tahun.³⁴

Bila dicermati dari dua angka diatas, yaitu US\$1,632 miliar dan US\$1,9 miliar per tahun, yang tidak terlalu signifikan perbedaannya, kemudian dapat dijadikan acuan untuk melihat bagaimana posisi nilai kerugian Indonesia akibat praktik penangkapan ikan ilegal di tataran regional Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Dengan asumsi wilayah perairan yang paling luas diantara negara-negara Asia Tenggara dan Asia Pasifik dan kemampuan penegakan hukum dan pemerintah yang belum maksimal dalam penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal, serta teknologi yang belum mumpuni, maka dapat diambil kesimpulan bahwa nilai kerugian akibat praktik penangkapan ikan ilegal di Indonesia merupakan yang terbesar di regional Asia Tenggara dan Asia Pasifik.

Ketentuan UNCLOS mengenai pemberian kesempatan pemanfaatan sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan kepada negara asing diatur dalam Pasal 62 ayat (2) dan (3). Disitu secara jelas, UNCLOS memberikan kesempatan kepada negara lain, untuk salah satunya melakukan kegiatan penangkapan ikan. Namun, sampai saat ini, Indonesia tidak melakukan *bilateral agreement* dengan negara lain mengenai pemberian kesempatan pemanfaatan sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan. *Bilateral agreement* terakhir yang dilakukan Indonesia dengan

³⁴ Handoko. "Kebijakan Pengawasan dan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan." *Indonesian Journal of International Law* Edisi Khusus Desember (2004): 107-128.

negara lain adalah MoU antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Thailand dalam Kerja Sama Perikanan yang ditandatangani pada tahun 2002 dan berakhir pada tahun 2005. Sehingga sudah tidak diperbolehkan lagi ada kapal penangkap ikan berbendera asing beroperasi di wilayah ZEEI dan apabila ditemukan kapal penangkap ikan berbendera asing melakukan kegiatan apapun di wilayah ZEEI dan wilayah perairan laut lain Indonesia, maka kapal tersebut adalah kapal penangkap ikan yang ilegal. Selain dengan Thailand, Indonesia juga menghentikan kerja sama bilateral dengan pemerintah Filipina dan Cina. Skema kerja sama bilateral ini, seperti yang telah dibahas sebelumnya, adalah kapal-kapal asing diizinkan menangkap ikan di ZEEI dengan sebelumnya membayar Pungutan Hasil Perikanan (PHP). Namun, diduga hal itu menjadi pintu masuk nelayan asing memanipulasi izin yang diberikan untuk menangkap ikan secara ilegal.

Selain dengan cara manipulasi melalui izin, nelayan asing yang secara ilegal masuk ke perairan Indonesia menggunakan berbagai cara untuk mengelabui aparat pengawas Indonesia. Di propinsi Songkla, Thailand Selatan, ada ratusan kapal penangkap ikan milik Thailand yang bernama khas Indonesia. Lambung kapal diberi nama khas Indonesia dan dicat dengan warna mencolok sehingga dari jauh dapat dibaca dan dikira patroli Indonesia sebagai kapal milik nelayan Indonesia. Namun, trik dan kamufase ini sudah diketahui pihak Indonesia, apalagi bentuk kapal yang memang sedikit berbeda dengan kapal penangkap ikan Indonesia pada umumnya. Supaya dapat melarikan diri dengan cepat keluar perairan Indonesia, nelayan Thailand umumnya bermarkas di kawasan perbatasan. Beberapa pulau kecil di Kepulauan Natuna, misalnya Pulau Pelapis milik Indonesia, diduga dijadikan markas nelayan Thailand. Mereka hidup dan bahkan cenderung sudah menyatu dengan masyarakat kepulauan terpencil dan terisolasi ini. Simbiosis mutualisme antara nelayan asing dan penduduk lokal sudah terjalin dan sulit untuk dipisahkan. Selain pulau kecil, nelayan Thailand juga ada yang bermarkas di Sarawak, Malaysia. Dari Sarawak, mereka dengan mudah melintasi batas untuk menangkap ikan secara ilegal di perairan Indonesia.

Salah satu wilayah yang paling rawan terjadi praktik penangkapan ikan ilegal di Indonesia adalah wilayah sebelah utara, terutama di daerah kepulauan seperti Sangehe, Talaud dan Natuna. Letaknya yang jauh dari pusat pemerintahan serta kelangkaan sarana, prasarana dan sumber daya manusia adalah faktor yang membuat pengawasan lapangan menjadi sangat sulit dilakukan. Walaupun dilakukan pengawasan, itu pun tidak bisa sepanjang tahun. Pada saat pengawasan lapangan dilakukan bisa saja tidak ditemukan praktik penangkapan ikan ilegal. Sebagai suatu sindikat, praktik penangkapan ikan ilegal tetap berjalan dan biasanya lebih intensif pada saat ketiadaan aparat pengawas. Tidak menutup kemungkinan bahwa akibat pekerjaan sindikat penangkapan ikan ilegal ini, sebelum patroli dan pengawasan dilakukan di lapangan, para penangkap ikan ilegal sudah mengetahuinya dan karena itu telah kabur terlebih dahulu dari perairan Indonesia. Pulau Mapor, suatu pulau kecil di bagian timur Pulau Bintan, Riau adalah daerah yang kaya sumber daya ikannya dan meskipun tidak berada di wilayah perbatasan, didatangi dan dijajah juga oleh nelayan asing.

Dari beberapa kasus diatas, secara umum praktik penangkapan ikan ilegal yang terjadi di perairan Indonesia, antara lain:

- Penangkapan ikan tanpa izin;
- Penangkapan ikan dengan menggunakan izin palsu;
- Penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap terlarang; dan
- Penangkapan ikan dengan jenis (spesies) yang tidak sesuai dengan izin.³⁵

Praktik *unreported fishing* di Indonesia yang umumnya terjadi di Indonesia terkait dengan data produksi, seperti:

- Penangkapan ikan yang tidak melaporkan hasil tangkapan yang sesungguhnya atau pemalsuan data tangkapan; dan
- Penangkapan ikan yang langsung dibawa ke negara lain (*transshipment* di tengah laut).³⁶

³⁵ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Kebijakan Pengawasan dalam Penanggulangan Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*. Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2006. Hlm 8.

Kemudian, kegiatan unregulated fishing yang terjadi di perairan Indonesia, antara lain:

- Belum diaturnya mekanisme pencatatan data hasil tangkapan dari seluruh kegiatan penangkapan ikan yang ada;
- Belum diaturnya wilayah perairan-perairan yang diperbolehkan dan dilarang;
- Belum diaturnya pengaturan aktifitas *sport fishing*; kegiatan-kegiatan penangkapan ikan menggunakan modifikasi dari alat tangkap ikan yang dilarang, seperti penggunaan jarring arad dan jarring *apollo*.³⁷

Dalam hal penyelesaian sengketa pelanggaran diatur dalam ketentuan internasional dalam UNCLOS Pasal 73 ayat (1), yaitu bahwa apabila terjadi pelanggaran yang terjadi di perairan yurisdiksi suatu negara pantai maka negara pantai tersebut berhak mengambil tindakan-tindakan penegakan hukum antara lain menaiki kapal, memeriksa kapal dan anak buah kapal (ABK), menangkap dan melakukan proses peradilan.³⁸ Untuk wilayah ZEE, hukum negara pantai yang dijatuhkan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan perikanan tidak boleh mencakup pengurangan atau setiap bentuk hukuman badan lainnya, jika tidak ada perjanjian sebaliknya antar negara-negara yang bersangkutan.³⁹ Selain itu, penangkapan dan penahanan kapal asing suatu negara bendera, maka negara pantai harus segera memberitahukan kepada negara bendera mengenai tindakan yang diambil dan mengenai setiap hukuman yang kemudian dijatuhkan.⁴⁰ Kapal dan ABK-nya yang ditangkap harus segera dibebaskan setelah ada uang jaminan yang layak atau bentuk jaminan lainnya.⁴¹ Ketentuan UNCLOS tersebut

³⁶ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Ibid.* Hlm 8.

³⁷ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Ibid.* Hlm 8.

³⁸ Direktorat Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri. *United Nations Convention on The Law of the Sea (Bahasa Inggris dan Indonesia)*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional, 2000. Hlm 81.

³⁹ Pasal 73 ayat (3) UNCLOS.

⁴⁰ Pasal 73 ayat (4) UNCLOS.

⁴¹ Pasal 73 ayat (2) UNCLOS.

menjamin bahwa hak-hak ABK dijamin oleh hukum internasional bahwa ABK yang tertangkap tidak dikenakan hukuman badan dan proses pemeriksaan harus dilakukan dengan cepat. Di Indonesia, apabila ada kapal dan ABK asing yang tertangkap sedang atau telah melakukan praktik penangkapan ikan ilegal, maka terhadap ABK asing akan dilakukan pendeportasian secepatnya ke negara asal melalui koordinasi dengan negara bendera, sedangkan, kapal yang tertangkap akan disita untuk negara.⁴² Selama dilakukan pemeriksaan dan koordinasi antara Indonesia dan negara bendera melalui saluran diplomatik, ABK asing yang tertangkap ditempatkan di lokasi penempatan barang bukti kapal.⁴³

Contoh lain, pada akhir Desember 2005, jajaran TNI-AL dari Gugus Keamanan Laut Barat menangkap satu kapal ikan berbendera Thailand di perairan yang jaraknya hanya sekitar 10 mil laut dari garis pantai Pulau Mapor. Kapal yang bernama Sok Sakrin 17 tersebut bukan saja menangkap ikan-ikan ekonomis secara ilegal saja, tetapi juga mengambil bongkahan terumbu karang yang dicabut dari dasar laut. Jadi, selain sumber daya ikan yang dikuras, ekosistem terumbu karang juga dirusak oleh kapal asing. *Harian Kompas*, Sabtu 15 April 2006, melaporkan tentang ditangkapnya 39 kapal asing berbendera Thailand, masing-masing berbobot 100 *Gross Ton* di perairan Natuna, Kepulauan Riau. Kapal-kapal tersebut mempekerjakan 281 orang nelayan yang berasal dari Thailand, Vietnam dan Kamboja. Nelayan-nelayan tersebut mencuri ikan di perairan Indonesia. Nahkoda kapal-kapal ikan tersebut selanjutnya ditahan untuk diproses secara hukum oleh aparat Indonesia. Salah seorang nelayan asing mengakui bahwa kini hanya perairan Indonesia saja yang masih besar stok sumber daya ikannya. Di perairan lain di kawasan Asia Tenggara sudah sangat sulit untuk menemukan ikan karena sumber daya ikan sudah rusak. Itulah sebabnya kapal asing selalu berlomba menangkap ikan di perairan Indonesia, meskipun dilakukan secara ilegal. Nelayan tersebut selanjutnya mengatakan bahwa selama beroperasi di perairan Indonesia, kapal-kapal penangkap ikan Thailand selalu dikawal kapal penampung dan pengangkut ikan. Jika terisi penuh, kapal penampung ini akan

⁴² "Deportasi Cepat: Bukan Sekedar Menghindar dari Complain HAM Internasional." *Barracuda* Volume V-No. 1. 2008: 42.

⁴³ "Deportasi Cepat: Bukan Sekedar Menghindar dari Complain HAM Internasional." *Ibid.* Hlm 44.

langsung berlayar ke Thailand. Tidak dilaporkan jumlah ikan yang dicuri. Bila masing-masing kapal menangkap sekitar 20 ton per hari, maka dalam satu hari terkuras sekitar 800 ton ikan secara ilegal ditangkap dari perairan Indonesia. Dalam satu bulan berarti sekitar 24.000 ton ikan yang dicuri dan bernilai sekitar US\$120 juta, bila asumsi harga ikan US\$5 per kilogram.

Pada Oktober 2007, terungkap sebuah kasus penangkapan ikan ilegal yang melibatkan kapal pengangkut ikan yang bernama Sun Min, yang dimiliki oleh Han Sung Shipping Company. Kapal ini tertangkap di Gamcheon Port, Busan, Korea Selatan, sedang mendaratkan 770 ton ikan yang berasal dari kegiatan penangkapan ikan oleh 5 (lima) perusahaan Korea yang beroperasi di Laut Arafura. Setiap perusahaan mengoperasikan beberapa kapal penangkap ikan. Salah satu perusahaan penangkapan ikan Korea tersebut bernama Chung Eun Fishery, mengoperasikan 3 (tiga) kapal yang bernama Retno-11, Vianka-1, dan Kartika Dewi-1. Informasi yang diperoleh, yaitu bahwa kapal-kapal penangkap ikan Korea ini melakukan transfer ikan hasil tangkapan ke kapal pengangkut di laut, buka di pelabuhan. Di atas kapal penangkap, dilakukan proses pembekuan dan pengepakan. Ikan-ikan yang didaratkan oleh kapal Sun Min terdiri dari jenis *yellow croakers*, *solefish* (ikan lidah), *butterfly fish*, cumi-cumi, udang, pari, layur, belut, cucut, ikan buntal dan rajungan. Begitu mendarat di Gamcheon Port, setiap perusahaan mengambil ikannya dan dibawa ke gudang masing-masing. Dengan basis Kota Busan dan 2 (dua) pelabuhan, yaitu Gamcheon Port dan Dadaepo Port, hingga Oktober 2007 terdapat 10 (sepuluh) perusahaan pengangkutan (*shipping company*) yang mengoperasikan 21 kapal pengangkut ikan yang melayani Laut Arafura ke Busan. Setiap 2 (dua) minggu, ada satu kapal pengangkut yang mendaratkan ikannya dengan muatan rata-rata 750 ton ikan. Berarti dalam satu tahun sekitar 18.000 ton ikan yang berasal dari Laut Arafura yang didaratkan di Busan. Dengan harga rata-rata US\$5/kg, nilai ikan yang didaratkan itu sekitar US\$90/ tahun. Jumlah ini adalah nilai minimal praktik penangkapan ikan ilegal yang berasal dari Laut Arafura dengan tujuan Korea Selatan.

Sebelumnya, kasus lainnya terjadi pada Februari 2007, kapal Cina berbendera Panama, yaitu MV Chen Long dengan bobot mati 1.268 *Gross Ton* (GT), dengan izin yang sudah kadaluwarsa, menampung ikan dari hasil tangkapan 8 (delapan) kapal penangkap di perairan Laut Arafura. Kapal tersebut ditangkap oleh patroli TNI-AL dengan barang bukti 459 ton ikan. Kapal tersebut dibawa ke Surabaya dan nahkoda beserta 18 anak buah kapal (ABK) ditahan dan diadili di Surabaya.

Hingga September 2007, sebagai contoh, kapal-kapal Thailand yang beroperasi di perairan Laut Arafura mentransfer hasil tangkapannya di pelabuhan Ambon ke kapal pengangkut ukuran besar untuk diangkut ke Thailand tanpa melalui proses pengolahan apapun. Secara rutin, setiap dua minggu, 2 (dua) kapal berbendera Panama, memiliki izin, tetapi dimiliki Thailand dan diawaki oleh warga Thailand, secara bergantian masuk ke Pelabuhan Ambon dan melakukan transfer ikan dari kapal penangkap ke kapal pengangkut di pelabuhan. Kegiatan ini sebenarnya ilegal karena tanpa melalui proses pengolahan dan penciptaan nilai tambah yang harus dilakukan di salah satu perusahaan pengolahan ikan di Indonesia. Hasil investigasi menemukan bahwa operasi kapal-kapal ini didasari oleh kerja sama antar perusahaan Indonesia yang berkedudukan di Jakarta. Perusahaan Indonesia tersebut menyewa fasilitas darat di kawasan industri perikanan Muara Baru Jakarta untuk memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan Pemerintah Indonesia. Namun, faktanya kapal-kapal Thailand yang harus mendaratkan hasil tangkapannya dan mengolah menjadi produk bernilai tambah di Jakarta tidak pernah melakukan itu. Jadi, baik di Ambon maupun Jakarta tidak pernah melakukan proses pengolahan ikan seperti yang diamanatkan oleh ketentuan yang telah ditentukan Pemerintah Indonesia.⁴⁴

Berikut disajikan gambar bagaimana kapal-kapal penangkap ikan asing yang melakukan praktik penangkapan ikan ilegal masuk ke perairan Indonesia melalui berbagai jalur laut, antara lain:

⁴⁴ Ketentuan mengenai pengolahan hasil tangkapan di darat diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 11 Tahun 2009 tentang Usaha Perikanan.

Gambar 2.1
Masuknya Pelaku Praktik Penangkapan Ikan Ilegal dari Berbagai Negara
Ke Perairan Indonesia



Sumber: WCPFC

Di Indonesia, kewenangan melakukan proses penanganan pelanggaran yang terkait dengan praktik penangkapan ikan ilegal berada di instansi antara lain, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), TNI-AL, dan POLRI. DKP merupakan instansi teknis dalam menjamin sumber daya kelautan dan perikanan dapat dimanfaatkan secara optimal bagi kepentingan ekonomi dan menjaga sumber daya kelautan dan perikanan dari kegiatan ilegal dan yang merusak lingkungan. Legitimasi kegiatan pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan dan perikanan ada dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Kelautan. Dalam melaksanakan tugas pengawasan dan penegakan hukum untuk melaksanakan kedua amanat undang-undang tersebut, DKP bekerja sama dengan TNI-AL, POLRI dan aparat penegak hukum lain, baik kerja sama operasional maupun dalam forum koordinasi. Ketiga instansi ini

diharapkan dapat bersinergi satu sama lain agar dapat tercipta control dan pengawasan yang optimal terhadap kegiatan penangkapan ikan.

Penanganan dan penindakan praktik penangkapan ikan ilegal di Indonesia berada di 3 (tiga) instansi tersebut. Namun, sampai saat ini masih ada tumpang tindih antara ketiga instansi tersebut. Pemberian kewenangan penanganan kepada Departemen Kelautan dan Perikanan, dalam hal ini Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), tercantum dalam Pasal 66 Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Dalam Pasal tersebut diatur bahwa pengawasan perikanan dilakukan oleh pengawas perikanan, yang bertugas untuk mengawasi tertibnya pelaksanaan peraturan perundangan di bidang perikanan, yang salah satunya meliputi pengawasan penangkapan ikan. Salah satu tugasnya adalah melaksanakan tugas pengawasan penangkapan ikan, apabila dalam tugasnya PPNS menduga terjadi pelanggaran penangkapan ikan, termasuk praktik penangkapan ikan ilegal, maka PPNS mempunyai kewenangan untuk melaksanakan *law enforcement*. Instansi lain yang bekerja dalam tugas penegakan hukum di bidang perikanan dan pengawasan kegiatan perikanan adalah TNI-AL dan POLRI. Menurut Pasal 73 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004, penyidikan tindak pidana di bidang perikanan dilakukan oleh PPNS perikanan, perwira TNI-AL, dan pejabat polisi negara Republik Indonesia (POLRI). Menurut pasal tersebut, penyidikan tindak pidana yang dimaksud juga termasuk yang terjadi di bidang penangkapan ikan.

Sebelum diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, ketentuan mengenai pengawasan, terutama di wilayah ZEEI, diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) Pasal 17 ayat (1), yang mengatur bahwa aparat penegak hukum yang mempunyai kewenangan di bidang penyidikan di ZEEI adalah perwira TNI-AL. Kewenangan penyidikan di ZEEI bukan berada di PPNS perikanan atau POLRI seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Perbedaan ini karena tugas dan fungsi TNI-AL yang berbeda dengan dua instansi lain tersebut karena untuk wilayah ZEEI yang mencapai jarak 200 mil laut dari garis pangkal kepulauan diperlukan aparat yang mampu

melaksanakan fungsi pertahanan dan keamanan. Beradanya kewenangan dalam fungsi penegakan hukum di bidang perikanan di 3 (tiga) instansi tersebut diharapkan tidak tumpang tindih, walaupun tersebar di instansi yang berbeda-beda. Untuk mencegah tumpang tindih pelaksanaan penanganan pelanggaran dan tindak pidana perikanan, maka diperlukan kerja sama dan koordinasi antar instansi.

2.4 Urgensi Upaya Penanggulangan Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

Berdasarkan data dan penjelasan di atas mengenai bagaimana terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal dan nilai kerugian yang diakibatkan dari praktik ini dan ancaman kondisi *overfishing*, maka sudah menjadi kebutuhan mendesak bahwa harus adanya upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal. Beberapa institusi-institusi internasional telah bersepakat membentuk rejim penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal. Seperti pada tahun 2001, FAO telah membentuk *International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (the IPOA IUU Fishing)*, dalam upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal.

Tingginya angka praktik penangkapan ikan ilegal di perairan Asia Tenggara dan Pasifik dan kondisi *overfishing* yang mengancam keberlangsungan sumber daya perikanan dan kelautan membuat negara-negara di sekitar kawasan tersebut saling berkerja sama menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal melalui rejim penanggulangan praktik penangkapan ikan regional, yaitu *Regional Plan of Action to Promote Responsible Fishing Practices including Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Region*. Kerja sama yang terjalin antar negara-negara tersebut merupakan kerja sama yang menarik bila dicermati.

Di satu sisi, negara-negara pantai yang memiliki wilayah perairan laut yang cukup luas, seperti Indonesia, Australia dan Filipina merasa bahwa isu praktik penangkapan ikan ilegal, yang dilakukan negara-negara tetangganya, telah sedemikian besarnya berpengaruh negatif dan merugikan perekonomian negara, sosial ekonomi masyarakat nelayan dan pesisir, serta keberlangsungan sumber

daya hayati perikanan dan kelautan dan ekosistem hidupnya. Namun, disamping itu nelayan-nelayan dari negara-negara pantai tersebut (Indonesia, Australia dan Filipina) tercatat juga sering tertangkap sedang melakukan penangkapan ikan ilegal.

Hal ini menjadi menarik bila dicermati, dalam kerangka kesepakatan negara-negara dalam rejim RPOA terdapat 2 (dua) kepentingan besar dari negara-negara yang bersepakat. Di satu sisi, negara-negara menghendaki agar praktik penangkapan ikan dapat berjalan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan yang telah disepakati secara internasional maupun yang telah ditetapkan negara pantai, namun di sisi lain kebutuhan akan sumber daya ikan sangat besar, membuat berbagai pihak berupaya memenuhi kebutuhan tersebut, walaupun cara yang dipergunakan ternyata ilegal dan cara yang ilegal tersebut kemudian ternyata disadari tidak membutuhkan biaya operasional yang besar, maka semakin melanggengkan praktik penangkapan ikan ilegal.

