

# KEBIJAKAN PELARANGAN PENANGKAPAN IKAN TUNA SIRIP KUNING: ANALISIS DAMPAK DAN SOLUSINYA

*(Policy of Prohibition on Fishing of Yellowfin Tuna: Impact Analysis and Solution)*

**Lukman Adam**

Puslit, Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, BK DPR RI  
Gedung Nusantara 1, Lantai 2, Setjen DPR RI  
Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat, 10270  
Email: mada.kenn@gmail.com

Naskah diterima: 12 Agustus 2016  
Naskah direvisi: 04 Oktober 2016  
Naskah diterbitkan: 30 Desember 2016

## **Abstract**

*The Minister of Marine Affairs and Fisheries Regulation, No. 4/2015 on Prohibition of Fishing in Fisheries Management Area (WPP) RI 714 is a distinctive regulation in the management of fisheries in Indonesia. The regulation contains the prohibition of Yellowfin Tuna fishing at coordinates 126-132 °E and 4-6 °S in the Banda Sea, from October to December. This study aims to evaluate the concept and the reasons for the issuing of the Regulation, to analyze the impact of technical, socio-economic, and environment, and to offer the solutions as well as the reorientation of policies required. The study uses descriptive qualitative research, while the analysis used in this research is descriptive analysis. Technical impacts found are prohibition the use of purse seine since 2015 and the modernization of the fishing fleet fishery products. Socio-economic impacts are fishermen income per capita per year in 2015 that increased by 1.46 percent and there are no social impact for fishermen. Environmental impacts, namely the potential for yellowfin tuna remained stable and high awareness of fishing on the environment. Reorientation of government policy should have begun to include fisheries. The central government readiness for imposing a closed fisheries management with dimensions based on location and time must be applied at the fisheries area that had been over-exploited and spawning areas or migratory fish. However, this policy should be supported by more adequate studies and data.*

*Keywords: yellowfin tuna, sustainable fisheries, close fisheries management, fisheries management area, fish resources*

## **Abstrak**

Permen Kelautan dan Perikanan No. 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) RI 714 merupakan hal baru dalam pengelolaan perikanan di Indonesia. Permen KP tersebut berisikan larangan penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning pada titik koordinat 126 – 132° BT dan 4 – 6° LS di Laut Banda, di bulan Oktober–Desember. Kajian ini bertujuan (a) mengevaluasi konsep dan alasan diterbitkannya Permen KP No. 4 Tahun 2015; (b) menganalisis dampak teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan dan solusi yang perlu dilakukan akibat terbitnya kebijakan tersebut; serta (c) merumuskan reorientasi kebijakan yang diperlukan. Kajian ini merupakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Permen KP tersebut tidak didasarkan pada kajian akademis formal yang memadai. Dampak teknis yang ditemukan adalah pelarangan penggunaan pukat cincin sejak tahun 2015 dan modernisasi armada penangkapan hasil perikanan. Dampak sosial-ekonomi yang ditemui adalah pendapatan per kapita nelayan per tahun pada tahun 2015 meningkat 1,46 persen dan tidak ada gejolak sosial di nelayan. Dampak lingkungan, yaitu potensi Ikan Tuna Sirip Kuning tetap stabil dan kesadaran nelayan terhadap lingkungan tinggi. Reorientasi kebijakan pemerintah harus sudah mulai dilakukan yang mengarah pada inklusifitas perikanan. Keberanian pemerintah pusat untuk melakukan pengelolaan perikanan tertutup pada sebuah WPP didasarkan pada dimensi lokasi dan waktu harus bisa diterapkan di WPP yang sudah mengalami tangkap lebih dan daerah tempat bertelur ikan. Namun kebijakan ini harus didukung oleh kajian dan data memadai.

Kata kunci: tuna sirip kuning, perikanan berkelanjutan, pengelolaan perikanan tertutup, wilayah pengelolaan perikanan, sumber daya ikan

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kebijakan larangan penangkapan ikan yang dikeluarkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No. 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di WPP RI 714 merupakan bagian dari peraturan yang membatasi eksploitasi sumber daya ikan (SDI). Larangan tersebut sesungguhnya adalah angin segar terhadap rezim pengelolaan perikanan Indonesia karena merupakan peraturan pertama yang menggunakan pola “buka-tutup” musim

penangkapan ikan. Pengaturan semacam ini adalah salah satu Tindakan Konservasi dan Pengelolaan (*Conservation and Management Measure–CMM*) yang ditetapkan oleh *Western and Central Pacific Fisheries Commission (WCPFC)*, salah satu organisasi pengelola perikanan tuna dalam *Regional Fishery Management Organizations (RFMOs)*. Pada tahun 2013, CMM mengeluarkan dokumen yang berisikan tindakan konservasi dan pengelolaan terhadap tuna mata besar, madidihang, dan cakalang di area pengelolaan WCPFC. Prinsip kedua peraturan tersebut adalah membatasi penangkapan ikan pada

lingkup wilayah dan kurun waktu tertentu demi menyelamatkan proses regenerasi ikan (*Commission Tenth Regular Session*, 2013).

Peraturan Menteri KP ini juga peraturan pertama yang mempertimbangkan dimensi lokasi dan waktu pemijahan ikan. Disebut lokasi karena termuat dalam Lampiran Permen KP No. 4 Tahun 2015, titik koordinat yang berada pada 126 – 132° BT dan 4 – 6° LS di Laut Banda, dan pada dimensi waktu bulan Oktober–Desember untuk penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning (*yellowfin tuna/Thunnus albacares/madidihang*).

Laut Banda merupakan salah satu wilayah lintasan massa air dari Samudera Pasifik ke Samudera Indonesia, karakteristik dan dinamika perairannya sangat dipengaruhi oleh topografi dan konfigurasi pulau-pulau yang ada serta tiupan angin muson yang terjadi pada wilayah tersebut. Variasi dasar perairan serta konfigurasi pulau-pulau dapat menyebabkan terjadinya pencampuran massa air, perubahan arah arus, dan *upwelling* yang menyebabkan terjadinya defleksi arus akibat adanya *sill* dan gunung laut. *Upwelling* menyebabkan terjadinya pengayaan *nutrient* pada lapisan permukaan. Tingginya *nutrient* memicu pertumbuhan fitoplankton dan mengakibatkan terjadinya peningkatan produktivitas primer. Kondisi seperti ini akan berdampak terhadap keberadaan ekosistem dan sumber daya perairan. Fenomena *upwelling* di Laut Banda terjadi selama musim timur dan diindikasikan dengan suhu permukaan laut yang sangat dingin. Fenomena *upwelling* yang terjadi di Laut Banda menyebabkan kawasan ini kaya akan potensi SDI yang begitu besar. Di antaranya adalah kaya SDI tuna dan cakalang.

Eksplorasi sumber daya yang ada perlu dilakukan secara hati-hati. Penggunaan alat tangkap yang ramah lingkungan harus tetap dipertahankan, sedangkan yang tidak ramah lingkungan harus dihentikan. Pemanfaatan potensi SDI di Laut Banda harus disesuaikan dengan jenis industri perikanan tuna dan cakalang serta penentuan teknologi penangkapan berkelanjutan untuk menjamin keberlanjutan sumber daya dan industri perikanan tuna dan cakalang di sekitar Laut Banda. Alat tangkap yang digunakan nelayan lokal untuk melakukan penangkapan ikan di sekitar perairan Laut Banda untuk eksploitasi SDI tuna, yaitu pukat tarik ikan, jaring insang hanyut, rawai hanyut, pancing tangan, pancing ulur, pancing tegak, rawai tuna (*tuna longline*), huhate (*pole and line*), dan pukat cincin (*purse seine*) (Usemahu, 2015).

Permen KP No. 4 Tahun 2015 merupakan aturan yang mengedepankan prinsip konservasi, memahami potensi Laut Banda, serta mempertimbangkan dimensi ruang dan waktu. Namun di sisi lain, sejak Kementerian Kelautan dan Perikanan berdiri, kebijakan yang dilakukan antara lain adalah berupaya melakukan modernisasi kapal dan alat penangkapan

ikan, serta memberdayakan nelayan lokal. Tentu menjadi menarik untuk melihat keterkaitan dari kedua hal tersebut.

## B. Permasalahan

Provinsi Maluku merupakan salah satu provinsi yang memiliki keunggulan komparatif di sub sektor perikanan tangkap. Hal ini tergambar dari rata-rata produksi perikanan tangkap di Provinsi Maluku pada tahun 2003 sampai 2013 adalah yang terbesar di seluruh Indonesia, yaitu mencapai 8,99 persen (Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2014). Kabupaten Maluku Tengah merupakan salah satu sentra penting dalam sub sektor perikanan tangkap di Provinsi Maluku. Produksi perikanan tangkap di kabupaten ini pada tahun 2013 dan 2014 berada pada urutan kedua terbesar di Provinsi Maluku, yaitu mencapai 100,67 ribu ton (tahun 2013) dan 106,71 ribu ton (tahun 2014) (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku, 2014 dan 2015).

Salah satu wilayah perairan di Kabupaten Maluku Tengah adalah Laut Banda yang merupakan WPP 714. SDI yang banyak dimanfaatkan adalah jenis ikan pelagis kecil dan pelagis besar yang banyak ditemukan sepanjang musim secara berganti. Permen KP No. 4 Tahun 2015 mengatur eksploitasi SDI tuna di Laut Banda dan memiliki 4 pasal serta 1 lampiran. Hal penting dalam Permen ini adalah pelarangan penangkapan ikan pada sebagian WPP 714 yang merupakan daerah pemijahan dan daerah bertelur. Lokasi daerah pemijahan dan daerah bertelur ditentukan dalam lampiran Permen, berupa peta dan titik koordinat. Sedangkan jenis ikan yang melakukan pemijahan dan bertelur dalam koordinat tersebut juga terdapat pada lampiran, yaitu *Thunnus albacares*. Selain itu, disebutkan juga bahwa Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI) dengan daerah penangkapan pada koordinat tersebut dinyatakan tetap berlaku sampai habis masa berlakunya.

Mengingat Permen KP No. 4 Tahun 2015 sudah diundangkan sejak 15 Januari 2015, maka seharusnya dampak dari pemberlakuan Permen tersebut sudah dirasakan oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira sebagai wilayah administratif terdekat di Laut Banda. Hal itu menjadi subjek dari kajian ini, sehingga pertanyaan yang harus diajukan adalah (1) Apa konsepsi dan alasan penerbitan Permen KP No. 4 Tahun 2015?; (2) Bagaimana dampak teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan dari penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015 di Kecamatan Banda Neira dan solusi yang diperlukan?; dan (3) Bagaimana reorientasi kebijakan dari penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015 di Kecamatan Banda Neira?

### C. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengevaluasi konsepsi dan alasan penerbitan Permen KP No. 4 Tahun 2015, (2) menganalisis dampak, baik teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan dari penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015 serta solusi yang diperlukan, dan (3) merumuskan reorientasi kebijakan terhadap penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015.

## II. KERANGKA TEORI

Kebijakan pembangunan berkelanjutan mencakup semua sektor pembangunan, termasuk di dalamnya adalah sektor perikanan. Istilah perikanan berkelanjutan (*sustainable fisheries*) mulai dijadikan agenda dunia pada tahun 1995 melalui perumusan konsep pembangunan perikanan berkelanjutan oleh FAO, yaitu penyusunan dokumen *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF). Selanjutnya, dilakukan perumusan definisi terkait dengan perikanan berkelanjutan, baik oleh lembaga-lembaga yang berkompeten maupun ahli. Salah satu lembaga yang terkait dengan pelaksanaan perikanan berkelanjutan, yakni *Marine Stewardship Council* (MSC), mendefinisikan perikanan berkelanjutan sebagai salah satu cara memperoleh ikan (baik dengan cara budi daya maupun tangkap) sehingga ketersediaan ikan dapat berlangsung terus-menerus pada tingkat yang wajar dengan mempertimbangkan ekologi, meminimalkan efek samping yang mengganggu keanekaragaman jenis ikan, dan fungsi ekosistem, serta dikelola dan dioperasikan secara adil dan bertanggung jawab, sesuai dengan hukum dan peraturan lokal, nasional, dan internasional untuk memenuhi kebutuhan generasi sekarang dan generasi masa depan (Deere, 1999).

Perikanan di seluruh dunia dikelola dengan berbagai struktur kelembagaan. Beberapa di antaranya telah menjadi bencana, sedangkan yang lain telah terbukti berhasil secara biologi dan ekonomi. Keberhasilan sistem perikanan ditinjau dari keberhasilannya mengelola sifat dari pemanfaatan sektor perikanan yang *open access*, pengawasan atas-bawah, dan kemampuan masyarakat miskin untuk ikut memantau dan menerapkan peraturan, atau kepatuhan pada konsensus. Kesuksesan sistem berkisar dari kerja sama antarkelompok masyarakat, pengawasan pemerintah yang kuat terhadap berbagai bentuk perizinan, dan juga sistem kelembagaan yang memberikan insentif untuk masing-masing pelaku terlibat dalam upaya konservasi (Hilborn, Orensanz, & Parma, 2005).

Pelajaran paling penting dari perikanan skala kecil adalah membatasi akses, di mana akses biasanya diberikan untuk masyarakat lokal menjadi kunci keberlanjutan pemanfaatan perikanan secara biologi, ekonomi, dan sosial. Dalam perikanan pesisir Jepang, akses terbatas hanya diberikan pada anggota

kelompok koperasi lokal. Hal ini sama seperti perikanan skala kecil di Chile, pengawasan sumber daya perikanan di pesisir diberikan pada kelompok koperasi masyarakat setempat dan mereka dapat memberikan izin pada orang lain untuk menangkap ikan di wilayah yang menjadi hak koperasi masyarakat tersebut. Namun, hal ini juga perlu diberikan kritik bahwa kepemilikan lokal bukan kondisi yang cukup untuk menjamin keberlanjutan ekosistem, karena masyarakat setempat dengan berbagai alasan dapat saja melakukan tangkap lebih (*over-exploitation*) atau menggunakan cara tidak efektif terhadap pemanfaatan sumber daya perikanan mereka (Hilborn, 2008).

Di sisi lain, untuk mencapai tingkat keberhasilan dalam pembangunan perikanan, faktor utama yang menentukan adalah “pengelolaan secara bertanggung jawab” artinya pengelolaan harus dilakukan secara bijaksana dalam melestarikan persediaan (*stock*) SDI tersebut yang sekaligus tidak saja dapat dinikmati secara optimal oleh generasi sekarang, tetapi juga generasi yang akan datang. Salah satu usaha pokok dalam mempertahankan dan mengembangkan populasi ikan adalah dengan usaha pengelolaan yang efisien didasari oleh sistem manajemen yang mantap. Dalam kerangka konsep tersebut, diperlukan prinsip pengelolaan perikanan bersifat dinamis, yang dilakukan dengan beberapa cara, seperti melarang penangkapan ikan pada suatu musim tertentu, menutup daerah penangkapan tertentu, dan membatasi jumlah ikan yang ditangkap. Usaha tersebut perlu diikuti dengan usaha tambahan berupa: peningkatan pengawasan dan penegakan hukum secara mendasar, pengukuran jenis usaha penangkapan atau teknologi perikanan yang sesuai, campur tangan pemerintah dalam pengaturan pemberian izin, pengaturan pajak dan pungutan yang dapat merangsang investasi dengan kombinasi cara di atas (Suparmoko, 2012).

Saat ini, asal dan tata cara penangkapan ikan yang kemudian disajikan dalam bentuk *seafood* harus bisa di lacak (*traceability*). Untuk kasus yang lain, dicontohkan bahwa nelayan di Australia juga harus melaporkan setiap interaksi dengan jenis ikan yang terancam punah atau jenis yang dilindungi. Hal itu menunjukkan bahwa konsep berbasis keberlanjutan terhadap pemanfaatan jasa sumber daya perikanan yang lebih luas terus ditingkatkan (Hilborn, 2015). Atas dasar teori di atas, maka dilakukan penentuan indikator sesuai dengan kebutuhan kajian seperti pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Indikator dalam Pelarangan Penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning

No.	Aspek	Indikator
1.	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan alat tangkap merusak</li> <li>• Modernisasi kapal dan alat tangkap</li> </ul>
2.	Sosial Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pendapatan nelayan menurun</li> <li>• Terjadi gejolak sosial</li> </ul>
3.	Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potensi SDI</li> <li>• Kesadaran masyarakat</li> <li>• Peran serta pelaku utama</li> </ul>

Sumber: disarikan oleh penulis, 2016.

### III. METODE PENELITIAN

#### A. Waktu, Lokasi Penelitian, dan Batasan Penelitian

Kegiatan penelitian di Kecamatan Banda Neira dilakukan pada tanggal 25 Juli sampai dengan 3 Agustus 2016. Alasan dipilihnya lokasi penelitian di Kecamatan Banda Neira adalah wilayah administratif terdekat dari WPP 714 dan memiliki banyak nelayan kecil yang melakukan usaha penangkapan ikan di WPP 714.

Mengingat bahwa kebijakan Permen KP No. 4 Tahun 2015 merupakan kebijakan yang terhitung baru ditetapkan dan penerapannya juga hanya dilaksanakan Oktober-Desember, maka penelitian ini dibatasi pada aspek yang terkait langsung dengan kebijakan pelarangan penangkapan ikan di Banda Neira, yaitu aspek teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan.

#### B. Jenis Penelitian

Penelitian menggunakan jenis penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif untuk menganalisis kebijakan larangan penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning, melalui Permen KP No. 4 Tahun 2015, di Kecamatan Banda Neira, Kabupaten Maluku Tengah, Provinsi Maluku. Penelitian ini dimaksudkan untuk memahami dan memperoleh gambaran lengkap mengenai alasan terbitnya Permen KP No. 4 Tahun 2015, kondisi sosial-ekonomi masyarakat di Kecamatan Banda Neira, sebagai wilayah administratif terdekat di WPP 714, solusi yang perlu dilakukan terhadap Permen KP tersebut, dan perlunya reorientasi kebijakan. Data dan hasilnya kemudian dikaji dengan pendekatan teori yang digunakan dalam penelitian ini. Sedangkan analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif, yaitu analisis dengan mendasarkan pada data primer dan sekunder serta hasil *focus group discussion*.

#### C. Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman pertanyaan

terbuka guna memperoleh keterangan yang lengkap dari berbagai sumber, seperti instansi pemerintah, akademisi, dan nelayan. Adapun pihak yang dijadikan sumber data primer ini adalah Biro Hukum Kementerian Kelautan dan Perikanan; Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap; Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku; Kecamatan Banda Neira, Kabupaten Maluku Tengah; LSM lokal (Koordinator Perkumpulan Baileo Maluku), LSM nasional (Kiara, Koalisi Indonesia untuk Keadilan Perikanan); dan masyarakat nelayan.

Sedangkan data sekunder diperoleh melalui studi literatur dan penelitian kepustakaan. Studi literatur dipergunakan untuk memperluas pemahaman serta mendukung analisis. Sumber literatur adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait, hasil penelitian/karya ilmiah, buku-buku ilmiah/referensi, data publikasi dari Badan Pusat Statistik, dan berbagai sumber lainnya.

#### D. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil *Focus Group Discussion* dengan staf pengajar Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Universitas Pattimura, dan literatur (data sekunder) dianalisis untuk memperoleh gambaran mengenai dampak teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan dari penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015. Sementara itu, data hasil wawancara (data primer) dianalisis untuk memperoleh gambaran konsepsi dan alasan terbitnya Permen KP No. 4 Tahun 2015 dan dampak yang ditimbulkan dari penerapan Permen KP No. 4 Tahun 2015. Hasil dan temuan di lokasi penelitian dianalisis dengan menggunakan teori kebijakan pengelolaan perikanan berkelanjutan yang disarikan penulis sehingga diperoleh kesimpulan dan rekomendasi.

### IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Konsepsi dan Alasan Pelarangan Penangkapan Ikan di Laut Banda

Informasi yang diperoleh dari Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan, menyebutkan bahwa tidak ada kajian akademis yang melengkapi Permen KP No. 4 Tahun 2015. Latar belakang terbitnya Permen KP tersebut didasari dua faktor, yaitu (1) besarnya volume, nilai produksi, dan pengeluaran terhadap subsidi sub sektor perikanan tangkap tidak sebanding dengan kontribusi sub sektor ini terhadap total Pungutan Negara Bukan Pajak (PNBP); dan (2) hasil penelitian dari Badan Litbang Kelautan dan Perikanan yang menunjukkan terjadi penurunan potensi SDI tuna di WPP 714.<sup>1</sup> Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Maluku juga tidak diminta masukan

<sup>1</sup> Wawancara dengan Husni Mubarak, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Perikanan Tangkap, Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan, 21 Juli 2016.

**Tabel 2.** Volume Produksi, Nilai Produksi, Realisasi, dan Target PNBP Perikanan Tangkap di Indonesia Tahun 2010 – Semester I 2016

Uraian	Tahun						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Semester I 2016
Volume Produksi (ton)	5.384.418	5.714.271	5.811.510	6.115.000	6.484.000	6.520.000	6.450.000*
Nilai Produksi (Rp miliar)	64.548	70.030	72.016	101.328	108.000	116.000	125.170*
Realisasi PNBP (Rp miliar)	91,99	183,80	218,92	227,56	214,44	77,47	168,5
Target PNBP (Rp miliar)	150,00	150,00	150,00	150,00	150,00	150,00	693

Sumber: KKP dan Kementerian Keuangan, 2013 *dalam* Samosir, dkk, 2014, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016.  
Keterangan: \* target volume produksi dan nilai produksi tahun 2016.

terhadap penyusunan Permen KP No. 4 Tahun 2015 ini.<sup>2</sup>

PDB perikanan tangkap yang tergolong tinggi, nyatanya hanya menyumbang PNBP sebesar 0,2 persen dari total PNBP tahun 2012. Bahkan ada indikasi *inefficiency lost* yang tinggi dari PNBP perikanan yang menyebabkan potensi kerugian negara sebesar 386 persen dari total PNBP perikanan di tahun 2011 (Departemen Kajian Strategis BEM FEB UI, 2015). Kondisi yang terjadi pada tahun 2014 dan 2015 juga tidak berbeda jauh dengan tahun sebelumnya, yaitu nilai produksi perikanan tangkap yang terus mengalami peningkatan, namun kontribusi PNBP rendah. Bahkan tahun 2015 dengan target PNBP Rp150 miliar, hanya mampu dipenuhi 51,6 persen. Pada tahun 2016, Pemerintah menargetkan PNBP perikanan tangkap mencapai Rp693 miliar dan sampai semester I 2016 telah tercatat realisasi mencapai 24,3 persen. Lebih lengkapnya mengenai volume, nilai produksi, realisasi, dan target PNBP perikanan tangkap dapat dilihat pada Tabel 2.

PNBP perikanan masih menunjukkan kinerja yang tidak optimal, sedangkan hasil tangkapan perikanan dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Salah satu penyebab tidak optimalnya PNBP perikanan disebabkan banyak ditemui kapal yang ukuran tonase kotor (GT) tidak sesuai dengan ukuran sebenarnya (Samosir, Tenrini, & Nugroho, 2014). Hal ini menjadi alasan pemerintah pada tahun 2015 melakukan kaji ulang pengukuran kapal perikanan.

Terbitnya PP No. 75 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis PNBP yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan menunjukkan bahwa pemerintah sedang berupaya meningkatkan PNBP sektor kelautan dan perikanan, khususnya

perikanan tangkap. Namun terbitnya PP ini menunjukkan dua hal yang tidak tepat dengan keinginan memberdayakan usaha perikanan kecil dan menengah, serta keinginan pengelolaan perikanan berkelanjutan, yaitu (1) rumus perhitungan pungutan hasil perikanan (PHP) memberatkan usaha perikanan skala kecil dan menengah. Tarif royalti PHP usaha perikanan skala kecil naik dari 1,5 persen menjadi 5 persen dan untuk skala menengah ditetapkan sebesar 10 persen, sedangkan usaha besar meningkat 25 persen. Perlu diperhatikan implikasi dari kebijakan tarif tersebut bagi keberlanjutan usaha perikanan tangkap kedepan. Tarif yang tinggi memang secara otomatis akan mendongkrak PNBP dan menghindari eksploitasi berlebih pada SDI. Namun jika terlalu tinggi akan melemahkan usaha perikanan skala kecil dan menengah (khususnya usaha lokal), di tengah-tengah keinginan memberdayakan usaha perikanan skala kecil dan menengah; dan (2) saat ini arah kebijakan KKP mengarah pada pengelolaan perikanan berkelanjutan. Hal ini bisa dilihat dari kebijakan yang dilakukan oleh KKP, salah satunya melarang penggunaan pukat. Namun, sangat mengejutkan KKP membuka peluang beroperasinya alat tangkap pukat melalui penetapan tarif seperti tertera dalam Lampiran PP dalam *point* I.A.1.c. di mana pukat hela dasar berpapan, pukat hela dasar udang, dan pukat hela pertengahan berpapan yang termasuk dalam klasifikasi pukat dikenakan tarif. Terbitnya Permen KP No. 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP RI) menunjukkan bahwa penggunaan alat tangkap ini tidak sah di WPP RI. Apalagi KKP pada semester II tahun 2016 sudah mempersiapkan petunjuk teknis pengganti alat tangkap pukat.

Informasi dari Biro Hukum KKP bahwa hasil penelitian Badan Litbang KKP menunjukkan terjadi penurunan SDI tuna di WPP 714. Namun berdasarkan

<sup>2</sup> Wawancara dengan Ahmad Umarella, Kepala Bidang Penangkapan Ikan, Dinas Kelautan dan Perikanan, Provinsi Maluku, 25 Juli 2016.

data tingkat eksploitasi SDI di setiap WPP tahun 2011, tuna sirip kuning berada pada tingkat *fully exploited* (KKP, 2015). *Fully exploited* menunjukkan bahwa Ikan Tuna Sirip Kuning masih memungkinkan untuk dieksploitasi, namun dengan prinsip hati-hati.

Hal yang juga bertentangan dengan informasi dari Biro Hukum KKP, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku menyebutkan tingkat pemanfaatan pada tahun 2015 di tiga WPP (WPP 714, 715, dan 718) yang berada dalam lingkup administrasi Provinsi Maluku hanya mencapai 29,18 persen.<sup>3</sup> Di sisi lain, dari rancangan estimasi potensi SDI di WPP 714 untuk ikan pelagis besar tahun 2016 menunjukkan bahwa tingkat pemanfaatannya mencapai 86 persen, dengan potensi mencapai 43,062 dan jumlah tangkapan yang diperbolehkan mencapai 34,45 (Komisi Nasional Kajian Sumber Daya Ikan, 2016). Dari angka tahun 2016 tersebut menunjukkan bahwa status pemanfaatan ikan pelagis besar di WPP 714 masih berada pada *moderate exploited*.

Selain itu, berdasarkan analisis komposit SDI di WPP 714, yang dipublikasikan tahun 2016, diperoleh nilai sejumlah 228,57. Hasil analisis ini menunjukkan kondisi SDI di WPP 714 adalah 'sedang' atau warna bendera kuning. Indikator SDI yang ditinjau, antara lain ukuran ikan, proporsi tertangkapnya *juvenile*, komposisi jenis, dan selektivitas alat tangkap (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016).

Penelitian yang dilakukan pada Februari, Juni, Oktober, dan November 2011, menunjukkan hasil tangkapan utama *long line* dari perairan Laut Banda didominasi oleh tuna sirip kuning dan tuna mata besar. Tuna sirip kuning yang tertangkap memiliki ukuran 95 sampai 165 cm (Chodriyah & Nugraha, 2013). Ukuran pertama kali matang gonad untuk tuna sirip kuning di perairan Samudera Pasifik bagian tengah dan barat (termasuk perairan selatan Maluku) memiliki panjang 104,6 cm (Itano, 2004). Sehingga bisa disebutkan bahwa pada tahun tersebut, tuna sirip kuning yang dieksploitasi bukan kategori *juvenile*. Hal ini bisa terjadi karena dua faktor, yaitu (1) alat tangkap yang digunakan sudah sesuai dengan yang dipersyaratkan, memiliki mata jaring tertentu dan (2) timbulnya kesadaran untuk tidak melakukan eksploitasi berlebih.

## **B. Dampak dari Implementasi Permen KP No. 4 Tahun 2015**

Provinsi Maluku dibagi menjadi tiga WPP, yang meliputi WPP 714 (Laut Banda), WPP 715 (Laut Seram dan Teluk Tomini), dan WPP 718 (Laut Arafura dan Laut Timor). Pada tahun 2011, total potensi SDI

<sup>3</sup> Jawaban tertulis Dinas Kelautan dan Perikanan dalam penelitian mengenai Dampak Ekonomi Kebijakan Pelarangan Penangkapan Ikan, 25 Juli 2016.

di ketiga WPP ini mencapai 1,729 juta ton/tahun, dengan WPP 714 memiliki total potensi terendah, yaitu 278,4 ribu ton/tahun dan WPP 718 memiliki total potensi tertinggi, yaitu 855,5 ribu ton/tahun. Pada tahun 2015, jumlah kapal yang ada di Provinsi Maluku mencapai 55.637 unit, jumlah alat tangkap mencapai 75.782 unit, dan jumlah nelayan mencapai 153.294 ribu orang.<sup>4</sup>

Tuna sirip kuning merupakan ikan pelagis besar yang bernilai ekonomis penting di Kabupaten Maluku Tengah dengan produksi 5.137,7 ton atau Rp25,688 miliar (2013) dan 1.961,7 ton atau Rp17,655 miliar (2014). Di atas tuna mata besar, tongkol abu-abu, tenggiri, dan tenggiri papan. Namun, masih di bawah tongkol komo dan cakalang (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku, 2014 dan 2015).

Pendapatan per kapita nelayan di Kecamatan Banda Neira mengalami peningkatan pesat sejak tahun 2014. Nilai produksi meningkat pesat sehingga keuntungan bertambah dua kali lipat. Hal ini juga berpengaruh pada tingkat kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Banda Neira. Jenis ikan yang banyak ditangkap oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira adalah tuna dan cakalang.

Substansi Permen KP No. 4 Tahun 2015 tidak diketahui oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira. Kapal motor tempel dan kapal motor di bawah 5 GT yang dikuasai oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira telah sampai di koordinat yang dilarang dalam lampiran Permen KP tersebut. Nelayan juga menyebutkan bahwa tidak ada patroli pengawas sumber daya kelautan dan perikanan yang menghalau nelayan pada koordinat tersebut. Nelayan di Banda Neira yang menggunakan kapal motor tempel bahkan mampu mencapai perairan sejauh 9 mil. Patroli pengawas hanya memberikan sosialisasi dan informasi pada nelayan agar tidak merusak terumbu karang yang banyak dijumpai di perairan sejauh hampir 5 mil dari lepas pantai Pulau Banda Besar atau Pulau Manukang.

Tuna sirip kuning termasuk ikan ekonomis penting. Harga jual terendah dari nelayan ke pedagang mencapai Rp50 ribu sampai Rp70 ribu per kilogram. Harga sangat tergantung pada kualitas ikan sesudah ditangkap. Bagi ikan yang langsung diberikan es berharga lebih mahal dibandingkan yang tidak. Nelayan juga tidak selalu bertujuan menangkap tuna, di mana banyak ikan sampingan lain yang diperoleh.

Pelacakan asal penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning sangat sulit dilakukan, karena informasi dari nelayan setempat dan observasi lapangan menunjukkan, nelayan di Laut Banda yang menguasai armada penangkapan ikan mulai dari 1 sampai 10 GT

<sup>4</sup> *ibid.*

dapat menangkap ikan pada koordinat yang dilarang dan bercampur dengan koordinat yang diperbolehkan. Nelayan juga tidak mengetahui jika pada koordinat tersebut ada larangan. Namun, ditinjau dari ukuran tuna sirip kuning yang ditangkap oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira menunjukkan bahwa Ikan Tuna Sirip Kuning yang ditangkap termasuk kategori dewasa karena sudah memiliki panjang mencapai 1 meter lebih.

Data Tabel 3 menunjukkan bahwa tidak ada perbedaan antara pendapatan per kapita nelayan saat sebelum ada pelarangan dan sesudah ada pelarangan. Pendapatan per kapita nelayan mengalami peningkatan karena produksi perikanan tangkap pada tahun 2015 meningkat. Saat itu, musim timur yang tidak bersahabat dengan nelayan berlangsung lebih singkat dibandingkan musim barat. Sehingga dampak ekonomi dari Permen KP No. 4 Tahun 2015 tidak dirasakan oleh nelayan di Kecamatan Banda Neira, Kabupaten Maluku Tengah. Nelayan tetap dapat menangkap ikan tanpa ada hambatan dari pengawas sumber daya kelautan dan perikanan, KKP, atau Polisi Perairan. Berdasarkan informasi dari Camat dan nelayan Banda Neira, tidak ada nelayan yang ditangkap karena menangkap Ikan Tuna Sirip Kuning pada bulan Oktober sampai Desember 2015.

Uraian terhadap dampak dari kebijakan pelarangan penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning berdasarkan aspek teknis, sosial-ekonomi, dan lingkungan di Banda Neira adalah:

1. Aspek teknis

Aspek teknis memerhatikan penggunaan sarana utama dalam penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning. Sehingga indikator yang digunakan adalah peningkatan penggunaan alat tangkap yang mengancam keberlanjutan ekosistem Ikan Tuna Sirip Kuning. Di lokasi penelitian, alat tersebut diidentifikasi sebagai pukat cincin karena tidak memiliki mata jaring dan dapat menangkap *juvenile* Ikan Tuna Sirip Kuning.

Penggunaan pukat cincin meningkat 28,6 persen pada tahun 2014-2015 (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2015).

Selain itu, indikator yang juga digunakan adalah modernisasi kapal dan alat tangkap yang terjadi. Di satu sisi, modernisasi dan alat tangkap sangat penting karena dapat meningkatkan kehidupan nelayan, di mana hasil tangkapan menjadi berlimpah. Apabila tidak dikendalikan, khususnya saat musim berpijah Ikan Tuna Sirip Kuning, maka potensi ikan tersebut di masa depan dapat terancam. Fakta yang ditemukan adalah terjadi peningkatan penggunaan pukat cincin dan modernisasi armada penangkapan sampai tahun 2015.

Permen KP No. 4 Tahun 2015 sangat terkait dengan Permen KP No. 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP RI). Jika Permen KP No. 4 Tahun 2015 melarang penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning di koordinat tertentu di WPP 714 pada bulan Oktober-Desember, maka Permen KP No. 2 melarang penggunaan alat tangkap pukat cincin yang termasuk dalam klasifikasi pukat tarik. Pelarangan penggunaan pukat, baik hela maupun tarik, merupakan hal yang sangat baik. Alat tangkap ini memiliki nilai ekologi dan sosial yang rendah karena hanya memerhatikan kepentingan sekarang dan dapat menimbulkan konflik horizontal dengan sesama nelayan. Alat tangkap pukat hanya positif pada nilai ekonomi (Tim BPP FPIK Universitas Brawijaya, 2015). Pada tahun lalu, KKP mendapat kecaman karena cenderung terlalu dini dan tidak memberikan solusi ketika menetapkan pelarangan penggunaan pukat, ekspor kepiting, lobster, dan rajungan bertelur. Saat ini KKP sedang melakukan modernisasi kapal dan alat tangkap yang ramah lingkungan, yaitu *gillnet* milenium. Alat tangkap tersebut merupakan hasil pengembangan dari alat

**Tabel 3.** Pendapatan Per Kapita Nelayan di Kecamatan Banda Neira, Tahun 2012-2015

No.	Uraian	Tahun			
		2012	2013	2014	2015
1.	Nilai Produksi (Rp ribu)	23.907.250	23.907.250	42.399.201	42.509.424
2.	Biaya Produksi (Rp ribu)	8.367.538	8.367.538	14.839.720	14.878.298
3.	Keuntungan (Rp ribu)	15.539.713	15.539.713	27.559.481	27.631.126
4.	Pendapatan Perkapita Nelayan (Rp)				
	a. Tahun	4.530.528	4.530.528	8.293.554	8.416.426
	b. Bulan	377.544	377.544	691.130	701.369

Sumber: BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2013, 2015, 2016a, dan 2016b.

tangkap jaring. Untuk memperoleh manfaat yang efektif, maka pemerintah dan pemerintah daerah perlu memperbaiki tahapan pelaksanaan sejumlah kebijakan. Kebijakan tersebut bukan merupakan hal baru, namun seringkali bermasalah pada tahap pelaksanaan. Pelaksanaan pemberian bantuan *gillnet* milenium harus dilakukan sesuai dengan persyaratan yang ditentukan, seperti (1) melalui kelompok nelayan; (2) sesuai dengan karakteristik wilayah; dan (3) berbadan hukum. Hal ini menjadi penting untuk menghindari munculnya kelompok nelayan yang hanya memanfaatkan program untuk kepentingan golongan.

Dalam pengelolaan sumber daya ikan, tujuan jangka pendek (meningkatkan kesejahteraan pelaku usaha) dan tujuan jangka panjang (kelestarian sumber daya) tidak dapat dicapai secara otomatis, tanpa melalui beberapa kegiatan antara lain adalah penetapan alokasi penangkapan ikan. Kegiatan ini dalam bentuk jumlah ikan yang boleh ditangkap antara nelayan dalam satu kelompok, antarkelompok nelayan yang berbeda, antarnelayan lokal dan nelayan pendatang dari tempat lain, atau antara nelayan yang berbeda alat tangkap dan metode penangkapan ikan (Subekti, 2010).

Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan perhitungan dengan menggunakan pendekatan dinamik yang menggabungkan parameter biologi dan ekonomi. Hal ini menjadi penting agar bisa ditentukan jumlah Ikan Tuna Sirip Kuning yang bisa ditangkap dan ukurannya, sehingga dapat diberikan alokasi jumlah kapal yang mendapatkan izin. Demikian juga dilakukan pendataan terhadap nelayan lokal yang termasuk kategori nelayan kecil, mengingat klasifikasi nelayan ini tidak memerlukan izin. Sehingga kesalahan dalam pengelolaan sumber daya ikan di tempat lain dapat dicegah terulang di WPP 714. Sebagai contoh adalah kesalahan dalam pengelolaan sumber daya Ikan Kerapu di Laut Jawa.

Penangkapan ikan kerapu di perairan Kepulauan Seribu telah melebihi tingkat pemanfaatan yang optimal pada rezim pengelolaan *Maximum Economic Yield* (MEY). Banyaknya jumlah upaya penangkapan yang diusahakan oleh nelayan di perairan Kepulauan Seribu adalah 164 unit dengan hasil tangkapan 63,38 ton, sedangkan jumlah upaya penangkapan optimal secara ekonomi adalah 82 unit dengan hasil tangkapan 29,94 ton per tahun (Sari, Kusumastanto, & Adrianto, 2008).

## 2. Aspek Sosial-Ekonomi

Konsep pembangunan perikanan yang berkelanjutan juga harus memerhatikan keberlanjutan

sosial-ekonomi (Fauzi & Anna, 2005). Konsep ini mengandung makna bahwa pembangunan perikanan harus memerhatikan keberlanjutan dari kesejahteraan pelaku perikanan pada tingkat individu. Dengan kata lain, mempertahankan atau mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi merupakan perhatian kerangka keberlanjutan tersebut.

Aspek sosial ekonomi sangat penting untuk dikaji karena setiap kebijakan perikanan yang ditetapkan akan berdampak pada kehidupan sosial-ekonomi nelayan, apakah positif atau negatif. Indikator dalam aspek sosial ekonomi adalah pendapatan nelayan dan gejolak sosial yang terjadi. Permen KP No. 4 Tahun 2015 baru dirasakan dampaknya oleh nelayan di Banda Neira pada Oktober-Desember 2015 karena itu adalah masa penutupan penangkapan ikan di koordinat tertentu di WPP 714. Dari data yang ada dan informasi dari nelayan, tidak ada penurunan pendapatan. Bahkan pendapatan nelayan tahun 2015 meningkat 1,48 persen (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2016b). Nelayan juga dapat menangkap ikan di mana saja di WPP 714, karena tidak ada informasi dari pemerintah dan pemerintah daerah, serta tidak ada patroli. Gejolak sosial juga tidak terjadi di Banda Neira karena nelayan tidak tahu ada larangan tersebut. Dampak sosial-ekonomi baru akan dirasakan oleh nelayan apabila aturan tersebut benar-benar ditegakkan. Komoditas perikanan merupakan komoditas yang memiliki banyak substitusi. Apabila Ikan Tuna Sirip Kuning dilarang ditangkap pada Oktober-Desember, nelayan masih dapat menangkap tongkol, cakalang, tuna mata besar, dan tenggiri.

Di lapangan, pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah di koordinat tersebut pada Oktober-Desember 2015 tidak ada. Informasi dari nelayan menyebutkan tidak ada patroli dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat di koordinat yang dilarang. Dengan peningkatan armada penangkapan modern mencapai 48,4 persen tahun 2015 (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2016a) dan kemampuan nelayan di Kecamatan Banda Neira menjangkau koordinat yang dilarang dilakukan penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning pada Oktober-Desember, maka pemerintah dapat bekerja sama dengan nelayan Banda Neira untuk ikut serta secara aktif membantu melakukan pengawasan.

Modernisasi alat tangkap menjadi alat tangkap ramah lingkungan akan mampu meningkatkan pendapatan nelayan dan mempertahankan kestabilan sumber daya ikan di masa datang,

karena kinerja nelayan menjadi efisien dan efektif, serta sumber daya ikan yang ditangkap merupakan ikan dewasa. Jangkauan nelayan akan makin jauh sehingga nelayan di Banda Neira tidak lagi menjangkau koordinat yang dilarang pada bulan Oktober-Desember. Nelayan juga tetap dapat melaut walaupun musim timur.

Selain itu, pemerintah dan pemerintah daerah juga harus memerhatikan kebutuhan praproduksi dan pengolahan hasil perikanan. Kebutuhan tersebut adalah ketersediaan bahan bakar dan es. Bahan bakar merupakan permasalahan klasik yang sampai saat ini belum dipecahkan sepenuhnya. Ketersediaan bahan bakar bersubsidi di daerah kepulauan, seperti Banda Neira, masih menjadi masalah.

Indonesia memiliki potensi sumber daya energi baru terbarukan yang dapat dimanfaatkan oleh nelayan, seperti energi angin, surya, arus laut, dan pasang surut. Tentu sumber daya energi baru terbarukan tersebut harus mampu dijangkau oleh nelayan. Sampai saat ini pemanfaatan sumber energi tersebut bagi kehidupan nelayan masih jauh untuk dilaksanakan. Oleh karena itu, dalam jangka pendek harus ada kepastian bahwa nelayan di daerah kepulauan tetap dapat memperoleh bahan bakar bersubsidi. Modernisasi armada penangkapan harus juga disertai dengan ketersediaan bahan bakar dengan harga terjangkau bagi nelayan.

### 3. Aspek Lingkungan

Salah satu unsur kegiatan yang penting adalah perlindungan terhadap sumber daya ikan. Kegiatan ini berupa perlindungan terhadap sumber daya ikan yang telah mengalami tekanan ekologis akibat penangkapan maupun akibat kejadian alam, dan eksploitasi di habitat ikan (Subekti, 2010). Dalam konteks Permen KP No. 4 Tahun 2015, maka perlindungan terhadap Ikan Tuna Sirip Kuning terjadi pada habitat ikan sebagai tempat Ikan Tuna Sirip Kuning berpijah dan bertelur.

Dalam aspek lingkungan, maka indikator yang digunakan adalah potensi sumber daya ikan dan kesadaran masyarakat. Potensi sumber daya ikan meninjau aspek lingkungan dari dalam sumber daya itu sendiri, sedangkan kesadaran masyarakat meninjau aspek lingkungan dari adanya kesadaran masyarakat sehingga menimbulkan tekanan dari luar sumber daya tersebut.

Data statistik menunjukkan bahwa terjadi penurunan SDI Ikan Tuna Sirip Kuning pada tahun 2014 sebesar 132 persen (Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku, 2014 dan 2015),

sedangkan dari estimasi potensi SDI di WPP 714 untuk ikan pelagis besar tahun 2016 menunjukkan bahwa status pemanfaatan Ikan Pelagis besar di WPP 714 masih berada pada *moderate exploited* (Komisi Nasional Kajian Sumber Daya Ikan, 2016) dan hasil analisis komposit SDI di WPP 714 yang dipublikasikan tahun 2016 menunjukkan kondisi SDI di WPP 714 adalah 'sedang' atau warna bendera kuning (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2016). Namun data estimasi potensi SDI dan hasil analisis komposit merupakan data pemanfaatan untuk semua Ikan Pelagis besar. Dari hasil observasi di lapangan, Ikan Tuna Sirip Kuning tetap dapat ditemukan bahkan nelayan mengatakan tidak ada masalah dengan Ikan Tuna Sirip Kuning. Walaupun angka mutakhir tidak bisa ditemukan.

Kesadaran nelayan terhadap pengelolaan sumber daya ikan sangat tinggi. Nelayan tidak menggunakan jangkar ketika menangkap ikan (sehingga tidak merusak terumbu karang) dan tidak menggunakan bahan peledak dan beracun. Nelayan memahami bahwa tindakan merugikan di saat ini akan berdampak panjang untuk masa depan mereka.

Aspek lingkungan sangat penting untuk diperhatikan karena asal dan tata cara penangkapan ikan harus bisa dilacak (*traceability*) (Hilborn, *et al.*, 2015). Sehingga seharusnya pemerintah dapat menginformasikan mengenai larangan penangkapan ikan di WPP 714. Hal ini diperlukan agar permintaan terhadap Ikan Tuna Sirip Kuning, khususnya yang berasal dari WPP 714 dapat dibatasi. Upaya pelacakan bisa didasarkan pada teknologi tinggi. Terhadap hal ini pemerintah bisa memanfaatkan satelit yang dimiliki. Pemerintah bisa mengambil pelajaran dari Kerala, negara bagian di ujung selatan India. Mereka mengidentifikasi wilayah yang kaya ikan di laut bebas dengan menghubungkan setiap kapal penangkap ikan dengan *Navistar Satellite Constellation*, yang terdiri atas 32 satelit yang mengelilingi bumi untuk membantu mereka menemukan lokasi ikan. Setelah penangkapan dilakukan, mereka menggunakan telepon selular untuk menegosiasikan harga dengan pedagang besar di berbagai pelabuhan. Kapal akhirnya merapat di pelabuhan yang memberikan harga tertinggi (Rajadhyaksha, 2008).

Optimalisasi pemanfaatan teknologi juga memudahkan dilakukannya pengawasan karena pemerintah dapat mengidentifikasi kapal penangkap ikan yang menangkap ikan pada bulan dan koordinat yang dilarang. Termasuk menangkap kapal tersebut langsung di tempat. Hal tersebut harus ditunjang oleh sarana dan

prasarana pengawasan di laut yang memadai. Kelompok nelayan mengalami peningkatan pada tahun 2015 sebesar 62 persen (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2013, 2015, 2016a, dan 2016b) dan kesadaran yang tinggi terhadap lingkungan bisa menjadi awal untuk memberikan akses daerah tangkapan ikan pada gabungan kelompok, seperti di Jepang dan Chile. Hal ini akan memudahkan pengawasan oleh pemerintah. Kelompok memiliki mekanisme, struktur kelembagaan, dan akses terhadap daerah tangkapan.

### C. Reorientasi Kebijakan Permen KP No. 4 Tahun 2015

Saat ini orientasi kebijakan pemerintah melalui KKP sedang mengalami perubahan, yaitu lebih mengarah pada pengelolaan perikanan secara berkelanjutan dan membenahi pelaksanaan kebijakan yang semula dilakukan secara serampangan. Hal ini terlihat dari munculnya Permen KP No. 2 dan No. 4 Tahun 2015, dan perhitungan ulang terhadap tonase kotor kapal perikanan.

Permen KP No. 4 Tahun 2015 merupakan angin segar bagi pengelolaan perikanan, di mana perikanan tidak hanya ditinjau dari aspek ekonomi dan sosial, tapi juga ditinjau dari aspek ekologi. Walaupun untuk konteks Permen KP No. 4 Tahun 2015, aspek ekologi lebih menonjol. Konsep dan argumentasi yang lemah dari pembentukan Permen KP No. 4 Tahun 2015-walaupun ada data penurunan produksi Ikan Tuna Sirip Kuning tahun 2014-membuat Permen KP ini harus dilengkapi sejumlah petunjuk teknis dan

harus membenahi terlebih dahulu permasalahan perikanan yang ada di Banda Neira.

Memang dampak dari Permen KP No. 4 Tahun 2015 tidak ada di Banda Neira, karena tidak ditegakkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Namun apabila ditegakkan tentu akan menimbulkan keresahan di masyarakat, apalagi pemerintah dan pemerintah daerah seringkali lemah dalam melakukan sosialisasi.

Atas dasar tersebut, diperlukan reorientasi kebijakan perikanan yang mengarah pada perikanan inklusif. Alasan perlunya reorientasi kebijakan perikanan menjadi perikanan inklusif-bukan saja dalam Permen KP No. 4 Tahun 2015, tetapi juga secara menyeluruh terhadap tata kelola kebijakan perikanan di Indonesia-adalah (Adrianto, 2016) (1) perikanan adalah sebuah sistem yang kompleks; (2) ciri khas perikanan adalah adanya ketidakpastian alamiah dan ketidakpastian dari manusia itu sendiri; dan (3) tujuan tata kelola perikanan adalah menjamin keberlanjutan pemanfaatan perikanan. Dalam konteks ini, diperlukan keterlibatan pelaku utama, yaitu nelayan, untuk berperan lebih aktif menentukan arah kebijakan pengelolaan perikanan. Sehingga pemberian "mandat" terhadap akses daerah tangkapan ikan memberikan manfaat bagi nelayan.

Setiap WPP memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Perbedaan didasarkan pada lingkungan (potensi SDI, geomorfologi, sumber lingkungan lainnya), sumber daya manusia, dan sumber daya buatan yang memanfaatkan atau terlibat didalamnya (contoh armada). Bahkan dalam konteks Permen KP No. 4

**Tabel 4.** Dampak dan Solusi Pelarangan Penangkapan Ikan Tuna Sirip Kuning di Kecamatan Banda Neira

No.	Aspek	Indikator	Dampak	Solusi
1.	Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggunaan alat tangkap merusak</li> <li>Penggunaan armada penangkapan hasil perikanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelarangan penggunaan pukat cincin sejak tahun 2015</li> <li>Modernisasi armada penangkapan hasil perikanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penggunaan alat tangkap ramah lingkungan</li> <li>Penentuan kuota tangkapan ikan yang diperbolehkan</li> </ul>
2.	Sosial Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendapatan nelayan</li> <li>Gejolak sosial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pendapatan perkapita nelayan per tahun pada tahun 2015 meningkat 1,48 persen</li> <li>Tidak ada gejolak sosial disebabkan tidak mengetahui dan tidak ada implementasi pelarangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengawasan mengikutsertakan nelayan</li> <li>Peningkatan kebutuhan praproduksi dan pengolahan hasil perikanan</li> </ul>
3.	Lingkungan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potensi SDI</li> <li>Kesadaran nelayan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potensi SDI tuna sirip kuning tetap stabil</li> <li>Kesadaran nelayan tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimasi pemanfaatan teknologi</li> <li>Pelacakan asal daerah penangkapan ikan (<i>traceability</i>)</li> <li>Pemberian akses daerah tangkapan ikan pada kelompok</li> </ul>

Sumber: disarikan oleh penulis, 2016.

Tahun 2015, kita telah melihat bahwa terjadi perbedaan kebijakan antara setiap WPP. Oleh karena itu, dalam penentuan sebuah kebijakan, maka pemerintah tidak bisa lagi abai terhadap kepentingan pelaku utama, karena perikanan bukan sebuah sektor yang eksklusif, tetapi sektor yang inklusif. Keberhasilan sebuah kebijakan adalah penghargaan bagi setiap orang untuk ikut memiliki dan merasakan keterlibatannya.

Penutupan eksploitasi pada koordinat tertentu di Laut Banda pada bulan Oktober sampai Desember merupakan kebijakan yang baik, asalkan tiga syarat dipenuhi, yaitu kajian yang didasarkan data SDI yang tepat dan dipublikasikan, solusi terhadap nelayan yang tidak boleh menangkap Ikan Tuna Sirip Kuning, dan sosialisasi terhadap Permen yang dikeluarkan. Sosialisasi diperlukan agar nelayan tidak menangkap Ikan Tuna Sirip Kuning pada koordinat tersebut karena merupakan daerah berpijah dan bertelur ikan. Namun perlu dipikirkan bahwa ada potensi sumber daya Ikan Tuna Sirip Kuning yang harus dikembalikan dan nelayan harus memperoleh *intangibile cost* akibat kehilangan potensi pendapatan. Pemerintah harus memikirkan bagaimana pelaksanaan di lapangan pada bulan Oktober sampai Desember pada koordinat tersebut, mengingat penangkapan di luar jenis Ikan Tuna Sirip Kuning masih diperbolehkan. Khususnya terhadap nelayan yang menggunakan alat tangkap hupate dan jaring insang hanyut, di mana Ikan Tuna Sirip Kuning yang bergerombol dengan Ikan Tuna Mata Besar terdapat kemungkinan terjaring bersama. Idealnya, perairan pada koordinat 126 – 132° BT dan 4 – 6° LS di Laut Banda di bulan Oktober sampai Desember ditutup total, sehingga lebih mudah dilakukan pengawasan. Penutupan Ikan Tuna Sirip Kuning pada saat itu memungkinkan terjadinya eksploitasi berlebih pada jenis ikan lain, seperti Tuna Komo dan Tuna Mata Besar.

Permasalahan harga ikan yang berfluktuasi di Kecamatan Banda Neira, merupakan permasalahan klasik dan terjadi di sentra perikanan tangkap lainnya. Harga cenderung mengikuti kualitas ikan pada saat dipasarkan. Kualitas harga ikan yang baik dipengaruhi oleh cara penangkapan dan proses penanganan pasca penangkapan.

Namun, permasalahan utama adalah proses penanganan pasca penangkapan ikan. Es yang sangat dibutuhkan nelayan masih langka dan hanya ada satu pabrik es di Kecamatan Banda Neira yang hanya menjual es dua kali seminggu. Saat ini *cold storage* yang sudah beroperasi ada 2 dan 1 masih dalam perencanaan. Kapal pengangkut hasil ikan juga berlabuh di laguna dekat Gunung Api Banda dan menerima hasil tangkapan nelayan, sedangkan tempat pelelangan ikan ada di dekat tempat pendaratan ikan. Ikan yang sudah ditangkap

seharusnya langsung dimasukkan dalam es, namun karena keberadaan es yang masih langka membuat ikan dibiarkan dulu dalam wadah tertentu yang berisi air laut. Nelayan masih melakukan aktivitas menangkap ikan sampai dirasakan sudah cukup, sehingga ikan belum mendapatkan penanganan memadai. Hal ini membuat harga ikan nelayan di Banda Neira tidak terlalu tinggi. Upaya untuk mengatasi permasalahan harga adalah menjaga kualitas ikan. Pada titik ini, nelayan memerlukan keterlibatan kelompok. Dalam kelompok, nelayan dapat meminta pada pabrik es, pembelian dengan jumlah besar sehingga harga es yang didapat bisa lebih murah. Pemerintah daerah juga harus mampu mengawasi pabrik es, dalam bentuk aturan alokasi dan penentuan harga maksimal es agar tidak merugikan nelayan. Selain itu, pembangunan pabrik es atau penambahan produksi es juga harus dilakukan.

#### IV. SIMPULAN DAN SARAN

##### A. Simpulan

Terbitnya Permen KP No. 4 Tahun 2015 tentang Larangan Menangkap Ikan di WPPRI 714 tidak didasarkan pada kajian akademis formal yang memadai. Konsep dan alasan terbitnya Permen KP tersebut didasari pada: besarnya volume, nilai produksi, dan subsidi sub sektor perikanan tangkap tidak sebanding dengan kontribusi sub sektor perikanan tangkap terhadap total Pungutan Negara Bukan Pajak (PNBP) dan hasil penelitian dari Badan Litbang Kelautan dan Perikanan yang menunjukkan terjadi penurunan potensi SDI tuna di WPP 714. Penyebab tidak optimalnya PNBP perikanan disebabkan banyak ditemui kapal yang ukuran tonase kotor (GT) tidak sesuai dengan ukuran sebenarnya. Data statistik yang ada menunjukkan bahwa terjadi penurunan SDI tuna sirip kuning pada tahun 2014 sebesar 132 persen, sedangkan dari estimasi potensi SDI di WPP 714 untuk ikan pelagis besar tahun 2016 menunjukkan masih berada pada *moderate exploited* dan hasil analisis komposit SDI di WPP 714 tahun 2016 menunjukkan kondisi SDI di WPP 714 adalah 'sedang'.

Dampak teknis dari Permen KP No. 4 Tahun 2015 adalah pelarangan penggunaan pukat cincin sejak tahun 2015 dan terjadi modernisasi armada penangkapan hasil perikanan. Solusi yang diperlukan terhadap dampak teknis ini adalah penggunaan alat tangkap ramah lingkungan dan penentuan kuota tangkapan ikan yang diperbolehkan. Dampak sosial-ekonomi yang ditemui adalah pendapatan perkapita nelayan per tahun pada tahun 2015 meningkat 1,46 persen dan tidak ada gejolak sosial di nelayan. Solusi yang diperlukan terhadap dampak sosial-ekonomi yang dapat terjadi di kemudian hari adalah pengawasan mengikutsertakan nelayan, dan meningkatkan kebutuhan praproduksi

dan pengolahan hasil perikanan. Dampak lingkungan akibat pemberlakuan Permen KP No. 4 Tahun 2015 sangat baik, yaitu potensi SDI tuna sirip kuning tetap stabil dan kesadaran nelayan terhadap lingkungan tinggi. Sehingga solusi yang perlu dilakukan adalah menjaga keberlangsungan dampak tersebut di masa depan, sehingga tindakan yang perlu dilakukan adalah optimasi pemanfaatan teknologi, pelacakan asal daerah penangkapan ikan (*traceability*), dan pemberian akses daerah tangkapan ikan pada kelompok.

Reorientasi kebijakan pemerintah harus sudah mulai dilakukan, bukan saja dalam Permen KP No. 4 Tahun 2015, tetapi juga terhadap seluruh kebijakan pengelolaan perikanan. Reorientasi kebijakan tersebut mengarah pada perikanan inklusif yang bercirikan: (1) pengelolaan perikanan didasarkan pada tiga tujuan, yaitu lingkungan, ekonomi, dan sosial; (2) pemberian mandat pada kelompok nelayan untuk ikut serta menentukan kebijakan pengelolaan perikanan: dan (3) pemberian akses daerah tangkapan ikan pada kelompok nelayan.

Sejumlah permasalahan pokok seperti armada perikanan sederhana, potensi peningkatan alat tangkap tidak ramah lingkungan, harga, dan kesulitan ketika paceklik harus segera diatasi, melalui modernisasi armada perikanan, pengawasan dan pengendalian penggunaan alat tangkap yang merusak lingkungan, dan kemudahan memperoleh sarana operasional penangkapan ikan.

## B. Saran

Permen KP No. 4 Tahun 2015 sesungguhnya merupakan sejarah baru bagi rezim pengelolaan perikanan di Indonesia. Keberanian dari pemerintah pusat untuk melakukan *close fisheries management* pada sebuah WPP dengan didasarkan pada dimensi lokasi dan waktu patut dihargai karena bukan merupakan kebijakan populis. Oleh karena itu, kebijakan *close* ini juga harus bisa diterapkan di WPP yang sudah mengalami *over-exploited*, seperti Laut Jawa. Namun kebijakan ini harus didukung oleh kajian dan data, seperti data potensi SDI yang akurat, jumlah kapal dan alat tangkap yang digunakan, nelayan yang menangkap ikan di perairan tersebut, dan kebijakan yang akan dilakukan bagi nelayan yang ada di WPP tersebut, sehingga tidak menimbulkan dampak sosial dan ekonomi bagi masyarakat.

Perlu dilakukan penelitian lanjutan untuk mengetahui dampak Permen KP No. 4 Tahun 2015 terhadap industri perikanan, mengingat industri perikanan yang melakukan penangkapan ikan di WPP 714 banyak yang berasal dari Bitung, Kendari, Jakarta, dan Bali.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2016a). *Kabupaten Maluku Tengah dalam angka 2016*. Masohi: BPS Kabupaten Maluku Tengah.
- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2016b). *Kecamatan Banda dalam angka 2016*. Masohi: BPS Kabupaten Maluku Tengah.
- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2015). *Kecamatan Banda dalam angka 2015*. Masohi: BPS Kabupaten Maluku Tengah.
- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2013). *Kabupaten Maluku Tengah dalam angka 2013*. Masohi: BPS Kabupaten Maluku Tengah.
- Deere, C. L. (1999). *Eco-labelling and sustainable fisheries*. IUCN: Washington, D.C. and FAO: Rome.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku. (2015). *Buku tahunan statistik perikanan Provinsi Maluku tahun 2014*. Ambon: Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku. (2014). *Buku tahunan statistik perikanan Provinsi Maluku tahun 2013*. Ambon: Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku.
- Fauzi, A. & Anna, S. (2005). *Pemodelan sumber daya perikanan dan kelautan: Untuk analisis kebijakan*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2014). *Analisis data pokok kelautan dan perikanan 2014*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Rajadhyaksha, N. (2008). *The rise of India: Transformasi dari kemiskinan menuju kemakmuran*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Suparmoko, M. (2012). *Ekonomi sumber daya alam dan lingkungan (Suatu pendekatan teoritis)*. Yogyakarta: BPFE.

### Jurnal dan Working Paper

- Bawole, D. & Apituley, Y. (2014). Maluku sebagai lumbung ikan nasional: Tinjauan atas suatu kebijakan. *Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Pulau-Pulau Kecil*, 239-246.

- Chodriyah, U. & Nugraha, B. (2013). Distribusi ukuran tuna hasil tangkapan pancing *longline* dan daerah penangkapannya di Perairan Laut Banda. *Jurnal Penelitian Perikanan Indonesia*, 19(1), 9-16.
- Commission Tenth Regular Session. (2013). Conservation and management measure for bigeye, yellowfin and skipjack tuna in Weestern and Central Pacific Ocean. *Conservation and management measure 2013-01*, Cairns, Australia.
- Hilborn, R., Fulton, E. A., Green, B. S., Hartmann, K., Tracey, S. R., & Watson, R. A. (2015). When is a fishery sustainable?. *Canada Journal Fisheries Aquatic Science*, (72), 1.433 – 1.441.
- Hilborn, R. (2008). Knowledge on how to achieve sustainable fisheries, in *Fisheries for global welfare and environment*, 5<sup>th</sup>, K. Tsukamoto, T. Kawamura, T. Takeuchi, T. D. Beard, Jr. and M. J. Kaiser (eds.), 45-56.
- Itano, D. G. (2004). *The Reproductive biology of yellowfin tuna (Thunnus albacares) in Hawaiian Waters and the Western Tropical Pasific Ocean: project summary*. SOEST 00-01 JIMAR Contribution 00-328.
- Samosir, A.P., Tenrini, R.H., dan Nugroho, A. (2014). Analisis potensi Penerimaan Negara Bukan Pajak sektor perikanan tangkap. *Jurnal Borneo Administrator*, 10(2), 143-166.
- Sari, Y. D., Kusumastanto, T., & Adrianto, L. (2008). *Maximum economic yield sumber daya perikanan kerapu di Perairan Kepulauan Seribu, DKI Jakarta. Jurnal Kebijakan dan Riset Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, 3(1), 69-92.
- Subekti, I. (2010). Implikasi pengelolaan sumber daya perikanan laut di Indonesia berlandaskan *code of conduct for responsible fisheries* (CCRF). *Jurnal Ilmiah Hukum QISTI*, 38 -51.
- Dokumen Resmi dan Peraturan Perundang-undangan**
- Komisi Nasional Kajian Sumber Daya Ikan. (2016). Tabel rancangan estimasi potensi sumber daya ikan, jumlah tangkapan yang diperbolehkan, dan status tingkat pemanfaatan sumber daya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (*Belum dipublikasikan*).
- Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 juncto Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.
- PP No. 75 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Permen Kelautan dan Perikanan No. 4 Tahun 2015 tentang Larangan Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia 714.
- Permen Kelautan dan Perikanan No. 2 Tahun 2015 tentang Larangan Penggunaan Alat Penangkapan Ikan Pukat Hela (*Trawls*) dan Pukat Tarik (*Seine Nets*) di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP RI).
- Sumber Lain**
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2016). *Bahan Rapat Anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Badan Anggaran DPR RI, 14 Juli 2016*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Tim BPP FPIK Universitas Brawijaya. (2015). *Tinjauan akademis terhadap Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2/2015 tentang Pelarangan Penggunaan Beberapa Alat Penangkapan Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Surat Kabar**
- Adrianto, L. (2016). Perikanan inklusif. *Kompas*, 17 Oktober 2016.
- Usemahu, A. (2015). Kawasan *Breeding* dan *Spawning Ground* Tuna Sirip Kuning (*Thunnus albacares*) WPP 714 Laut Banda. *Tribun Maluku*, 5 Oktober 2015.
- Sumber Digital**
- Departemen Kajian Strategis BEM FEB UI. (2015). Penyempurnaan Zonasi Kelautan dan Pengoptimalan Lembaga Keuangan Mikro Nelayan dalam Upaya Pembangunan Sektor Perikanan, diperoleh tanggal 20 Maret 2016, dari <http://www.fmeindonesia.org>.
- Hilborn, R., Orensanz, J. M. (Lobo), & Parma, A. M. (2005). Institutions, incentives and the future of fisheries. Diperoleh tanggal 20 Juli 2016, dari <http://rstb.royalsocietypublishing.org/content/360/1453/47>.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2016). Tabel Analisis Komposit Sumber Daya Ikan WPP 714. Diperoleh tanggal 30 Juli 2016, dari [http://www.eafm-indonesia.net/data/sumberdaya\\_ikan/714](http://www.eafm-indonesia.net/data/sumberdaya_ikan/714).