



**KAJIAN HUKUM KEBIJAKAN KEANGGOTAAN INDONESIA
DALAM INDIAN OCEAN TUNA COMMISSION (IOTC)
(Studi Kasus di Benoa-Bali)¹**

**LEGAL STUDY OF INDONESIAN MEMBERSHIP POLICY
IN INDIAN OCEAN TUNA COMMISSION(IOTC)
(Case Study in Benoa-Bali)**

Radityo Pramoda dan Riesti Triyanti

Balai Besar Penelitian Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan
Jl. KS Tubun Petamburan VI, Jakarta 10260
Email: radityopramoda@yahoo.com

Abstract

Government policy empowers tuna fisheries continuously on RFMO, which obliged Indonesia become a member of IOTC. IOTC is as an organization that develops fisheries conservation management, which have role in regulating tuna resources. This qualitative research aimed to examine legal study of Indonesia's policy as IOTC member. This analysis is conducted by normative juridical method and case study approach, which presented descriptively. The results showed that the Indonesia's membership area (IOTC) of Benoa-Bali, has not been supported by administrative arrangement, institutional, structural, regulatory, data, and system firmness authority on its officers. The recommendation policies of this research: to construct a good management of administration, institutional, structural, data; managing in strict surveillance authority at sea; provide a legal certainty which attached on its field personnel function; establish an independent institution under KKP to address the problems, challenges, and looking forward the opportunities on fishery management.

Keywords: *Legal Study, Policy, Indonesian Membership, IOTC*

Abstrak

Kebijakan pemerintah memberdayakan perikanan tuna secara berkesinambungan dalam RFMO, mewajibkan Indonesia menjadi anggota IOTC. IOTC sebagai organisasi yang mengembangkan pengelolaan untuk melestarikan spesies ikan, mempunyai peran dalam mengatur sumber daya perikanan tuna. Penelitian kualitatif ini bertujuan untuk mengkaji aspek hukum kebijakan Indonesia sebagai anggota IOTC. Analisis kajian dilakukan menggunakan metode yuridis normatif dan pendekatan studi kasus, yang

¹ Naskah diterima pada 4 Juni 2014, Revisi pertama pada 14 Oktober 2014, disetujui terbit pada 27 November 2014



dipaparkan secara deskriptif. Hasil kajian menunjukkan bahwa keanggotaan Indonesia dalam IOTC untuk wilayah kewenangan Benoa-Bali, belum disertai dengan kesiapan penataan administrasi, kelembagaan, struktural, regulasi, data, dan ketegasan sistem kewenangan pengawasan oleh aparat di laut. Rekomendasi kebijakan penelitian iniyaitu: membangun sistem yang baik terhadap pengelolaan administrasi, kelembagaan, struktural, dan data; menata kewenangan pengawasan di laut yang tegas; memberikan kepastian hukum terhadap fungsi personil di lapangan; membentuk lembaga tersendiri di bawah koordinasi pusat (KKP) untuk menyikapi segala permasalahan, tantangan, serta peluang pengelolaan perikanan.

Kata kunci: Kajian Hukum, Kebijakan, Keanggotaan Indonesia, IOTC

A. PENDAHULUAN

Perkembangan perikanan dunia (khususnya tuna) sudah menunjukkan gejala tangkap lebih (*over fishing*) pada sebagian besar daerah penangkapan ikan. Fenomena ini disebabkan oleh tingginya permintaan ikan dunia akibat pertumbuhan penduduk, peningkatan pendapatan, serta perubahan selera yang terjadi. Potensi sumber daya suatu wilayah adalah kekayaan yang dikuasai negara dan perlu dijaga kelestariannya, serta dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-Undang (UU) Dasar 1945, Pasal 33, Ayat (3), Bab XIV:

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 33, Ayat (3), Bab XIV, merupakan landasan konstitusional pengaturan berbagai hal yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya (termasuk tuna) di wilayah Republik Indonesia.

Indonesia sebagai salah satu negara penghasil tuna terbesar di dunia, memiliki kapasitas sumber daya yang tersebar hampir pada seluruh perairan

kepulauan, teritorial, dan Zona Eksklusif Ekonomi (ZEE). Kekayaan sumber daya perikanan tuna Indonesia telah memberikan kontribusi terhadap pendapatan nasional (*Gross Domestic Product/GDP*) dan menyediakan lapangan kerja, baik industri hulu maupun hilir (termasuk kegiatan industri pendukung: pasokan logistik, alat tangkap, galangan kapal, dll.). Pemanfaatan komoditas tuna di perairan laut Indonesia maupun internasional harus mengikuti regulasi yang ditetapkan oleh organisasi *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO). Keikutsertaan Indonesia dalam RFMO, menjadi langkah politik strategis pengelolaan sumber daya ikan secara bertanggung jawab dan berkesinambungan. RFMO diselenggarakan berdasarkan traktat internasional dan dikenal sebagai organisasi yang paling tepat bagi implementasi berbagai hukum, serta perjanjian internasional pengelolaan perikanan.

Kepentingan ekonomi Indonesia melalui RFMO, mewajibkan pemerintah mempertimbangkan eksistensi organisasi *Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC) yang kewenangannya meliputi kedaulatan laut Indonesia. IOTC merupakan



organisasi antar pemerintah di bawah payung *Food and Agriculture Organization* (FAO), yang diberi mandat melakukan pengaturan spesies ikan tuna pada kawasan Samudera Hindia dan laut yang berdekatan. Keberadaan IOTC memberikan pengaruh terhadap kepentingan Indonesia dalam pengembangan program industrialisasi penangkapan, industri pengolahan domestik, serta peluang pemasaran produk tuna sebagai komoditas andalan industri ekspor. Prinsip yang ditetapkan oleh UU Nomor 31 Tahun 2004, yang diamandemen oleh UU Perikanan Nomor 45 Tahun 2009, tentang Perikanan (UU Perikanan), menciptakan dasar bagi kegiatan penangkapan tuna pada wilayah perairan internasional.

Kebijakan pemerintah bergabung dengan IOTC operasionalisasinya memerlukan adanya kesiapan administrasi, kelembagaan, struktural, penyesuaian peraturan nasional, dan dukungan semua pemangku kepentingan (pelaku usaha, masyarakat, penegak hukum, serta pihak yang mempunyai peran sentral terhadap perikanan tuna). Pemerintah sebagai pelaku kebijakan menyatakan, bahwa Indonesia sudah siap sebagai negara peratifikasi konvensi IOTC dengan segala hak dan kewajiban yang melekat. Pernyataan kesiapan ini harus memiliki parameter yang jelas, karena berhubungan dengan seluruh segi pembangunan dan juga dipengaruhi adanya egosentrisme struktural dalam lingkup nasional. Keterlibatan Indonesia pada IOTC merupakan keharusan yang perlu disikapi dengan pelaksanaan yang matang, agar dapat mengambil

manfaat optimal. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aspek yuridis kebijakan keanggotaan Indonesia dalam IOTC pada kawasan pengelolaan perikanan di Benoa-Bali.

B. METODOLOGI

Data dan Sumber Data

Pengumpulan data primer dilaksanakan melalui *focus group discussion* (FGD), wawancara yang terfokus (*focused interview*) dan wawancara mendalam (*depth interview*), terhadap informan kunci yang banyak mengetahui/memahami tentang IOTC. Informan kunci tersebut yaitu: (1) pejabat Direktorat Sumber Daya Ikan, Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap-Kementerian Kelautan dan Perikanan/KKP (DJPT-KKP) (Jakarta); (2) pejabat dan peneliti Pusat Penelitian Pengelolaan Perikanan dan Konservasi (P4KSI)-Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan dan Perikanan (BalitbangKP) (Jakarta); (3) pejabat Loka Penelitian Perikanan Tuna Benoa(Bali); (4) pejabat Pusat Analisis Kerja Sama Internasional dan Lembaga (PUSKITA) - KKP (Jakarta); (5) pejabat Pengawasan Sumber Daya KP (PSDKP)-KKP (Jakarta dan Bali); (6) pegawai Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Pengambangan yang bertugas di wilayah pelabuhan Benoa-Bali; (7) pejabat asosiasi pelaku usaha perikanan tuna (Asosiasi Tuna *Longline* Indonesia/ATLI)(Bali); (8) akademisi Universitas Indonesia (Jakarta). Data sekunder dikumpulkan melalui studi pustaka yang mengkaji tentang IOTC. Studi pustaka dibutuhkan untuk melengkapi informasi tentang IOTC dan



mengumpulkan referensi sebagai bahan rujukan dalam memperkuat pembahasan penelitian. Metode *survey* juga dilakukan untuk memotret kondisi pengelolaan perikanan tuna di Benoa-Bali dan mengambil data yang terkait dengan topik penelitian.

Metode Analisis Data

Penelitian kualitatif ini menggunakan metode analisis yuridis normatif dan pendekatan studi kasus, yang dijabarkan melalui metode deskriptif. Menurut Bernard Arief Sidharta dalam Irianto dan Shidarta (2009:142), penelitian yuridis normatif merupakan kajian ilmiah yang mencakup kegiatan menginventarisasi, memaparkan, menginterpretasi dan mensistematisasi, serta mengevaluasi hukum positif (teks otoritatif) yang berlaku, dengan bersaranakan konsep/pengertian, kategori, teori, klasifikasi, dan metode yang dibentuk/dikembangkan untuk menemukan penyelesaian yuridik terhadap masalah hukum yang terjadi. Penjabaran dengan metode deskriptif dimaksudkan untuk menggambarkan rekam jejak, serta kebijakan Indonesia bergabung dengan IOTC.

Tujuan pemilihan metode yuridis normatif, pendekatan studi kasus, dan deskriptif adalah menjelaskan kewenangan yang diatur dalam konvensi IOTC maupun peraturan nasional, serta kebijakan keanggotaan Indonesia yang dikaitkan dengan fakta pengelolaan sumber daya tuna di Benoa-Bali. Materi penelitian yang dikaji meliputi: (1) Pembentukan RFMO; (2) IOTC dan Kebijakan Keanggotaan Indonesia; (3) Pengaturan Hukum Indonesia; (4) Rekam Jejak Keanggotaan Indonesia; (5)

Permasalahan Pengelolaan Perikanan dalam Manajemen IOTC. Finalisasi keluaran yang telah dikaji dirangkum menjadi rekomendasi kebijakan lanjutan, untuk mendorong Indonesia melakukan perbaikan terhadap sistem manajemen perikanan tuna ke arah yang lebih baik (khususnya di Benoa-Bali).

Lokasi dan Waktu

Penelitian “Kajian Hukum Kebijakan Keanggotaan Indonesia dalam IOTC” ini dilaksanakan di Benoa-Bali, pada tahun 2013. Justifikasi pemilihan lokasi Benoa-Bali, karena pengelolaan perairan lautnya merupakan area penangkapan tuna yang termasuk kewenangan IOTC. Menurut Dinas Kelautan dan Perikanan Bali (2008), potensi perikanan laut yang dimiliki Bali lebih menonjol jika dibandingkan dengan potensi perikanan daratnya. Wilayah potensi perikanan perairan laut Bali mempunyai luas ± 9.634,35 km² (jarak dari garis pantai ± 12 mil) dan terbagi menjadi:

- Perairan Bali Utara (luas ± 3.850,03 km²) yang meliputi pantai sepanjang Kabupaten Buleleng. Potensi lestari sumber daya perikanan diperkirakan mencapai 24.606 ton/tahun. Jenis ikan: bambangan, kakap, tembang, teri, layang, tongkol, dan jenis ikan karang lainnya.
- Perairan Bali Timur (luas ± 1.730,89 km²) yang meliputi pantai sepanjang Kabupaten Karangasem, Klungkung, dan Gianyar. Potensi lestari sumber daya perikanan yang dimiliki diperkirakan sebesar 19.455,6 ton/tahun. Jenis ikan: tongkol, cakalang, cucut, tembang, dan jenis ikan karang lainnya.



- Perairan Bali Barat (luas \pm 4.053,43 km²) yang meliputi laut sepanjang pantai Kabupaten Badung, Tabanan, dan Jembrana. Potensi lestari sumber daya perikanan yang dimiliki diperkirakan sebesar 97.326 ton/tahun. Jenis ikan: lemuru, layang, kembung, manyung, cucut, ikan dasar, serta ikan karang.
- Perairan Bali Selatan yang meliputi Samudera Indonesia memiliki potensi untuk dikembangkan kegiatan penangkapan ikan lepas pantai/samudera dan ZEE Indonesia. Salah satu potensi sumber daya ikannya adalah tuna. Tuna merupakan jenis ikan yang hidup pada semua kawasan air dengan kadar garam tinggi, yang dapat dijumpai di wilayah laut Bali.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembentukan RFMO

Kepentingan bersama antarnegara dalam mengelola perikanan telah mendorong terbentuknya organisasi regional yang dikenal dengan istilah RFMO. RFMO sebagai organisasi pengelola perikanan antarnegara mulai berkembang sekitar tahun 1960-an. Perkembangan RFMO mengacu kepada sifat ikan yang selalu bergerak (bermigrasi) dan melintasi batas wilayah antarnegara (*transboundary*). RFMO dibentuk atas kesadaran bahwa kegiatan penangkapan ikan di suatu negara, dapat mempengaruhi sumber daya dan kinerja armada penangkapan negara lain yang memanfaatkan sumber daya ikan yang sama. Keinginan untuk meningkatkan produksi, menyebabkan sumber daya ikan serta usaha perikanan yang dimiliki suatu negara bisa terancam keberlanjutannya. Menurut

Andrianto (2005:470):

“Salah satu masalah terbesar dalam dunia perikanan adalah adanya krisis perikanan global yang mulai dirasakan sejak awal tahun 1990-an. Ketika permintaan ikan dunia meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dunia, maka intensitas penangkapan ikan duniapun meningkat secara signifikan”.

Pembentukan RFMO juga didorong adanya keinginan menyelesaikan konflik internasional perikanan pada tahun 1990-an. Konflik yang terjadi yaitu antara Amerika Serikat dengan Uni Soviet dan sejumlah negara yang melakukan penangkapan ikan di luar wilayah perairan Alaska (di sekitar laut Bering), serta Kanada dengan Uni Eropa di bagian barat laut Samudera Atlantik (Fontaubert dan Luchman dalam Solihin, 2008). Keanggotaan RFMO lebih memprioritaskan kepada lokasi aktivitas penangkapan ikan yang dilakukan oleh kapal suatu negara dan bukan kedekatan posisi geografisnya. Keterlibatan Indonesia dalam RFMO selaras dengan amanat *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) Pasal 118, yang diratifikasi melalui UU No. 17 Tahun 1985, tentang Pengesahan UNCLOS 1982.

Pasal 118 UNCLOS:

“Negara-negara harus melakukan kerja sama satu dengan lainnya dalam konservasi dan pengelolaan sumber kekayaan hayati di daerah laut lepas. Negara-negara yang warga negaranya melakukan eksploitasi sumber kekayaan hayati yang sama atau sumber kekayaan hayati yang berlainan di daerah



yang sama, harus mengadakan perundingan dengan tujuan untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk konservasi sumber kekayaan hayati yang bersangkutan. Mereka harus, menurut keperluan, bekerja sama untuk menetapkan organisasi perikanan sub-regional atau regional untuk keperluan ini”.

Isi Pasal 118 UNCLOS menghimbau agar suatu negara aktif melibatkan diri untuk bekerja sama dalam keanggotaan badan/lembaga/organisasi regional dan internasional, sebagai upaya mengelola perikanan secara bertanggung jawab. Menurut Tunggal (2013:1), salah satu sasaran utama konvensi hukum laut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) 1982, bahwa kepentingan masyarakat internasional dalam hal pelestarian dan pemanfaatan kekayaan hayati laut akan ditingkatkan melalui pelaksanaan sungguh-sungguh ketentuan konvensi yang berkaitan dengan ZEE.

Tujuan Indonesia bergabung dengan RFMO adalah memfasilitasi warga negaranya mengakses sumber daya ikan di laut lepas dan bukan sebagai pencitraan diri untuk menunjukkan kepada dunia, bahwa Indonesia merupakan bangsa yang berperan aktif terhadap pengelolaan perikanan berkelanjutan secara global. Menurut Koeshendrajana et. al. (2013:xi-xii), secara umum manfaat Indonesia menjadi anggota RFMO yaitu: (1) mendorong terwujudnya pengelolaan perikanan yang bertanggung jawab; (2) mendukung kebijakan nasional bagi upaya konservasi dan peningkatan produksi perikanan; (3) memperkuat hubungan baik serta memperkokoh posisi

pemerintah pada forum regional dan internasional; (4) mendorong pertumbuhan stabilitas ekonomi yang berkelanjutan, meningkatkan daya saing, meningkatkan kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, meningkatkan kapasitas dan produktivitas nasional, serta mempertahankan dan memperluas akses pasar global dalam rangka pencapaian pembangunan nasional; (5) mempermudah pertukaran informasi, data, dan alih teknologi sesama negara anggota.

IOTC dan Kebijakan Keanggotaan Indonesia

Tuna termasuk dalam kelompok jenis ikan beruaya jauh dan beruaya terbatas. Berdasarkan sifatnya tersebut, pengelolaan sumber daya tuna secara regional maupun internasional harus bisa dipertanggung jawabkan. IOTC merupakan salah satu institusi regional RFMO yang berwenang mengatur kegiatan penangkapan ikan tuna atau sejenisnya di perairan Samudera Hindia dan laut sekitarnya. IOTC disahkan oleh FAO pada sesi ke-26 tahun 1994, yang persetujuan pembentukannya berdasarkan Konstitusi FAO, Pasal XIV (disetujui oleh Dewan FAO pada November 1995 dan mulai berlaku pada aksesi anggota ke-10, bulan Maret 1996). Indonesia meratifikasi *Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission* pada tanggal 5 Maret 2007, melalui Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2007, tentang Pengesahan *Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission* (Persetujuan tentang Pembentukan Komisi Tuna Samudera Hindia) (Perpres No. 9/2007). Menurut



Perpres No. 9/2007, IOTC dibentuk dalam rangka menjamin dan mendukung pengembangan sumber daya perikanan berkelanjutan melalui pengelolaan yang tepat, konservasi, dan pemanfaatan optimal potensi tuna

di Samudera Hindia.

Ruang lingkup kewenangan yang diatur dalam konvensi IOTC (Tabel 1), merupakan ketentuan yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh setiap negara anggota.

Tabel 1. Ruang Lingkup IOTC

Kewenangan	Keterangan
Tujuan	Pengelolaan, konservasi, dan pemanfaatan optimal stok ikan yang diatur dalam perjanjian
Wilayah kewenangan	Samudera Hindia dan laut sekitarnya (termasuk perairan sebelah utarakonvergensi Antartika), yang sejauh ini perlu dimasukkan untuk tujuan konservasi dan pengelolaan stok ikan yang bermigrasi (masuk dan keluar) di wilayah Samudera Hindia
Spesies ikan dan alat tangkap	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Highly migratory species (HMS): yellowfintuna, skipjack, bigeyetuna, albacore tuna, longtail tuna, kawakawa, frigate tuna, bullet tuna, narrow barred spanish mackerel, indo-pacific king mackerel, indo-pacific bluemarlin, stripedmarlin, indo-pacific sailfish, and swordfish</i> (termasuk SBT) • Alat tangkap: rawai hanyut, rawai tuna, dan pukot cincin (<i>purse seine</i>)
Keanggotaan	<ul style="list-style-type: none"> • Negara pantai anggota luar biasa yang terletak seluruhnya atau sebagian di dalam wilayah • Negara atau anggota luar biasa yang kapalnya melakukan kegiatan penangkapan ikan di wilayah untuk stok yang tercakup dalam persetujuan • Organisasi integrasi ekonomi regional adalah anggota dan negara yang telah melimpahkan kewenangan atas hal-hal yang dimaksud dalam persetujuan ini
Hak	Persetujuan ini tidak mengurangi pelaksanaan hak berdaulat negara pantai sesuai dengan hukum laut internasional untuk eksplorasi, eksploitasi, konservasi, pengelolaan sumber daya hayati, dan termasuk spesies yang bermigrasi jauh (zona hingga 200 mil laut yurisdiksi)
Kewajiban	<p>a. Menjamin kegiatan yang dilakukan sesuai dengan aturan di negaranya, termasuk pemberlakuan sanksi yang mungkin diperlukan untuk membuat efektif ketentuan dalam persetujuan ini, serta mengimplementasikan langkah konservasi dan pengelolaan yang akan mengikat anggota</p> <p>b. Mengirimkan sebuah pernyataan tahunan tentang tindakan yang telah dilakukan (diterima oleh sekretaris komisi tidak lebih dari 60 hari sebelum tanggal sidang komisi berikutnya)</p> <p>c. Bekerja sama melalui komisi dalam pembentukan suatu sistem yang memadai untuk selalu meninjau implementasi upaya konservasi dan pengelolannya (memperhatikan peralatan dan teknik yang tepat (efektif) untuk memantau kegiatan penangkapan ikan, serta mengumpulkan informasi ilmiah yang diperlukan)</p> <p>d. Bekerja sama dalam pertukaran informasi tentang setiap kegiatan penangkapan ikan bagi stok yang dicakup oleh persetujuan ini, yang dilakukan warga negara dari setiap negara atau kesatuan yang bukan anggota komisi</p> <p>e. Atas dasar permohonan komisi, anggota menyediakan data statistik dan data/informasi lain yang mungkin diperlukan untuk maksud persetujuan ini</p> <p>f. Menyediakan salinan UU, peraturan, instruksi administratif yang berlaku atau ringkasannya, (berkaitan dengan konservasi serta pengelolaan stok) dan menginformasikan setiap amandemen atau pencabutan UU, serta peraturan</p>

Sumber: Koeshendrajana *et. al.* (2013:58-60)

Berdasarkan Tabel 1, diketahui bahwa kepentingan IOTC yaitu melaksanakan kerja sama dalam

mewujudkan pengelolaan dan konservasi perikanan tuna secara menyeluruh. Hal tersebut

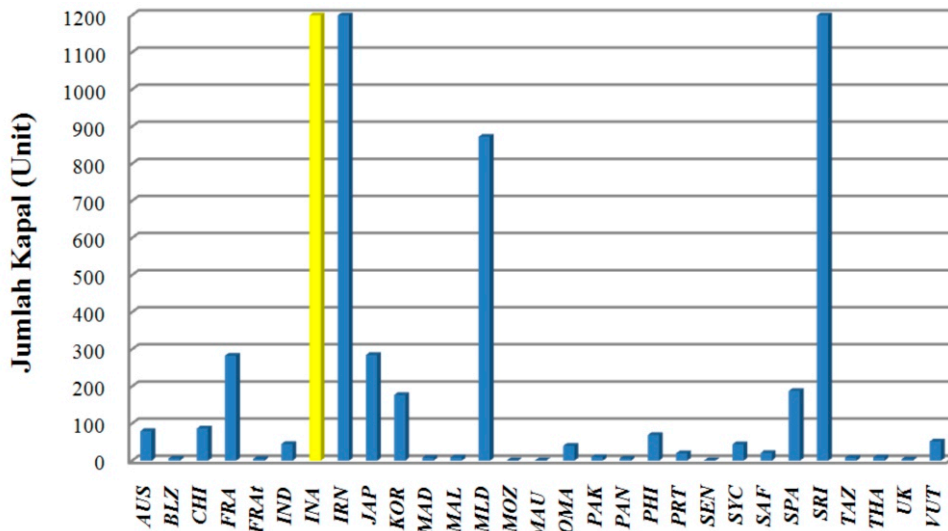


dimaksudkan, agar setiap negara memiliki kepastian mengelola sediaan ikan yang tercakup dalam konvensi ini. Menurut Hadiwijoyo (2009:25), kedaulatan tidak dipandang sebagai sesuatu yang bulat dan utuh, melainkan dalam batas-batas tertentu sudah tunduk pada pembatasan yang berupa hukum internasional maupun kedaulatan dari sesama negara lainnya. Pada tahun 1999, batas barat area kewenangan statistik IOTC diperpanjang dan memberikan dampak terhadap hilangnya kesenjangan diantara kewenangan wilayah cakupannya.

Kebijakan Indonesia menjadi anggota IOTC didasari adanya keinginan mendorong pengelolaan konservasi dan pemanfaatan optimum persediaan ikan tuna, sebagai upaya menciptakan pembangunan yang berkelanjutan. Menurut Lubchenco dkk. dalam Indrawan *et. al.* (2007:13), pembangunan berkelanjutan berupa pembangunan yang sesuai dengan

kebutuhan manusia, baik sekarang maupun di masa mendatang tanpa merusak lingkungan atau keanekaragaman hayati. Menurut Siombo (2010:23-24), salah satu pertimbangan dibentuknya UU yang mengatur perikanan, adalah bahwa pengelolaan sumber daya ikan perlu dilakukan sebaik-baiknya berdasarkan keadilan dan pemerataan dalam pemanfaatannya. Luasnya pengelolaan perikanan dalam wilayah IOTC menjadi tolak ukur bahwa izin kapal yang dikeluarkan dapat memenuhi keseluruhan area penangkapan.

Populasi ikan yang semula diyakini sebagai tidak terbatas, kemudian mulai dirasakan akan terancam dengan semakin canggihnya armada kapal serta alat penangkapan ikan, apabila tidak dibarengi adanya kebijakan pengelolaan dan konservasi perikanan yang baik (Ariadno, 2005:504). Jumlah kepemilikan kapal yang beroperasi di wilayah IOTC tahun 2013, dapat dilihat pada Gambar 1.



Sumber: IOTC (2013)

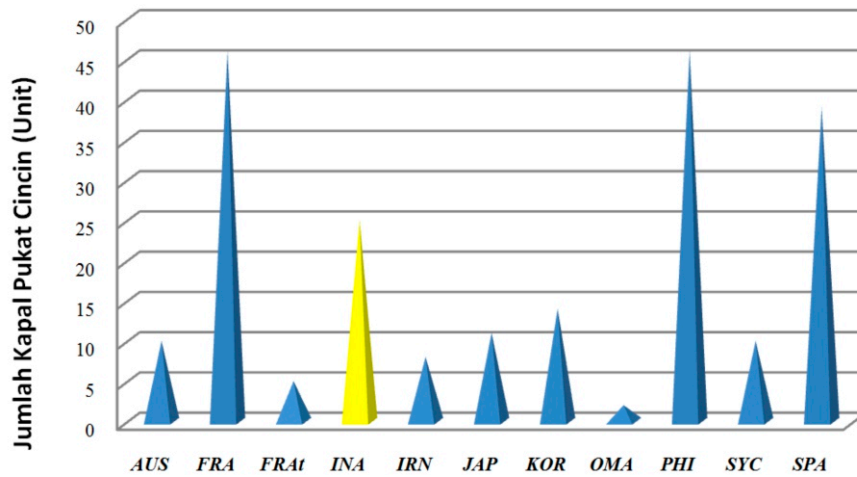
Gambar 1. Kepemilikan Kapal yang Beroperasi di Wilayah IOTC



Berdasarkan Gambar 1, diketahui bahwa Indonesia, Jepang, dan Srilanka, mempunyai jumlah kapal yang besar dibandingkan dengan negara anggota lainnya. Secara kuantitas, kapal yang dimiliki Indonesia seharusnya sudah cukup memenuhi kebutuhan tangkapan tuna sesuai dengan porsi yang diberikan berdasarkan konvensi IOTC. Kondisi banyaknya kapal tersebut, perlu mendapat perhatian pemerintah

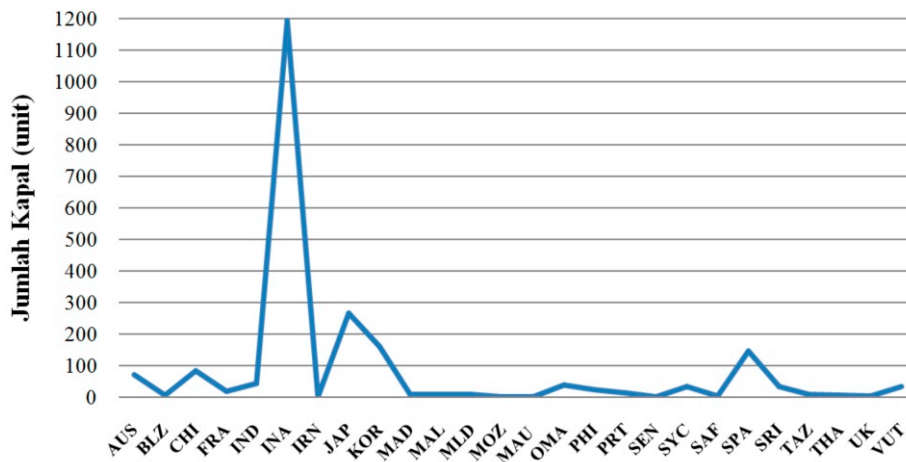
mengenai aturan perizinan dan kewenangannya. Pengaturan ini diperlukan untuk menghindari adanya pelanggaran, menjaga ketertiban di dalam pemanfaatan sumber daya tuna, serta mencegah adanya sanksi yang diberikan oleh IOTC.

Jumlah kapal pukat cincin dan rawai tuna negara anggota IOTC, dapat dilihat pada Gambar 2 dan Gambar 3.



Sumber: IOTC (2013)

Gambar 2. Jumlah Kepemilikan Kapal Pukat Cincin Negara Anggota IOTC



Sumber: IOTC (2013)

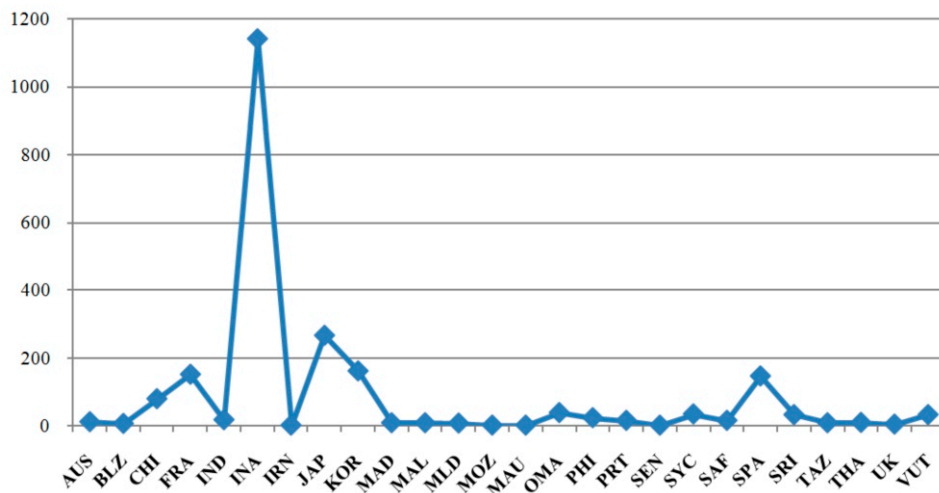
Gambar 3. Kepemilikan Kapal Rawai Tuna Negara Anggota IOTC



Berdasarkan Gambar 2 dan Gambar 3, diketahui bahwa pendistribusian kapal yang diterapkan pemerintah (KKP) untuk mengantisipasi keikutsertaannya pada IOTC harus bersifat profesional dan mandiri. Hal tersebut dimaksudkan agar penangkapan tuna dapat dikendalikan, mengingat kondisi saat ini sudah terjadi *over fishing*. Pengaturan jumlah kapal sangat

diperlukan untuk memudahkan pengawasan dan mencegah adanya kegiatan *illegal fishing*. Terkait dengan hal ini, IOTC telah menetapkan sanksi perdagangan terhadap kapal yang melakukan IUU *Fishing*.

Jumlah alat tangkap rawai hanyut negara anggota IOTC pada tahun 2013, dapat dilihat pada Gambar 4.



Sumber: IOTC (2013)

Gambar 4. Kepemilikan Alat Tangkap Rawai Hanyut Negara Anggota IOTC

Berdasarkan Gambar 4, diketahui bahwa alat tangkap rawai hanyut Indonesia jumlahnya paling banyak dan memperlihatkan perbedaan yang signifikan dengan negara lainnya. Besarnya kepemilikan alat tangkap ini menimbulkan pertanyaan, apakah alat tangkap tersebut masih sesuai jumlahnya atau sistem pendataan yang dilakukan pemerintah (KKP) belum diperbaharui dan tidak terkelola dengan baik. Terlepas dari pertanyaan tersebut, jika data pada Gambar 4 benar adanya, maka sistem pengawasan terhadap penangkapan tunaharus

mendapat prioritas utama. Kenyataan yang terjadi selama ini, diketahui bahwa penerapan sanksi belum efektif dan jumlah tenaga pengawas tidak sesuai dengan luasnya wilayah laut yang harus diawasi. Kesalahan / pelanggaran yang dilakukan oleh salah satu kapal nelayan, dapat mengakibatkan kerugian terhadap posisi Indonesia sebagai anggota IOTC. Menurut Utsman (2009:239):

“Untuk penegakan supremasi hukum, yang sangat mendasar adalah perbaikan struktur aparatur hukumnya, sementara



peraturan perundangan bisa dilakukan sambil jalan, tetapi aparatur hukumnya adalah sangat mendesak”.

Pendapat tersebut menekankan bahwa jika kita mau melihat bagaimana bangunan hukum tertata dengan baik, maka bagian yang tidak terpisahkan adalah penegakan hukum.

Standar dan prinsip internasional untuk perilaku perikanan yang bertanggung jawab adalah dengan menjamin efektivitas pembangunan, pengelolaan, serta konservasi sumber daya. Pada konteks tersebut, tindakan yang perlu dilakukan adalah melaksanakan eksplorasi sumber daya perikanan tuna secara lestari dan optimal sesuai dengan visi kepentingan perikanan nasional. Optimal di sini merujuk kepada pengambilan manfaat ekonomi untuk mengelola potensi sumber daya perikanan tuna di Samudera Hindia (tanpa mengesalkan arti keberlanjutannya). Pengaturan kewenangan konvensi IOTC merupakan upaya melaksanakan pengelolaan perikanan yang baik, menjaga kelestarian sumber daya ikan, dan menciptakan peluang ekonomi. Kebijakan Indonesia masuk menjadi anggota IOTC, telah menciptakan peluang pasar internasional yang potensial terhadap neraca perdagangan tuna.

Pengaturan Hukum Indonesia

Secara garis besar dimensi konsep pembangunan berkelanjutan salah satunya adalah hukum (Dahuri *et. al.*, 2008:154). Menurut Friedman (2009:1), hukum adalah sekumpulan aturan atau norma, tertulis atau tidak tertulis, yang berkenaan dengan

perilaku benar dan salah, hak dan kewajiban. Berdasarkan ratifikasi yang telah dilakukan, Indonesia berkewajiban memberdayakan perikanan tuna ke dalam peraturan nasionalnya (UU, Perpres, Peraturan Pemerintah/PP, Peraturan Menteri / Permen, dan Keputusan Menteri / Kepmen). Widagdo (2008:13), berpendapat bahwa apabila pembuatan perjanjian telah sampai pada tahap pengikatan (ratifikasi), maka regulasi yang mempengaruhi tidak hanya ketentuan hukum internasional saja, namun juga berkaitan dengan pemenuhan ketentuan hukum nasional suatu negara. Efektivitas pengelolaan perikanan menuju ke arah yang lebih baik, memerlukan rencana aksi untuk mencapai target yang diinginkan. Perumusan rencana aksi idealnya didukung dengan kajian penelitian yang komprehensif, serta dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Satjipto Rahardjo *dalam* Abdurrahman (2009:23), menyatakan bahwa tata hukum itu merupakan saringan yang menyaring kebijaksanaan pemerintah, sehingga menjadi tindakan yang dapat dilaksanakan.

Ketentuan konvensi IOTC (Pasal 2) yang berkaitan dengan area kewenangan, jaminan pengaturannya termuat pada Permen KP Nomor PER.01/MEN/2009, tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia. Menurut Permen ini, bahwa untuk tercapainya pemanfaatan yang optimal dan berkelanjutan dalam pengelolaan perikanan serta terjaminnya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya, diperlukan kajian potensi, pemanfaatan, konservasi, penelitian dan pengembangan, serta pengawasan



terhadap sumber daya ikan dan lingkungannya yang dikelola dengan sistem terukur. Rencana aksi mengenai potensi serta batas wilayah ini dibutuhkan, mengingat masih adanya *illegal fishing* dan pelanggaran kedaulatan perairan laut yang dilakukan oleh kapal asing. Target kajian yang ingin dicapai adalah, agar Indonesia mampu menjaga dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya perikanan tuna terhadap kepentingan peningkatan produksi nasional pada sektor KP.

Langkah strategis terhadap tujuan, fungsi, dan tanggung jawab pengelolaan perikanan terhadap konvensi IOTC (Pasal 5), telah disempurnakan oleh pemerintah melalui perangkat hukum nasional yang mengatur tentang kepelabuhanan perikanan, perizinan, dan kesyahbandaran. Perbaikan yang sudah dilakukan tersebut dirasakan belum optimal, khususnya terhadap kebutuhan data dan pengelolaan administrasi. Pemerintah sebagai pemegang kendali kebijakan harus membuat rencana aksi dalam menata dan meningkatkan sistem pengumpulan data, serta manajemen administrasinya. Rencana aksi ini, dimaksudkan untuk memberikan dukungan operasional kinerja personil terhadap tujuan kebijakan Indonesia menjadi anggota IOTC. Payung hukum nasional yang sudah ada, seharusnya dapat dijadikan acuan bagi program kerja pemerintah dalam memperbaiki kekurangan yang ada. Kondisi ini dikarenakan pemerintah belum tanggap menyikapi adanya kendala serta permasalahan yang terjadi, sehingga tata kelola sistem pengumpulan data dan manajemen

administrasi belum terbangun dengan rapi.

Prosedur langkah-langkah konservasi dan pengelolaannya seperti diatur pada konvensi IOTC (Pasal 9), merupakan pedoman dalam menjaga keberlangsungan sumber daya ikan tuna secara utuh. Pengelolaan sumber daya ikan yang dirasakan sekarang masih menggunakan dasar paradigma ekonomi dalam angka. Kondisi tersebut wajib segera diseimbangkan dengan menekan berbagai kemungkinan adanya dampak negatif. Konservasi sumber daya alam menurut UU Nomor 5 Tahun 1983, tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia/ZEEI (UU No. 5/1983), yaitu segala upaya yang bertujuan untuk melindungi dan melestarikan sumber daya alam di ZEEI, sedangkan terminologi perlindungan dan pelestarian lingkungan laut adalah segala upaya yang bertujuan untuk menjaga serta memelihara keutuhan ekosistem laut ZEEI. Berdasarkan hal tersebut, Indonesia membutuhkan rencana aksi yang mengkaji tentang: (1) tata kelola konservasi yang didukung oleh peningkatan peran P4KSI-Balitbang KP, sebagai ujung tombak dalam pelaksanaannya; (2) perbaikan sistem pengawasan serta penataan regulasi nasional. Kedua rencana aksi ini menjadi sarana bagi Indonesia melakukan pembenahan manajemen konservasi KP, dengan menggunakan prinsip pengelolaan yang baik dan adil.

Komitmen Indonesia terhadap pengelolaan perikanan dan konservasi terkait dengan IOTC (Pasal 10) dituangkan melalui UU Nomor 21 Tahun 2009, tentang Pengesahan *Agreement for the Implementation of*



the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (Persetujuan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut Tanggal 10 Desember 1982 yang Berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Sediaan Ikan yang Beruaya Terbatas dan Sediaan Ikan yang Beruaya Jauh) (UU No. 21/2009). Lahirnya UU No. 21/2009, dilatar belakangi adanya keinginan untuk: (1) melindungi keanekaragaman hayati; (2) memelihara ekosistem laut di ZEEI dan laut lepas melalui konservasi serta pengelolaan sediaan ikan. Derivasi UU No. 21/2009, yaitu: (1) PP Nomor 60 Tahun 2007, tentang Konservasi Sumber Daya Ikan; (2) PP Nomor 7 Tahun 1999, tentang Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa; (3) PP Nomor 8 Tahun 1999, tentang Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa.

Secara umum pengaturan hukum nasional sebagai upaya implementasi konvensi IOTC, masih belum mempunyai visi membangun sistem manajemen pengawasan di laut dan penegakan hukum bagi kapal Indonesia yang beroperasi di luar ZEE. Menurut Hadiwijoyo (2009:119-120), luasnya wilayah yang harus ditangani serta minimnya prasarana dan sarana telah menyebabkan aktivitas aparat keamanan sejauh ini belum dapat dilakukan secara optimal. Berdasarkan hal tersebut, perlu adanya rencana aksi untuk mengatur kewenangan pengawasan di laut (PSDKP-KKP, Polisi air (Polair), serta Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan

Laut (AL)) dan merancang peraturan tentang mekanisme sanksi terhadap kapal Indonesia yang melakukan pelanggaran di luar wilayah ZEE. Menurut Rahardjo (2010:15), penegakan hukum (*law enforcement*) adalah konsep normatif, di mana orang hanya tinggal mengaplikasikan apa yang ada dalam perundang-undangan. Persoalan konflik kewenangan, kurangnya tenaga sumber daya manusia (SDM), tidak tegasnya eksekusi sanksi, dan egosentrisme diantara ketiga institusi tersebut, menjadi permasalahan klasik yang sampai saat ini tidak ada solusinya. Kondisi ini menurut Rahardjo (2009:201), menyebabkan terjadinya hambatan sehingga sulit bagi hukum untuk dapat mengatur dengan berhasil. Ketidak tegasan pengambil kebijakan tertinggi negara ini, menyebabkan persoalan sinergitas kewenangan ketiga institusi tersebut sulit dicarikan jalan keluarnya.

Konsepsi pengelolaan perikanan berkelanjutan yang diatur pada materi konvensi IOTC, salah satunya dapat dilaksanakan dengan melakukan peningkatan kerja sama dengan organisasi dan lembaga lain (Pasal 15). Kewenangan Indonesia untuk melakukan kerja sama diatur pada ketentuan UU Perikanan, Pasal 10, Ayat (2):

Pasal 10, Ayat (2):

“Pemerintah ikut serta secara aktif dalam keanggotaan badan / lembaga / organisasi regional dan internasional dalam rangka kerja sama pengelolaan perikanan regional dan internasional”.

Kerja sama akan menjadi efektif, apabila pemerintah: (1) merumuskan strategi pemanfaatan sumber daya pada



wilayah konservasi yang tepat di masa depan sebagai kebijakan umumnya; (2) membuat perencanaan dan penataan ruang konservasi yang baik; (3) menciptakan kelembagaan yang kolaboratif dalam penegakan hukum; (4) membuat peraturan yang adil dan memberikan kepastian hukum.UU

Perikanan merupakan cerminan politik hukum Indonesia untuk menjaga sumber daya perairan, agar dapat dimanfaatkan secara optimal dan berkesinambungan. Analisis peraturan nasional terhadap kewenangan yang tercantum dalam konvensi IOTC, dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Analisis Peraturan Nasional terhadap Kewenangan Konvensi IOTC

Pasal	Pengaturan	Hukum Nasional	Rencana Aksi
2	Area kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> • UU 31/2004 (WPP-NRI) • Perpres Nomor 9/2007 (Pembentukan Komisi Tuna Samudera Hindia) • Permen KP Nomor PER.01/MEN/2009 (Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia) 	Kajian potensi dan batas wilayah penerapan IOTC
5	Tujuan, fungsi, dan tanggung jawab komisi	<ul style="list-style-type: none"> • UU Nomor 21/2009 (Persetujuan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut Tanggal 10 Desember 1982 yang Berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Sediaan Ikan yang Beruaya Terbatas dan Sediaan Ikan yang Beruaya Jauh) • UU 31/2004 (Perikanan) • Perpres Nomor 9/2007 (Pembentukan Komisi Tuna Samudera Hindia) • Permen KP Nomor PER.12/MEN/2012 (Tindakan Konservasi dan Pengelolaan) • Permen KP Nomor PER.18/MEN/2010 (Log Book Penangkapan Ikan) • Permen KP Nomor PER.30/MEN/2012 (Pengaturan Perizinan) • Permen KP Nomor 5/2007 (Penyelenggaraan Sistem Pemantauan Kapal Perikanan) 	Penataan dan peningkatan sistem pengumpulan data serta manajemen administrasi
9	Prosedur mengenai langkah-langkah konservasi dan pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> • UU Nomor 5/1983 (ZEEI) • UU Nomor 5/1990 (Konservasi Sumber Daya Hayati dan Ekosistem) • UU Nomor 31/2004 (Perikanan) Permen KP Nomor PER.12/MEN/2012 (Usaha Perikanan Tangkap di Laut Lepas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengkaji pengelolaan konservasi dan peningkatan peran P4KSI Balitbang KP • Menata sistem pengawasan dan penataan regulasi untuk mendukung tata kelola konservasi
10	Implementasi	<ul style="list-style-type: none"> • UU Nomor 21/2009 (Pengelolaan Konservasi) • PP Nomor 7/1999 (Pengawetan Jenis Tumbuhan dan Satwa) • PP Nomor 8/1999 (Pemanfaatan Jenis Tumbuhan dan Satwa) • PP Nomor 60/2007 (Konservasi Sumber Daya Ikan) • Kepmen Nomor 18/KEPMEN-KP/2013 (Perlindungan Hiu) • Permen KP Nomor PER.03/MEN/2009 (Penangkapan Ikan dan/atau Pengangkutan Ikan di Laut Lepas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengaturan kewenangan aparat pengawasan di laut (PSDKP KKP, Polair, dan TNI AL) • Membuat peraturan nasional yang terkait dengan mekanisme penegakan hukum terhadap kapal Indonesia di luar ZEE



Pasal	Pengaturan	Hukum Nasional	Rencana Aksi
15	Kerja sama dengan organisasi dan kelembagaan lain	UU Nomor 31/2004 (Perikanan)	Meningkatkan kerja sama dalam mengelola perikanan secara selektif

Sumber: Koeshendrajana *et. al.* (2013:64-65)

Rekam Jejak Keanggotaan Indonesia

Pengelolaan perikanan melalui IOTC bagi Indonesia, mempunyai arti penting sebagai wujud pelaksanaan manajemen perikanan dan negara pengambil manfaat sumber daya tuna. Menurut UU Perikanan Pasal 1, Butir 7:

“Pengelolaan Perikanan adalah semua upaya, termasuk proses yang terintegrasi dalam pengumpulan informasi, analisis, perencanaan, konsultasi, pembuatan keputusan, alokasi sumber daya ikan, dan implementasi serta penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan di bidang perikanan, yang dilakukan oleh pemerintah dan otoritas lain, yang diarahkan untuk

mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati”.

Pasal ini merefleksikan, bahwa pengelolaan perikanan harus dilakukan melalui kesatuan proses berbagai kegiatan yang menjadi tugas pokok dan fungsi pemerintah (KKP). Ratifikasi Indonesia terhadap konvensi IOTC secara langsung maupun tidak langsung, menimbulkan berbagai implikasi. Implikasi yang muncul sebagai konsekuensi keanggotaan Indonesia, memberikan dampak terhadap manajemen pemanfaatan perikanan tuna di Benoa-Bali. Ruang lingkup pengelolaan perikanan pada koridor IOTC di Benoa-Bali, dapat dilihat pada Tabel 3 di bawah.

Tabel 3. Ruang Lingkup Pengelolaan Perikanan

Ruang Lingkup	Identifikasi
Unit penangkapan ikan	<ul style="list-style-type: none"> •Alat tangkap: <i>longline, purse seine, gillnet</i>, dan <i>hand line</i> •Armada tangkap: Total 926 unit: 365 (30 GT), 157 (30-60 GT), 198 (60-100 GT), 206 (100 GT)
Spesies ikan	Tangkapan utama: <i>bluefin tuna, bigeye tuna, yellowfin tuna</i> , dan <i>albacore</i>
Kendala	Sering berubahnya ketentuan pengisian <i>log book</i> dan kebenaran pengisiannya masih diragukan
Sistem pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> •<i>Vessel Monitoring System (VMS)</i>: terpasang di kapal > 60 GT •<i>Log book</i>: sudah diterapkan •<i>Observer</i>: 14 orang
Sistem penegakan hukum	Kewenangan wilayah penegakan hukum dilakukan oleh PSDKP KKP, Polair, dan TNI AL

Sumber: Koeshendrajana *et. al.* (2013:71-73)



Tabel menunjukkan, bahwa jenis alat tangkap yang paling dominan digunakan pada kawasan Bali adalah *longline* dan *purse seine*. Sistem pengawasan yang terkait dengan *log book* menurut keterangan petugas PPN Pengambengan, kebenaran pengisiannya belum bisa dipertanggungjawabkan. *Log book* berdasarkan Permen KP Nomor PER.18/MEN/2010, tentang *log book* penangkapan Ikan (Permen KP No. 18/2010), merupakan laporan harian tertulis nakhoda mengenai kegiatan penangkapan ikan. Penggunaan VMS terhadap kapal yang menjadi otoritas satuan kerja di Bali, selama ini dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penerapan VMS diatur oleh Permen KP Nomor PER.05/MEN/2007, tentang Penyelenggaraan Sistem Pemantauan Kapal Perikanan (Permen KP No. 05/2007). Permen KP No. 05/2007, menyatakan bahwa sistem pemantauan kapal adalah salah satu sistem pengawasan di bidang penangkapan dan/atau pengangkutan ikan yang menggunakan peralatan pemantauan kapal perikanan yang telah ditentukan.

Menurut Permen KP No. 05/2007, program pengawasan data ilmiah dapat dilakukan dengan sistem pemantauan di atas kapal (*observer on-board*). Program ini dijabarkan melalui kerjasama antara KKP dengan CSIRO *Marine and Atmospheric Research* (Australia) yang ditandatangani tahun 2005. Tindak lanjut yang dilakukan oleh KKP, adalah mendirikan Balai Penelitian Perikanan Tuna di Bali pada tahun 2011. Pendirian balai ini dimaksudkan untuk melanjutkan kegiatan *port-sampling* dan *scientific observer* program khususnya di

Samudera Hindia (Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, 2012:31). Kewenangan aturan yang dibuat pemerintah (KKP) dalam menyediakan tenaga *observer*, sudah diupayakan oleh ATLI dengan memberikan pelatihan kepada 15 orang (jumlah ini masih belum memenuhi target yang diharapkan).

Indikasi adanya IUU *fishing* juga menjadi masalah dalam pengelolaan perikanan tuna di wilayah IOTC. Setiap negara (tidak hanya anggota IOTC) dibebani kewajiban yang sama untuk memberantas, mencegah, dan mereduksi kegiatan IUU *fishing* pada wilayah perairan yurisdiksi nasionalnya maupun di laut lepas. Menurut Istanto (2010:66), yurisdiksi adalah kekuatan, hak atau wewenang untuk menetapkan hukum. Kewenangan negara bendera dalam hal ini adalah memberikan izin kegiatan kapal penangkapan ikan, yang harus disertai dengan tanggung jawab mengendalikan operasi pemanfaatannya. Tindakan Indonesia mengurangi IUU *fishing* dalam wilayah kewenangan Bali, harus menitik beratkan kepada penegakan hukum dan pengawasan yang dilakukan oleh aparat PSDKP-KKP, Polair, dan TNI-AL. Menurut Friedman (2009:61), tindakan hukum dikatakan “efektif” ketika perilaku bergerak ke arah yang dikehendaki, ketika subyek patuh atau menurut. Ketegasan pelaksanaan penegakan hukum menjadi kunci untuk memastikan efektivitas pengelolaan perikanan tuna dilakukan dengan cara yang bijaksana.

Data produksi jenis ikan tuna tahun 2006-2012 yang dimiliki oleh ATLI, dapat dilihat pada Tabel 4



Tabel 4. Jumlah Produksi Tuna

Jenis	Produksi(Ton)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Bluefin tuna</i>	612.54	535.51	774.88	547.06	759.04	411.68	529.56
<i>Bigeye tuna</i>	4,629.34	2,462.61	5,139.34	8,791.13	9,570.11	5,344.07	3,354.62
<i>Yellowfin tuna</i>	3,113.00	3,830.82	4,651.71	6,521.04	5,829.41	4,694.48	2,106.51
<i>Albacore</i>	2,510.01	3,261.64	5,720.47	5,920.47	2,943.01	2,993.90	3,094.61
Total	10,864.89	10,090.58	16,286.40	21,780.00	19,101.56	13,444.13	9,085.30

Sumber: ATLI (2013)

Berdasarkan Tabel 4, diketahui bahwa menurunnya produksi tuna dalam 5 tahun terakhir pada area kewenangan Benoa-Bali, disebabkan oleh *collecting / shipping* komoditas di laut (bukan ditempat pendaratan ikan), serta besarnya biaya operasi karena tingginya harga bahan bakar minyak. Upaya mempertahankan eksistensi usaha penangkapan ikan disikapi oleh pelaku usaha dengan: (1) menerapkan efisiensi melalui peningkatan jumlah hari operasi; (2) memperluas daerah penangkapan ikan (didukung dengan kegiatan operasi pemindahan ikan hasil tangkapan di laut (*at-sea transshipment*), baik kepada kapal penangkap ikan yang akan kembali ke pangkalan maupun terhadap kapal pengangkut yang berfungsi sebagai pengumpul ikan (*fish collector*); (3) merubah alat penangkapan ikan dari *longline* menjadi *purse seine*. Ketidakpastian dinamika sumberdaya tuna, keterbatasan data dan informasi stok tuna, serta tingkat pemanfaatannya, menyebabkan adanya kesulitan bagi pemerintah (KKP) mengambil kebijakan yang terkait dengan penetapan tindakan pengelolaan dan konservasi (Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, 2012:6).

Permasalahan Pengelolaan Perikanan dalam Manajemen IOTC

Pelabuhan yang terdapat di Benoa-Bali, menurut sifatnya termasuk ke dalam golongan pelabuhan umum. Berdasarkan sifatnya tersebut, fungsi regulatornya di bawah Kementerian Perhubungan Laut dan fungsi bisnisnya di bawah Pelindo III (Pelabuhan Benoa tidak mempunyai fungsi dan kontrol atas pengelolaan kapal). Seluruh kebijakan, manajemen organisasi, dan pengurusan administrasi yang terkait dengan IOTC di Bali, dikendalikan sepenuhnya oleh PPN Pengambengan (Jembrana-Bali). Status kantor yang digunakan oleh petugas PPN Pengambengan masih menumpang di Pelabuhan Benoa (tidak mempunyai kelembagaan yang jelas), sehingga tidak memiliki alamat kantor dan tidak bisa berdiri sendiri dalam memberikan nomor surat. Identifikasi permasalahan terhadap pengelolaan perikanan yang terkait dengan manajemen IOTC di Benoa-Bali adalah:

- Pengurusan *log book* menurut ketentuan harus dilakukan oleh petugas pelabuhan perikanan, yaitu PPN Pengambengan (Jembrana-Bali). Menurut Permen KP No. 18/2010, Pasal 5, Ayat (1), bahwa *log book* wajib diserahkan kepada



Kepala Pelabuhan Perikanan dan bunyi Ayat (2), adalah dalam hal pelabuhan yang tercantum pada Surat Ijin Penangkapan Ikan (SIPI) bukan pelabuhan perikanan, maka *log book* diserahkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh direktur jenderal DJPT-KKP. Mengacu pada Pasal 5, Ayat (2), pelabuhan perikanan yang terdekat dengan Benoa adalah PPN Pengambangan dan sampai saat ini, petugas yang menangani *log book* belum ditunjuk oleh direktur jenderal DJPT-KKP. Fakta ini memperlihatkan adanya kegagalan dalam pembangunan hukum.

- Kegiatan kapal perikanan di wilayah Bali, hampir 98% adalah *transshipment*. *Transshipment* dalam hal ini diperbolehkan, tetapi harus menyerahkan surat pernyataan pemindahan antara kapal yang menitipkan dan kapal yang menerima titipan. Menurut Pasal 69, Permen KP Nomor PER.30/MEN/2012, tentang Usaha Penangkapan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (Permen KP No. 30/2012), setiap kapal penangkap ikan dapat melakukan *transshipment* dan melaporkan kepada kepala pelabuhan pangkalan sebagaimana tercantum dalam Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI)/Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan (SIKPI). Berdasarkan informasi salah satu personil PPN Pengambangan yang bertugas di Benoa, pengertian pemerintah (KKP) bahwa pelabuhan pangkalan dipersamakan dengan pelabuhan perikanan adalah kurang tepat. Ketentuan yang tercantum di dalam SIKPI, menyatakan bahwa tidak

semua pelabuhan perikanan adalah pelabuhan pangkalan. Belum adanya pejabat yang ditunjuk pemerintah (KKP) untuk menangani *transshipment* (yang berwenang memverifikasi dan menandatangani *form* sesuai dengan ketentuan Permen KP No. 30/2012), menjadi kendala tersendiri bagi petugas PPN Pengambangan yang ditempatkan di Benoa.

- Data yang terkait dengan RFMO (IOTC) di Benoa-Bali, sifatnya masih manual dan belum dilengkapi dengan aplikasi yang canggih ataupun menggunakan sistem komputerisasi. Semua data yang dimiliki dan diperlukan secara sistem sudah diisi sesuai dengan ketentuan yang berlaku, tetapi mengenai validitas datanya belum pernah dievaluasi. Berdasarkan kondisi yang terjadi, bisa dikatakan bahwa pemerintah (KKP) kurang memperhatikan akan pentingnya kebenaran data. Kepentingan validitas data terkait dengan IOTC merupakan faktor penting pengambilan manfaat optimal perikanan tuna oleh Indonesia.
- Pejabat PPN Pengambangan yang ditugaskan di Benoa untuk menangani RFMO (IOTC), selama ini menandatangani berkas/dokumen yang bukan menjadi kewenangannya. Tidak adanya kekuatan hukum (*legal formal*), menyebabkan petugas pelaksana di Benoa mempunyai ketakutan dan keraguan dalam menjalankan tugasnya. Surat permintaan untuk menunjuk pejabat yang berwenang sudah dilakukan sejak awal tahun 2010, akan tetapi sampai sekarang



belum ada tindak lanjutnya dari DJPT-KKP (hasil wawancara dengan pejabat PPN Pengambengan yang ditempatkan di Benoa).

Kebijakan merupakan alat utama yang dijadikan pedoman pengaturan pelaksanaan tugas pemerintahan. Kebijakan yang keliru atau tidak tepat dalam menangani persoalan pembangunan suatu wilayah, konsekuensinya adalah kegagalan pelaksana di daerah sebagai fungsi implementatif. Menurut Subarsono (2011:87), suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk ditetapkan bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil diimplementasikan. Pengelolaan perikanan dalam manajemen IOTC di Benoa-Bali yang dilakukan oleh pemerintah (KKP) selama ini kurang efektif, karena belum mampu menciptakan kebijakan yang mampu diterapkan untuk mengatasi permasalahan. Tanggung jawab pemerintah (KKP) sebagai sebuah institusi, dapat dikatakan kurang sejalan dengan kapasitas organisasi yang dimiliki. Implikasi permasalahan *governance* yang terjadi di Benoa, telah menegaskan adanya persoalan kebijakan operasional di lapangan. Persoalan tersebut, terlihat pada hilangnya beberapa komponen penting *governance* dalam prosesi pengawalan tindak lanjut ratifikasi IOTC yang sudah dilakukan.

Kondisi tidak adanya kepastian kewenangan terhadap petugas PPN Pengambengan yang ditempatkan di Benoa, harus segera disikapi oleh pemerintah (KKP) untuk menghindari adanya benturan kepentingan di masa yang akan datang.

Status hukum ini dibuat dengan tujuan agar segala perbuatan individu sebagai aparatur pemerintah (KKP) mempunyai kekuatan, baik ke dalam (terhadap institusi) maupun keluar (terhadap pihak ketiga). Situasi ini bisa menimbulkan adanya sentimen negatif terhadap keseriusan pemerintah (KKP) mengelola potensi kelautannya di wilayah IOTC, yang berdampak kepadanya proses pembangunan hukum di Benoa-Bali. Fenomena ini cukup memprihatinkan ketika Indonesia secara lantang menginginkan untuk menjadi bagian IOTC, tetapi di satu sisi tidak menyikapi situasi yang sifatnya sangat fundamental. Pembuatan peraturan diperlukan dalam menjamin konsistensi tindakan administrasi, dimana kebutuhan akan konsistensi ini berkaitan dengan salah satu asas umum penyelenggaraan pemerintah yang layak, yaitu kepastian hukum.

Menurut Sulistiyono dan Rustamaji (2009:21-22), kepastian hukum sangat dibutuhkan untuk memperhitungkan dan mengantisipasi resiko diberlakukannya suatu peraturan sebagai kebijakan publik. Rentang waktu yang cukup lama sejak konvensi IOTC diratifikasi (tanggal 5 Maret 2007), seharusnya status hukum kewenangan pejabat PPN Pengambengan dalam melaksanakan tugasnya di Benoa sudah menjadi prioritas utama kinerja pemerintah (KKP). Hart (2010:49), menyatakan bahwa ketidakmampuan memenuhi syarat peraturan mengakibatkan apa yang dilakukan menjadi tidak efektif. Ketidakefektifan ini dikarenakan kurang tertatanya regulasi dan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Kepentingan



Indonesia menjadi anggota IOTC, merupakan tindakan untuk menjamin dan mendukung pengembangan sumber daya tuna. Kepentingan tersebut adalah inti kebijakan pemerintah yang memberikan kontribusi terhadap pengambilan manfaat dalam rangka menciptakan pengelolaan yang bijaksana.

Inti kebijakan dimaknai bahwa apabila pemerintah ingin melaksanakan sesuatu, maka harus ada tujuan dan kebijaksanaannya (meliputi semua tindakan pemerintah). Posisi pemerintah (KKP) bukan sekedar mengutarakan keinginannya saja, tetapi juga harus menerapkan secara benar kebijakan yang telah dikeluarkan. Kerugian yang dapat terjadi dengan bergabungnya Indonesia menjadi anggota IOTC, adalah ketidakmampuan pemerintah untuk memperbaiki sistem kebijakan pengelolaan perikanan dan tidak dapat mematuhi ketentuan yang sudah dipersyaratkan. Hal ini dikarenakan adanya kewajiban membayar iuran tahunan, sehingga jika tidak dapat memanfaatkan keanggotaan dalam IOTC secara optimal akan menjadi beban keuangan negara.

Pembangunan kawasan perairan Bali sebagai bagian wilayah IOTC, merupakan akumulasi berbagai kebijaksanaan seperti: (1) publik; (2) teknis; (3) alokasi sumber daya; (4) personalia; (5) keuangan; (6) pelayanan. Mengacu kepada kondisi yang terjadi di Benoa, kesiapan Indonesia menjadi bagian IOTC patut dipertanyakan. Pertanyaan yang timbul, adalah apakah Indonesia hanya sekedar meratifikasi karena keterpaksaan (mengingat area kewenangan IOTC masuk ke dalam

wilayah kedaulatan Indonesia) atau memang belum bisa mengikuti gerak perkembangan pengelolaan perikanan secara global. Fenomena ini sangat disayangkan, mengingat banyak pendapat dari pengambil kebijakan yang menyatakan bahwa potensi tuna sangat strategis meningkatkan perekonomian negara, serta Indonesia sudah siap dengan konsekuensi yang diatur dalam konvensi IOTC. Pemetaan terhadap permasalahan manajemen perikanan tuna di Benoa-Bali, merupakan tindakan strategis untuk mengetahui posisi kekuatan serta kelemahan Indonesia sebagai anggota IOTC. Indonesia sebagai negara peratifikasi sudah seharusnya memposisikan kekuatan dan kelemahan tersebut secara bijak, sebagai sarana mengevaluasi setiap program kerja (baik yang sudah berjalan maupun yang belum/sedang direncanakan).

D. PENUTUP

Kesimpulan

Keanggotaan Indonesia dalam RFMO merupakan manifestasi tanggungjawab dan kewajiban Indonesia terhadap berbagai ketentuan internasional dan regional tentang pengelolaan dan konservasi tuna yang ditetapkan. Kebijakan Indonesia meratifikasi konvensi IOTC, menjadi salah satu dasar mengatur strategi pengelolaan perikanan tuna pada skala perkembangan bisnis global perikanan tangkap. Implikasi ratifikasi terhadap konvensi IOTC, membuat Indonesia memiliki akses langsung untuk memanfaatkan sumber daya ikan tuna pada wilayah perairan Samudera Hindia dan laut sekitarnya. Harmonisasi hukum nasional dan



kewenangan yang diatur pada konvensi IOTC, pada prinsipnya berlandaskan kepentingan bersama antarnegara. Kebijakan Indonesia terlibat IOTC, menjadi sentral ketika dihadapkan pada kondisi bahwa kekayaan sumber daya perikanan yang dimiliki sangatlah potensial. Kondisi ini berbanding terbalik dengan kenyataan yang telah diidentifikasi di Benoa-Bali terhadap: (1) pengelolaan administrasi, kelembagaan, dan struktural yang belum terintegrasi dengan baik; (2) pengelolaan sistem data yang tidak rapi; (3) kewenangan pengawasan laut yang masih tumpang tindih; (4) kebijakan yang belum memberikan kepastian hukum kepada personil dalam menjalankan tugasnya. Pengelolaan sumber daya tuna dalam kepentingan IOTC, wajib dilakukan secara terorganisir dan bertanggung jawab dengan mengendalikan perikanan tangkap secara holistik.

Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan pengelolaan perikanan dapat efektif, jika ketentuan yang menjadi kewenangan IOTC di implementasikan sebagai regulasi pada skala nasional dan dilaksanakan secara benar, optimal, serta terkoordinir dengan baik. Pengelolaan administrasi, kelembagaan, maupun struktural yang baik, dan memperbaiki manajemen data serta penataan otoritas pengawasan di laut harus dilakukan, untuk meminimalisir adanya kendala pencapaian tujuan kebijakan Indonesia menjadi anggota IOTC. Pemberian kepastian hukum terhadap aparat pelaksana yang bertugas di Benoa-Bali harus dijadikan prioritas utama pemerintah (KKP), agar berkekuatan hukum dalam melaksanakan tugas

secara administratif. Penanganan sistem regulasi yang ada sekarang, wajib segera dibenahi untuk mengantisipasi kemungkinan adanya kerugian pada masa yang akan datang. Menghadapi tantangan ke depannya, maka Indonesia perlu membentuk lembaga tersendiri di bawah koordinasi pusat (KKP) yang diisi oleh tenaga profesional dan dipersiapkan secara khusus menangani isu strategis IOTC yang berkembang. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan sebagai upaya menyikapi segala permasalahan, tantangan, dan peluang pengelolaan perikanan global, tanpa meninggalkan kewajiban terhadap kelestarian serta keadilan pemanfaatan sumber daya perikanan tuna. Kepentingan politik tingkat tinggi yang menyelimuti IOTC, harus dimanfaatkan secara bijaksana menjadi kekuatan nasional untuk menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara kepulauan yang maju, sejahtera, dan berkelanjutan, dalam menempatkan pengelolaan potensi KP sebagai sarana mewujudkan kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, M. (2009). *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*. Malang: UMM Press
- Andrianto, L. (2005). Implementasi Code of Conduct for Responsibility Fisheries dalam Perspektif Negara Berkembang. *Jurnal Hukum Internasional (Indonesian Journal of International Law)*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 2, Nomor 3, April 2005. (463-482)



- Ariadno, M.K. (2005). Kepentingan Indonesia dalam Pengelolaan Perikanan Laut Bebas. *Jurnal Hukum Internasional (Indonesia Journal of International Law)*, Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Volume 2, Nomor 3, April 2005. (503-544)
- ATLI. (2013). *Data Kapal dan Produksi Ikan*. (Tidak Dipublikasikan). Bali: Asosiasi Tuna Longline Indonesia
- Dahuri, R., J. Rais, S.P. Ginting, dan M.J. Sitepu. (2008). *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta: PT Pradnya Paramita
- Dinas Kelautan dan Perikanan Bali. (2008). *Potensi Perikanan Bali*: (Tanggal diunduh: 22 Januari 2014)
- Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. (2012). *Rencana Pengelolaan Perikanan Tuna Nasional (National Tuna Management Plan)*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan
- Friedman, L.M. (2009). *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial)*. Bandung: Nusa Media
- Hadiwijoyo, S.S. (2009). *Batas Wilayah Indonesia "Dimensi, Permasalahan, dan Strategi Penanganan" (Sebuah Tinjauan Empiris dan Yuridis)*. Yogyakarta: Gava Media
- Hart, H.L.A. (2010). *Konsep Hukum*. Bandung: Nusa Media
- Indrawan, M., R.B. Primack, dan J. Supriatna. (2007). *Biologi Konservasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- IOTC. (2013). *IOTC Positive List W P N T 0 3*. (Tidak Dipublikasikan). Bali: The Third Working Party on Neritic Tunas (July 2nd-5th)
- Irianto, S. dan Shidarta. (2009). *Metode Penelitian Hukum (Konstelasi dan Refleksi)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Istanto, F.S. (2010). *Hukum Internasional*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya
- Koeshendrajana, S., R. Pramoda, A.N. Hadi, B.V. Indahyanti, R. Triyanti, A. Solihin, et al. (2013). *Kajian Aspek Hukum dan Manfaat RFMO dalam Meningkatkan Produksi Tuna*. Laporan Teknis (Tidak Dipublikasikan). Jakarta: Balai Besar Penelitian Sosial dan Ekonomi-Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan
- Rahardjo, S. (2010). *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara
- Rahardjo, S. (2009). *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara
- Siombo, M.R. (2010). *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Solihin, A. (2008). *Perikanan Indonesia dalam Kepungan Organisasi Pengelolaan Perikanan Regional dan Internasional*: <http://ikanbijak.wordpress.com/2008/04/21/perikanan-indonesia-dalam-kepungan-organisasi-pengelolaan-perikanan-regional-dan-internasional/> (Tanggal diunduh: 18 Maret 2014)



- Subarsono, A.G. (2011). *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sulistiyono, A. dan M. Rustamaji. (2009). *Hukum Ekonomi Sebagai Panglima*. Sidoarjo-Jawa Timur: Masmmedia Buana Pustaka
- Tunggal, A.J. (2013). *Pengantar Hukum Laut*. Jakarta: Harvarindo
- Utsman, S. (2009). *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum (Makna Dialog antara Hukum dan Masyarakat)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Widagdo, S. (2008). *Masalah-Masalah Hukum Internasional Publik*. Malang: Bayumedia Publishing
- Konvensi, Persetujuan, Undang-Undang, Peraturan, dan Keputusan
- United Nation Convention on the Law of the Sea 1982
- Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission. March 10th, 1994
- Undang-Undang Dasar 1945, Perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999, Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000, Perubahan ketiga disahkan 10 November 2001, Perubahan keempat disahkan 10 Agustus 2002
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004, tentang Perikanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2009, tentang Pengesahan Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Realating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (Persetujuan Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut Tanggal 10 Desember 1982 yang Berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Sediaan Ikan yang Beruaya Terbatas dan Sediaan Ikan yang Beruaya Jauh). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 95. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5024
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983, tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 44. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3260
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2007, tentang Pengesahan Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission (Persetujuan tentang Pembentukan Komisi Tuna Samudera Hindia). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 41
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia



Nomor PER.30/MEN/2012,
tentang Usaha Perikanan Tangkap
di Wilayah Pengelolaan
Perikanan Negara Republik
Indonesia. Ditetapkan di Jakarta
(11 Januari 2013)

Peraturan Menteri Kelautan dan
Perikanan Republik Indonesia
Nomor PER.18/MEN/2010,
tentang Log Book Penangkapan
Ikan. Ditetapkan di Jakarta (5
Oktober 2010)

Peraturan Menteri Kelautan dan
Perikanan Republik Indonesia
Nomor PER.01/MEN/2009,
tentang Wilayah Pengelolaan
Perikanan Republik Indonesia.
Ditetapkan di Jakarta (21 Januari
2009)

Peraturan Menteri Kelautan dan
Perikanan Republik Indonesia
Nomor PER.05/MEN/2007,
tentang Penyelenggaraan Sistem
Pemantauan Kapal Perikanan.
Ditetapkan di Jakarta (23 Januari
2007)