

## Perkembangan Pengelolaan Perikanan Global

Purwito Martosubroto\*

*Global fisheries production has been marked by the fast growing pattern of capture fisheries production. During the last five decades marine fisheries production demonstrated an increase of nearly 500% or an annual average increase of 4.5%. This spectacular increase raised a global concern since it accompanied by overexploitation of resources in various parts of the world ocean. This concern has led to a series of negotiation in international arena that resulted in the formulation and finally adoption of the Code of Conduct for Responsible Fisheries in FAO in 1995. Elaboration of the implementation of the Code brought about the formulation of International Plan of Action (IPOA) burning issues of priority for which member countries of FAO are encouraged to translate it into National Plan of Action (NPOA). Four IPOA has been available including IPOA for sharks, for seabird bycatch in longline fisheries, for fishing capacity and for IUU fishing. Regional Fisheries Organization (RFO) in recent years has tasked to deal with management of living resources that do not respect administrative boundaries, such as some species of tuna and small pelages. Some of the fish resources exploited by the Indonesian fishers move across EEZ into high seas for which it falls within the responsibility of regional fisheries organization to manage. Indonesia is therefore encouraged to join such RFO to assure active participation in the management of the resources. Nonetheless, the administrative bureaucracy has hindered the process.*

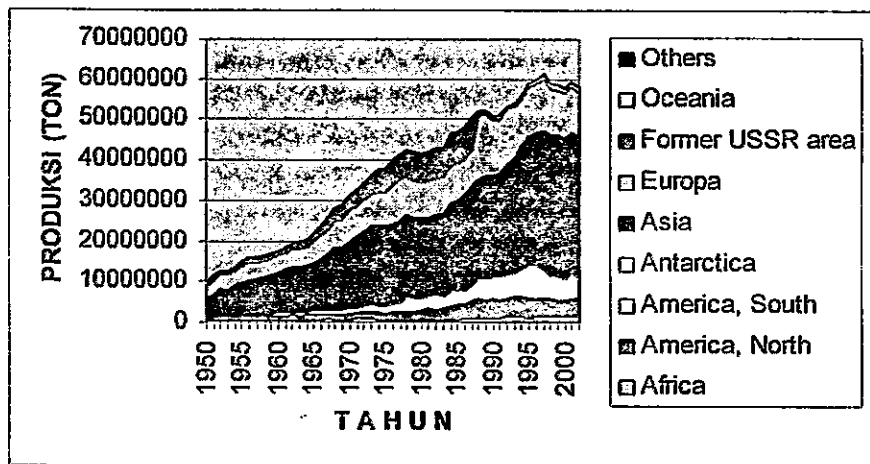
### Latar belakang

Semenjak berakhirnya Perang Dunia II, pembangunan perikanan khususnya di sektor perikanan laut di beberapa negara mengalami kemajuan pesat. Hal ini tercermin dengan meningkatnya

---

\* Penulis adalah pengamat pembangunan perikanan. Yang bersangkutan memperoleh sarjana muda dari Akademi Departemen Pertanian Ciawi (Bogor) tahun 1964, sedangkan program S2 (M.Sc) diselesaikannya di University of Miami, Florida (USA) 1972 dan S3 (Ph.D) diperolehnya di Dalhousie University, Halifax (Canada) tahun 1982. Pengalaman di dalam negeri diawalinya sebagai tenaga peneliti pada Lembaga Penelitian Perikanan Laut (yang kemudian berubah nama menjadi Balai Penelitian Perikanan Laut) di Jakarta selama beberapa tahun sebelum diangkat menjadi Kepala Lembaga tersebut pada.

produksi perikanan laut dari 9,7 juta ton pada tahun 1950 menjadi 57,9 juta ton pada tahun 2002 atau meningkat hampir 500% dalam kurun waktu lima dasawarsa atau 4,5% rata-rata peningkatan per tahun. Fluktuasi terjadi pada awal tahun 1980-an dimana mulai ada sedikit penurunan, namun kemudian naik kembali hingga tahun 1990-an dan akhirnya mencapai puncaknya pada tahun 1997 untuk kemudian turun kembali hingga tahun 2002. Peningkatan produksi perikanan laut global ini tidak hanya dari kontribusi negara-negara maju tetapi juga negara-negara berkembang dengan masuknya modal dan teknologi penangkapan modern dari negara-negara maju. Porsi kontribusi terbesar adalah dari Asia seperti terlihat pada Gambar 1 di bawah ini.



Gambar 1. Perkembangan produksi perikanan laut dunia (Sumber FAO/FISHSTAT 2004)<sup>1</sup>

tahun 1982. Baru tiga tahun menduduki jabatan ini, yang bersangkutan kemudian dipromosikan menjadi Direktur Bina Sumber Hayati Perikanan, Direktorat Jendral Perikanan pada tahun 1985, jabatan mana dipegangnya hingga 1990 sebelum dirinya bergabung dengan Fisheries Department di FAO, Roma. Setelah memasuki usia pensiun di FAO kini yang bersangkutan kembali ke tanah air dan menyumbangkan tenaganya sebagai dosen luar biasa pada Program Pasca Sarjana di Institut Pertanian Bogor.

<sup>1</sup> FAO (2004): FAO/FISHSTAT database at the FAO website <http://www.fao.org/fi/statist/FISOFT/FISHPLUS.asp>

Sejalan dengan perkembangan perikanan global, percaturan dunia tentang kewenangan negara akan laut termasuk pemanfaatan sumber daya alamnya dibahas bersama-sama oleh masyarakat di dunia secara intensif dalam forum yang dikenal sebagai UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) sejak tahun 1958. Proses negosiasi di UNCLOS cukup lama dan konvensi tersebut baru diadopsi pada tahun 1982. UNCLOS merumuskan beberapa paradigma baru tentang kelautan termasuk persetujuan perjuangan Indonesia yang mendapat dukungan penuh dari beberapa negara kepulauan lainnya (Filipina dan Fiji) akan konsep wawasan nusantara (*archipelagic principle*), sehingga laut antar pulau menjadi bagian dari perairan teritorial. Demikian halnya konsep EEZ (*exclusive economic zone*) 200 mil yang diprakarsai oleh beberapa negara di Amerika Latin juga akhirnya disepakati dalam UNCLOS. Akhirnya UNCLOS secara resmi menjadi peraturan internasional yang mengikat setelah tercapai jumlah ratifikasi sebesar 60 negara pada tahun 1994.

Dengan diproklamirkannya konsep EEZ, semakin bertambah luas daerah penangkapan negara-negara pantai, namun tanggung jawab pengelolaan perikananannya terletak pada negara yang bersangkutan. Dengan demikian daerah laut yang tidak bertuan (*high seas* atau daerah diluar EEZ) relatif menjadi semakin sedikit. Diharapkan pengelolaan perikanan di EEZ akan menjadi lebih baik dengan adanya tanggung jawab negara yang mendeklarasikannya. Sejalan dengan itu banyak negara-negara berkembang yang daerah penangkapannya bertambah luas dan kegiatan perikananannya-pun menjadi bertambah sehingga terjadi peningkatan penangkapan dan akhirnya peningkatan produksi. Namun untuk beberapa daerah tertentu, peningkatan hasil tangkapan ini mendorong eksploitasi yang berlebihan sehingga selanjutnya peningkatan produksi tidak terjadi tetapi sebaliknya justru terjadi penurunan. Hal ini tercermin dari menurunnya produksi perikanan dunia dalam beberapa tahun terakhir ini.

Kemajuan pembangunan ekonomi di dunia telah disikapi dengan keprihatinan akan dampak pembangunan itu sendiri. Pada akhir tahun 1980-an badan internasional PBB menugaskan *World*

*Commission on Environment and Development* untuk merumuskan arah pembangunan yang berwawasan lingkungan dimana perumusannya tertuang dalam buku "*Our Common Future*".<sup>2</sup> Perkembangan selanjutnya dalam percaturan global dengan semakin banyaknya tuntutan akan implementasi pembangunan yang berkelanjutan telah mendorong terselenggaranya Konferensi Bumi 1992 di Rio (Brasil) yang menghasilkan agenda kegiatan dalam abad ke-21. Agenda tersebut terkenal dengan sebutan Agenda 21 dan khusus untuk pembangunan yang menyangkut daerah pantai dan kelautan disajikan dalam *Chapter 17*.

Hampir bertepatan waktunya, Konferensi Perikanan Internasional yang diselenggarakan di Cancoon (Mexico) sebulan sebelum Konferensi Bumi membahas topik bagaimana upaya mengurangi penangkapan yang berlebihan. Sebagian besar rekomendasi dari Konferensi tersebut menjadi bahan masukan dalam penyusunan *Chapter 17*. Kedua Konferensi ini yang kemudian telah mendorong FAO lebih jauh untuk memfasilitasi dialog dan sekaligus menyusun petunjuk tentang bagaimana membangun perikanan yang berkelanjutan agar generasi akan datang juga ikut memanfaatkannya. Akhirnya pada tahun 1995 buku *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) disepakati oleh masyarakat perikanan dunia dan sekarang menjadi buku petunjuk yang sangat berguna bagi negara dalam menyusun kebijakan ke arah perikanan yang berkelanjutan.<sup>3</sup>

### **Mengapa Pengelolaan Perikanan?**

Sewaktu kapal-kapal ikan masih menggunakan layar dan alat-alat perikanan yang sederhana, nelayan pada umumnya berpendapat bahwa ikan tidak akan habis karena ikan merupakan sumberdaya yang mampu berkembang biak sehingga mampu mengimbangi tekanan penangkapan. Namun dengan kemajuan zaman dimana kapal-kapal ikan semakin modern dan dilengkapi alat-alat

---

<sup>2</sup> WCED (1987): *Our Common Future*. World Environment and Development. Oxford University Press, 400p.

<sup>3</sup> FAO (1995): *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Rome, FAO, 1995 : 41p.

penangkapan yang canggih yang dapat mendeteksi keberadaan dan pergerakan ikan, kemampuan penangkapan ikan menjadi sangat efisien. Terlebih lagi kalau jumlah kapal ikan makin meningkat tanpa adanya kontrol, dengan sendirinya tekanan terhadap sumberdaya ikan semakin meningkat pula. Hal ini yang mendorong perlunya upaya pengelolaan perikanan yang benar sebagaimana digariskan dalam CCRF.

Pada saat ini negara-negara di dunia dalam pembangunan perikanan berusaha mengikuti petunjuk-petunjuk yang telah digariskan oleh CCRF. Namun demikian, pengelolaan perikanan memerlukan perencanaan yang matang serta kerjasama yang erat antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan, para nelayan atau industri perikanan yang merupakan pelaku atau pengguna. Tanpa terjalannya kerjasama yang baik, pengelolaan perikanan akan sulit dilakukan. Terlebih lagi penangkapan ikan di laut, dimana medan kegiatan penangkapan sangat luas, sangat berbeda sekali dengan kegiatan di darat, sehingga biaya pengawasan relatif lebih mahal. Tanpa kerjasama yang baik dari para pengguna atau "stakeholders", biasanya akan berakhir dengan peningkatan kegiatan penangkapan yang berakibat *overexploitations* terhadap sumberdaya ikan (*overfishing*) dan dengan sendirinya tidak menjamin kepentingan generasi yang akan datang.

### **Perkembangan Pengelolaan Perikanan Regional**

Sumber daya ikan selalu bergerak dalam kehidupannya tanpa mengenal batas negara, maka pengelolaan perikanan oleh suatu negara tidak akan efisien kalau negara lainnya yang menangkap sumber daya yang sama tidak peduli dengan upaya pengelolaan. Contoh yang sederhana beberapa jenis ikan "pelagis"<sup>4</sup> di Selat Malaka menjadi target penangkapan nelayan-nelayan dari Indonesia dan Malaysia dan bahkan juga dari Thailand. Sudah selayaknya kerjasama pengelolaan perikanan antar negara-negara tersebut sangat diperlukan, hal mana sudah lama dibahas dalam forum-forum regional dalam kerangka kerjasama ASEAN. Kepentingan

---

<sup>4</sup> Ikan pelagis adalah ikan-ikan yang hidupnya berada di lapisan atas atau disekitar permukaan

bersama semacam ini yang telah mendorong terbentuknya organisasi perikanan regional di beberapa kawasan dunia misalnya di Samudra Atlantik dengan terbentuknya NAFO (*North Atlantic Fisheries Organization*) yang merupakan kerjasama perikanan antara Canada dan USA. Negara-negara EEC (*European Economic Community*) juga membuat organisasi sejenis untuk menangani perikanan di Laut Utara yang merupakan ladang penangkapan nelayan-nelayan dari anggota EEC. Bahkan bagi ikan-ikan yang bermigrasi jauh seperti ikan tuna, organisasi semacam itu mencakup daerah yang lebih luas dan melibatkan banyak negara misalnya untuk perikanan tuna di Samudra Atlantik terdapat ICCAT (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna*) dimana disamping negara-negara yang berbatasan dengan Samudra Atlantik, Jepang dan Korea Selatan juga sebagai negara anggota karena armadanya ikut menangkap ikan tuna di sana. Untuk di Samudra Pasifik kawasan timur terdapat IATTC (*Inter-American Tropical Tuna Commission*) dimana USA dan beberapa negara Amerika Latin yang menangkap ikan di sana termasuk anggotanya. Untuk perikanan tuna di Samudra Pasifik kawasan tengah dan barat dimana daerahnya berbatasan dengan Indonesia, negara-negara penangkap tuna di sekitar daerah ini sepakat untuk membentuk *Western and Central Pacific Fisheries Commission* (WCPFC), yang setelah melalui negosiasi yang panjang sejak beberapa tahun terakhir ini. Organisasi tersebut diharapkan terbentuk pada akhir tahun 2004 ini setelah jumlah ratifikasi memenuhi persyaratan.<sup>5</sup> Untuk perikanan tuna di Samudra India sudah agak lama terbentuk IOTC (*Indian Ocean Tuna Commission*) dimana Indonesia masih belum merupakan anggota penuh, walaupun upaya ke arah itu sudah ada. Informasi yang ada menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah masih menjadi penyebab utama kelambatan proses keikutsertaan Indonesia sebagai anggota.

---

<sup>5</sup> Pada tgl 19-23 April 2004 berlangsung the sixth Preparatory Conference for the Establishment of Western and Central Pacific Fisheries Commission di Denpasar , Bali.

### Recana Aksi International (*International Plan of Action*)

Meningkatnya perdagangan global produk perikanan pada dasawarsa terakhir ini ditengarai sebagai paling cepat di antara produk-produk pertanian.<sup>6</sup> Tidak ayal lagi pembahasan perikanan di forum global semakin meningkat. Tidak hanya pembahasan dalam bidang perdagangan yang biasa difasilitasi dalam forum WTO (*World Trade Organization*) dan forum CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna*), tetapi juga pembahasan teknis perikanan yang dilakukan dalam forum FAO. Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini FAO disibukkan dengan negosiasi yang banyak berkaitan dengan masalah pengelolaan perikanan. Pembahasan yang intensif di forum internasional tentang perikanan cucut telah mendorong dirumuskannya IPOA (*International Plan of Action*) perikanan cucut yang merupakan bahan dasar tersusunnya *National Plan of Action* (NPOA) bagi negara-negara anggota yang terlibat dalam penangkapan ikan cucut. Pembahasan lain menyangkut hasil tangkap samping (*bycatch*) dalam perikanan "longline" yang berupa burung-burung laut yang kebetulan ikut tertangkap karena ikut memakan umpan dalam pancing telah mendorong terbentuknya IPOA tentang perikanan *longline*. IPOA lainnya yang dirumuskan dalam sidang-sidang FAO akhir-akhir ini adalah IPOA tentang "fishing capacity" dan IPOA tentang "IUU fishing" (*illegal, unreported and unregulated fishing*). IPOA *fishing capacity* dimaksudkan agar negara-negara anggota FAO peduli akan dampak pembangunan yang tidak terkontrol dan berakibat meningkatnya kapasitas penangkapan ikan dan kemudian menindaklanjuti dengan perumusan NPOA. Mengingat sulitnya upaya pengawasan di laut di beberapa kawasan dunia, semakin meningkat pula upaya nakal yang termasuk dalam IUU yang dilakukan oleh para nelayan baik nelayan nasional maupun nelayan asing. Kegiatan IUU ini akan merupakan tantangan besar bagi upaya pengelolaan perikanan, oleh karenanya IUU merupakan kegiatan yang sangat ditentang oleh

---

<sup>6</sup> Delgado, C.L., N. Wada, M.W. Rosegrant, S. Meijer and M. Ahmed (2003): *Fish to 2020. Supply and Demand in Changing Global Markets*. IFPRI Washington D.C. and World Fish Center Penang Malaysia: 226p.

masyarakat perikanan. Indonesia pada saat ini sedang dalam proses menyusun NPOA untuk menjabarkan kegiatan yang dirumuskan dalam keempat IPOA.

Upaya pengelolaan perikanan di negara-negara maju khususnya negara-negara dimana industri perikananannya merupakan *partner* yang baik dengan pemerintah, mereka berhasil bekerja bersama-sama untuk menjamin pengelolaan yang bertanggung jawab. Tentu saja keberhasilan negara-negara maju dalam hal ini bukan merupakan upaya yang singkat namun melalui proses yang panjang. Dua negara yang patut menjadi contoh dalam pengelolaan perikanan pada saat ini adalah Australia dan Norwegia. Faktor yang sangat membantu keberhasilan pengelolaan adalah kesadaran para nelayan yang dibarengi dengan kerjasama yang baik, jumlah nelayan yang relatif sedikit dan birokrasi pemerintah yang relatif tidak terlalu berbelit-belit. Bahkan di Australia, pengelolaan perikanan udang di Teluk Carpentaria menjadi contoh yang sangat baik dimana biaya riset dan pengelolaannya dibebankan kepada perikanan itu sendiri.<sup>7</sup> Di beberapa negara maju indikator pengelolaan bahkan sudah mulai dipraktikkan dalam bentuk sertifikasi yang disponsori oleh organisasi non-pemerintah yang akhirnya merupakan upaya pemberian *ecolabel*. Trend sertifikasi ini sudah mulai meningkat di beberapa negara bahkan karena desakan para konsumen pencinta lingkungan, upaya *ecolabel* juga dikenakan terhadap produk-produk impor untuk menjamin bahwa produk tersebut berasal dari daerah penangkapan yang dikelola dengan baik.

### **Bagaimana dengan Indonesia?**

Pembangunan perikanan di Indonesia meningkat semenjak Repelita II berbarengan dengan masuknya investasi dari luar negeri dengan diterbitkan dan dilaksanakannya UU PMA dan PMDN pada tahun 1968. Peningkatan pembangunan perikanan ini terlihat dengan meningkatnya ekspor dari sektor perikanan baik dari segi

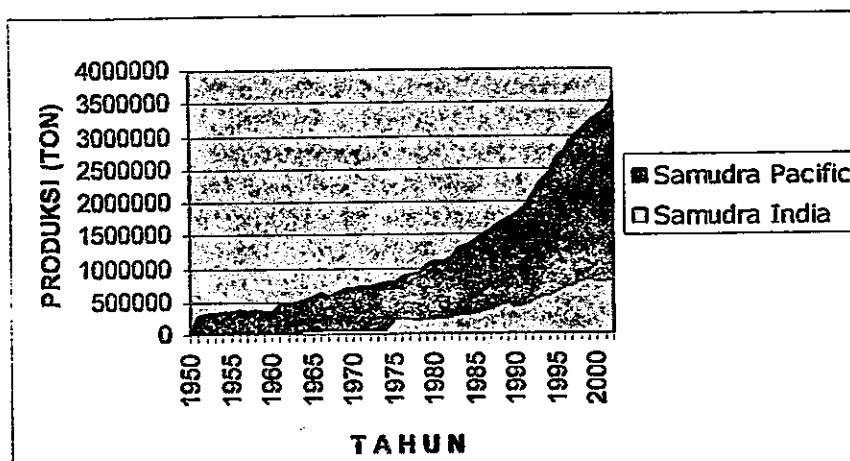
---

<sup>7</sup> Caton, A. (ed., 2003): *Fishery Status Reports. Assessment of the Status of Fish Stocks Managed by the Australian Government.* Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Bureau of Rural Sciences: 106p.



kuantitas maupun nilainya. Pembangunan perikanan yang cepat itu diawali dengan tumbuhnya perikanan *trawl* yang diawali di Selat Malaka berkat pengaruh dari negara tetangga Malaysia, yang kemudian menjalar ke Laut Jawa dan ke Samudra India khususnya di beberapa daerah pantai selatan Pulau Jawa. Di tempat lain perikanan *trawl* dengan kapal yang jauh lebih besar berkembang di Laut Arafura dalam rangka pelaksanaan *joint-venture* dengan Jepang.

Setelah beberapa tahun berjalan, perikanan *trawl* yang beroperasi di Selat Malaka dan Laut Jawa menimbulkan gesekan dengan nelayan-nelayan yang menggunakan alat-alat lain pada awal 1970-an, sehingga Pemerintah mengeluarkan SK Menteri Pertanian No. 607 tahun 1976 yang mengatur jalur-jalur penangkapan, dimana daerah operasi penangkapan dengan alat *trawl* dibatasi pada daerah diluar 7 *miles* dari pantai. Peraturan ini tidak bertahan lama karena pelanggaran tetap terjadi dengan alasan kapal-kapal *trawl* tidak mempunyai alat-alat canggih seperti radar. Akibatnya konflik antar nelayan semakin meningkat, sehingga keluarlah Keputusan Presiden No. 39 tahun 1980 yang melarang operasi penangkapan dengan alat *trawl* di perairan Indonesia bagian barat. Konsekuensi dari peraturan ini, Pemerintah membeli kapal-kapal *trawl* yang tidak mau mengubah alat tangkapnya dengan alat lain. Tidak sedikit uang yang dikeluarkan oleh Pemerintah dalam rangka program ini (*buy-back scheme*). Bagi para nelayan *trawl* yang mengadakan penangkapan di Laut Arafura tetap diperbolehkan beroperasi mengingat jumlah nelayan yang beroperasi di Laut Arafura tidak sepadat dengan di Laut Jawa. Namun penangkapan dengan *trawl* di sana harus dilengkapi dengan alat khusus pemisah hasil tangkap sampingan (biasa disebut sebagai *bycatch excluding device*) untuk mengurangi hasil tangkap sampingan.



Gambar 2. Perkembangan produksi perikanan laut di Indonesia  
(Sumber Statistik Perikanan DKP)

Pengalaman yang diperoleh dalam pembangunan perikanan *trawl* di Indonesia selama ini menggarisbawahi perlunya perbaikan sistem pengelolaan perikanan. Sistem pengelolaan perikanan yang baik menuntut kerjasama yang erat antara pemerintah dengan *stakeholders* karena yang terakhir ini adalah pengguna langsung. Untuk itu perlu adanya rencana pengelolaan perikanan (RPP) yang disusun bersama-sama antara pemerintah dan *stakeholders* dalam rangka menghindari terlampaunya banyaknya kapal-kapal ikan yang beroperasi tanpa melihat kepada kondisi daya dukung sumber dayanya. Dengan bantuan teknis dari FAO, Dinas Perikanan Propinsi Bali dan Jawa Timur, bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap (c.q. Direktorat Sumber Daya Ikan) menyusun RPP dalam rangka pengelolaan perikanan lemuru di Selat Bali<sup>8</sup>. RPP Perikanan Lemuru merupakan RPP yang pertama kali dirumuskan dan diharapkan menjadi acuan tidak hanya bagi kedua Dinas Perikanan (Bali dan Jawa Timur) dalam merumuskan kebijakannya tetapi juga bagi Dinas Perikanan lainnya. Upaya semacam ini juga telah dirintis pada tahun 2003 untuk menyusun

<sup>8</sup> FISHCODE (in press): Report on a workshop to draft management plan for the Tomini Bay fisheries, Palu, October 2003. dan FISHCODE (2001): Report on a workshop to refine the draft management plan for the Bali Strait sardine (lemuru) fisheries, Banyuwangi: 15-17 May 2001. GCP/INT/648/NOR, Field Report F-18, 33p.

RPP Perikanan Teluk Tomini dimana Dinas Perikanan ketiga propinsi (Sulawesi Utara, Gorontalo dan Sulawesi Tengah) berperan aktif dalam penyusunan RPP tersebut.<sup>9</sup> Seiring dengan perkembangan waktu, kegiatan pengelolaan akan menjadi penting di waktu yang akan datang karena tanpa pengelolaan yang baik sumber dayanya akan semakin berkurang. Kelemahan pengelolaan dapat berakibat negatif terhadap ekspor suatu negara apabila pada akhirnya indikator pengelolaan dipakai dalam perumusan sertifikasi impor oleh negara-negara pengimpor. Ini merupakan tantangan yang besar bagi negara-negara pengekspor ikan seperti Indonesia bilamana konsep pembangunan perikanan yang berkelanjutan tidak mendapatkan perhatian yang serius.

### DAFTAR BACAAN

- Caton, A. (ed., 2003): Fishery Status Reports. Assessment of the Status of Fish Stocks Managed by the Australian Government. Australian Government Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Bureau of Rural Sciences: 106p.
- Delgado, C.L., N. Wada, M.W. Rosegrant, S. Meijer and M. Ahmed (2003): Fish to 2020. Supply and Demand in Changing Global Markets. IFPRI Washington D.C. and WorldFish Center Penang Malaysia: 226p.
- FAO (1995): Code of Conduct for Responsible Fisheries. Rome, FAO, 1995: 41p.
- FAO (2004): FAO/FISHSTAT database at the FAO website <http://www.fao.org/fi/statist/FISOFT/FISHPLUS.asp>
- FISHCODE (1999): Report of a workshop on the fisheries and management of Bali sardinella (*Sardinella lemuru*) in the Bali Strait. GCP/INT/648/NOR, Field Report f-3, 30p.

---

<sup>9</sup> FISHCODE (in press): Report on a workshop to draft management plan for the Tomini Bay fisheries, Palu, October 2003.

**FISHCODE (2001):** Report on a workshop to refine the draft management plan for the Bali Strait sardine (lemuru) fisheries, banyuwangi 15-17 May 2001. GCP/INT/648/NOR, Field Report F-18, 33p.

**FISHCODE (in press):** Report on a workshop to draft management plan for the Tomini Bay fisheries, Palu, October 2003.

**WCED (1987):** Our Common Future. World Environment and Development. Oxford University Press, 400p.