

BAB II

DIMENSI PRAKTIK PENANGKAPAN IKAN ILEGAL

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang definisi nilai dan implikasi praktik penangkapan ikan ilegal dalam ketentuan internasional, implikasi praktik penangkapan ikan ilegal, dan praktik penangkapan ikan ilegal di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

A. Definisi, Nilai dan Implikasi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal dalam Ketentuan Internasional

Pada dasarnya, kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan nelayan atau kapal penangkap ikan negara asing di perairan suatu negara pantai hanya diperbolehkan di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) saja. Segala kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan diluar wilayah ZEE termasuk pelanggaran dan dapat dikategorikan sebagai penangkapan ikan ilegal. Sebelum lahir konsep ZEE, batas terluar laut teritorial dianggap sebagai batas antara bagian laut ke arah darat kedaulatan penuh negara pantai dan bagian laut ke arah luar dari batas tersebut tempat berlaku kebebasan di laut lepas (*high seas*). Setelah ditetapkannya pranata ZEE dalam UNCLOS, maka pranata hukum laut dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu pranata yang merupakan wilayah negara dan pranata yang bukan wilayah negara.¹⁹ Pranata yang merupakan wilayah negara dan tunduk pada kedaulatan dan hukum

¹⁹ Didik Heru Purnomo, *Pengamanan Wilayah Laut Indonesia*, Jurnal Hukum Internasional, Desember 2004, hal 27

nasional, antara lain laut teritorial dan perairan pedalaman, sedangkan pranata yang bukan wilayah negara, dimana negara pantai hanya diberikan kekuasaan atau yurisdiksi tertentu dan terbatas sifatnya, yaitu ZEE. Di wilayah ZEE, negara lain mempunyai hak mendapatkan kebebasan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati yang terdapat di ZEE, yang didahului dengan perjanjian atau kesepakatan dengan negara pantai pemilik hak berdaulat. Hak kebebasan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati di ZEE, salah satunya adalah kesempatan melakukan kegiatan penangkapan ikan oleh negara bendera.²⁰

Kegiatan penangkapan ikan, baik yang dilakukan kapal penangkap domestik ataupun kapal penangkap asing harus memperhatikan ketentuan mengenai Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB). Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) adalah perhitungan secara sistematis jumlah ikan yang diperbolehkan untuk ditangkap, setelah memperhatikan tingkat regenerasi sumber daya ikan dan daya dukung lingkungan (DDL). JTB ditetapkan oleh pemerintah otoritas pemegang kedaulatan dan hak berdaulat atas sumber daya ikan yang berada di wilayah perairannya.

Hak suatu negara menangkap ikan di perairan negara lain dibatasi oleh ketentuan ada atau tidaknya sisa dari JTB. Apabila masih ada sisa dari JTB yang tidak dapat dieksploitasi dan eksplorasi oleh nelayan tradisional dan kapal penangkap domestik, maka kapal penangkap asing diperbolehkan

²⁰ Chairijah, *Laporan Akhir Penelitian Tentang Aspek Hukum Pemanfaatan Zona Ekonomi Eksklusif Dalam Rangka Peningkatan Pendapatan Nelayan Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, hlm 26.

menangkap ikan, dengan terlebih dahulu mengadakan perjanjian bilateral. Praktik penangkapan ikan ilegal terjadi karena berbagai faktor. Menurut Nikijuluw (2008), faktor utama terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal ini adalah karena ikan memang selalu dibutuhkan manusia.²¹

Ikan memang merupakan sumber makanan yang menjadi pilihan hampir seluruh warga dunia, yang sampai sekarang permintaan akan sumber daya ikan dalam tataran global semakin meningkat. Saat permintaan akan ikan meningkat dan ikan semakin sulit didapat. Padahal, besaran sumber daya ikan tetap, bahkan cenderung berkurang karena diambil secara berlebihan. Namun dewasa ini, dari beberapa literatur, praktik penangkapan ikan ilegal semakin marak terjadi.

Praktik penangkapan ikan ilegal memang menjadi isu transnasional yang diformulasikan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Namun, secara *defacto*, isu ini telah menjadi perhatian organisasi-organisasi dunia dan regional sebagai salah satu *organized crime* yang merugikan negara dan mengancam keberlangsungan sumber daya perikanan. Karenanya diperlukan suatu pengaturan khusus dalam rangka menanggulangi praktik ilegal ini, salah satu badan dunia yang mengatur isu ini adalah FAO (*Food and Agriculture Organization*). FAO telah menempatkan dan memformulasikan praktik penangkapan ikan ilegal ke dalam ketentuan-ketentuan *Code of Conduct for Responsible Fisheries (Code of Conduct)*. Pada tahun 1991, Komite FAO tentang Perikanan merumuskan pengembangan suatu standar perilaku yang

²¹ Victor P. H. Nikijuluw. *Blue Water Crime: Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2008. Hlm 4

mengarah pada praktik-praktik perikanan yang berkelanjutan dan bertanggung jawab. Setelah itu, dilanjutkan dengan Konferensi Internasional mengenai Penangkapan Ikan yang Bertanggung Jawab pada tahun 1992, yang bertujuan untuk meminta FAO menyiapkan konsep tata laksana internasional dalam mengantisipasi kelangkaan stok sumber daya perikanan tersebut. Dalam perkembangannya, Konferensi FAO ke-28 pada tahun 1995 mengadopsi *Code of Conduct* menjadi keputusan Konferensi melalui Resolusi 4/1995. Sesuai dengan mandatnya, FAO sepenuhnya terikat untuk membantu negara-negara anggota, terutama negara-negara yang sedang berkembang untuk melaksanakan *Code of Conduct*. Dalam *Code of Conduct*, ditetapkan asas dan standar untuk diterapkan melalui upaya-upaya konservasi, pengelolaan dan pengembangan sumber daya perikanan yang memberikan kelengkapan yang diperlukan bagi upaya-upaya nasional dan internasional untuk menjamin pengusahaan sumber daya hayati perairan secara lestari, selaras dan serasi dengan kelestarian ekosistemnya. *Code of Conduct* adalah tata laksana yang memuat asas dan standar internasional mengenai sikap atau perilaku dan praktik yang bertanggung jawab di perairan nasional, Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) maupun pengelolaan perikanan di Laut Lepas.²²

Dalam konteks penangkapan ikan, praktik ini diatur dalam Prinsip-prinsip Umum, yaitu poin 6.7, dimana diatur bahwa cara penangkapan ikan, penanganan, pemrosesan, dan pendistribusiannya harus dilakukan sedemikian rupa agar dapat mempertahankan nilai kandungan nutrisinya. Prinsip ini

²² *Ibid*, hlm 7

dilandasi pemikiran bahwa penangkapan ikan di laut bertujuan untuk memperoleh nutrisi dari laut untuk menunjang kesejahteraan kehidupan manusia. Oleh karena itu, untuk menjaga eksistensi nutrisi di dalam tubuh ikan yang ditangkap merupakan aspek yang perlu diperhatikan dalam operasi penangkapan ikan di laut. Jenis alat-alat penangkapan juga diperhatikan dalam *Code of Conduct*, seperti diatur dalam poin 6.6, yang menetapkan bahwa alat-alat penangkapan harus dikembangkan sedemikian rupa agar semakin selektif dan aman terhadap lingkungan hidup sehingga dapat mempertahankan keanekaragaman jenis dan populasinya. Prinsip ini merupakan turunan dari pemikiran tentang pentingnya upaya untuk mempertahankan keanekaragaman jenis dalam suatu ekosistem dan ikan yang dimanfaatkan oleh manusia merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ekosistem secara keseluruhan.

Prinsipnya penangkapan ikan di laut harus selalu diupayakan agar semakin selektif sehingga tidak menimbulkan ancaman terhadap spesies-spesies lain yang menghuni ekosistem yang sama. Apabila dilihat dari pemikiran yang menjadi landasan dari prinsip-prinsip tersebut masih dilatarbelakangi dari sudut pandang keberlangsungan ekosistem dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Secara tersirat, latar belakang yang menjadi pemikiran dalam upaya mengatur praktik penangkapan ikan adalah apabila penangkapan ikan tidak dilakukan dengan memperhatikan keberlangsungan ekosistem dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya maka akan mengganggu stabilitas ekosistem, dimana hal itulah

yang menjadi *key point* dalam prinsip-prinsip pencegahan penangkapan ikan ilegal dalam *Code of Conduct*. *Code of Conduct* yang dibentuk oleh FAO merupakan ketentuan turunan dari UNCLOS dan amanat UNCLOS bahwa kegiatan penangkapan ikan harus dilakukan dengan bertanggung jawab. Dengan kata lain, *Code of Conduct* merupakan ketentuan teknis dan ketentuan pelaksana dari ketentuan UNCLOS.

Praktik penangkapan ikan ilegal memiliki nilai yang lebih luas bila dibandingkan dengan pengaturan yang diberikan oleh *Code of Conduct*. Nikijuluw memberikan penjelasan pembatasan definisi praktik penangkapan ikan ilegal yaitu:²³

- a. Kejahatan Perikanan Destruktif: dapat diterjemahkan menjadi praktik penangkapan ikan dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat atau cara atau bangunan yang dapat merugikan atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan lingkungannya. Kejahatan ini memiliki dampak temporal, bukan saja pada saat tindak kejahatan dilakukan, tetapi juga di masa yang akan datang;
- b. Kejahatan Penggunaan Teknologi: penyimpangan teknologi perikanan, yaitu kejahatan yang dilakukan jika seseorang memiliki, menguasai, membawa atau menggunakan alat penangkapan ikan atau alat bantu penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan ukuran dan standar yang ditetapkan, tidak sesuai dengan persyaratan dan dilarang penggunaannya. Penggunaan teknologi penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan standar

²³ Ibid hlm 11

dan ukuran dikategorikan sebagai kejahatan perikanan karena sumber daya perikanan memang sangat rentan terhadap penggunaan teknologi. Jika ukuran dan dimensi teknologi berubah, maka secara langsung hal tersebut akan berdampak pada jumlah, jenis dan ukuran ikan yang ditangkap. Sebagai contoh, jika suatu kapal perikanan diizinkan menggunakan jaring dengan ukuran mata jaring tertentu, misalnya ukuran mata jaring tersebut diperkecil, ikan dengan ukuran yang lebih kecil akan ikut tertangkap.

- c. Kejahatan Perizinan: Kejahatan perizinan merupakan kejahatan dimana si pelaku praktik penangkapan ikan ilegal tidak memiliki izin penangkapan di suatu wilayah penangkapan dari otoritas yang bersangkutan dan segala sesuatu hal dan kegiatan yang berhubungan dengan praktik penangkapan ikan dilakukan dengan tidak ada izin atau tidak sesuai dengan izin dari otoritas setempat.
- d. Kejahatan Pengangkutan Ikan: Kejahatan pengangkutan ikan merupakan kegiatan pengangkutan ikan yang dilakukan secara ilegal dan tidak dilaporkan secara langsung dari perairan suatu negara ke luar negeri. Praktik ini akan mengurangi kemampuan suatu negara untuk mencatat jumlah sebetulnya produksi ikan, dimana data produksi riil ini sangat penting karena dapat digunakan sebagai basis estimasi potensi dan tingkat pemanfaatan sumber daya perikanan di suatu negara. Selain itu, praktik ini juga akan menyebabkan industri pengolahan produk perikanan di daratan akan mengalami kekurangan suplai bahan baku, yang dapat berakibat pada

banyaknya pabrik yang menganggur, tutup dan gulung tikar. Dampak jangka panjangnya adalah banyak kesempatan kerja yang hilang.

- e. Kejahatan Perusakan Lingkungan: Kejahatan termasuk didalamnya pencemaran, perusakan sumber daya ikan dan lingkungan, pembudidayaan ikan dengan menggunakan rekayasa genetika yang membawa dampak negatif, serta penggunaan obat-obatan dalam pembudidayaan ikan yang juga berdampak negatif. Kejahatan ini tidak berkaitan langsung dengan praktik penangkapan ikan ilegal. Pada tingkat skala usaha perikanan komersial yang umumnya menggunakan kapal dan alat tangkap ikan ukuran besar, kegiatan kerusakan lingkungan barangkali tidak dijumpai. Namun pada skala usaha kecil tradisional, yang menyangkut dan melibatkan nelayan kecil (*subsistence fishers*) yang lebih menerapkan strategi kelangsungan hidup jangka pendek (*short-life subsistence strategy*), maka praktik penangkapan ikan ilegal dapat berdampak pada lingkungan. Beberapa contoh praktik penangkapan ikan ilegal skala kecil adalah penggunaan potas, sianida (*cyanide fishing*), bom, bahan peledak (*dynamite fishing*) dan aliran listrik (*electrical fishing*) yang dapat merusak lingkungan.

Selain definisi dan batasan yang diberikan Nikijuluw, pemahaman mengenai praktik penangkapan ikan ilegal juga diberikan dalam studi yang dilakukan APEC Fisheries Working Group di perairan Asia Tenggara, dimana

dalam studi tersebut ditemukan sifat atau jenis praktik penangkapan ikan antara lain:²⁴

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

Dari definisi yang diberikan sumber-sumber diatas, penangkapan ikan dikatakan ilegal harus memenuhi syarat, antara lain:

1. Tidak mengantongi izin dari pemerintah otoritas;
2. Bila telah mengantongi izin, penangkapan ikan dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam izin; dan
3. Penangkapan ikan, baik yang telah mengantongi atau belum mengantongi izin, namun dilakukan dengan metode atau alat penangkapan yang belum diatur atau daerah penangkapan yang belum diatur pengelolaannya.

²⁴ Ibid hlm 12

B. Nilai Praktik Penangkapan Ikan Ilegal Skala Glonal dan Regional

Code of Conduct memperhatikan aspek keberlangsungan ekosistem dan sumber daya perikanan yang terkandung didalamnya dalam upaya pengaturan penangkapan ikan dan pencegahan terjadinya penangkapan ikan ilegal. Namun, jauh daripada itu, ada aspek lain yang terkandung dalam penangkapan ikan ilegal, salah satunya adalah nilai ekonomi yang terkandung dalam praktik penangkapan ikan ilegal. Aspek inilah yang menjadi aspek perhatian dalam studi mengenai praktik penangkapan ikan ilegal. Menurut Nikijuluw (2008), praktik penangkapan ikan ilegal memiliki pengaruh *cost-benefit paralysis* (kelumpuhan ekonomi akibat tindakan kriminal) yang dianggap besar.²⁵

Namun, lanjutnya, praktik ini masih sangat sulit untuk diketahui besaran atau *magnitude* ekonominya secara akurat. Kerugian dan keuntungan ekonomi akibat praktik-praktik ilegal yang terjadi di daratan saja dan yang kasat mata, serta banyak disadari dan diketahui untung ruginya masih sulit diketahui untung ruginya, apalagi praktik penangkapan ikan ilegal yang dilakukan di tengah laut, jauh dari pandangan mata dan perhatian orang banyak serta pemerintah. Tentu saja hal itu lebih sulit untuk ditaksir dan diketahui *magnitude* ekonominya. Salah satu kesulitan untuk mencari data dan informasi yang akurat adalah fakta bahwa penangkapan ikan ilegal dikelola dan dijalankan dengan struktur korporasi yang tinggi tingkat kerahasiannya

²⁵ Victor P. H. Nikijuluw, op.cit hlm 52.

(salah satu ciri *organized crime*), serta jaringan bisnis yang kompleks yang sengaja menutup realitas sebenarnya yang terjadi.²⁶

Bahkan *Marine Resource Assessment Group Ltd*, secara eksplisit mengatakan bahwa praktik penangkapan ikan ilegal adalah suatu kriminal terorganisasi (*organized crime*) yang dilakukan secara lintas batas negara dan memiliki dampak yang sangat besar bagi kesejahteraan dan keamanan manusia. Ketiadaan data global akibat tidak dilaporkannya (*unreported*) praktik ini yang terjadi secara internasional ini sulit diestimasi derajat atau dampak kerugiannya, meskipun dampak dan akibat globalnya sudah sangat terasa dan membuat banyak rakyat dan nelayan skala kecil di negara berkembang makin menderita. Namun, dibalik kenyataan empiris tersebut, nilai kerugian ekonomis dari penangkapan ikan ilegal sampai saat ini terus diteliti oleh para pakar.²⁷ Menurut Schmidt dalam Nikijuluw, laporan *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* (2006) mengungkapkan bahwa di kawasan yang dikelola oleh salah satu *Regional Fisheries Management Organization (RFMO)*, yaitu *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT)*, sekitar sepertiga atau sekitar 4.000 ton tuna yang didaratkan merupakan tangkapan ilegal. Di kawasan yang sama, yaitu yang dikelola oleh *RFMO Indian Ocean Tuna Commission (IOTC)*, 10% atau sekitar 140.000 ton tuna yang didaratkan per tahun diduga berasal dari proses produksi yang dijalankan secara ilegal.

²⁶ Gianni, M dan W. Simpson. *The Changing Nature of High Sea Fishing. How Flag of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. WWF dan Departement of Agriculture, Fisheries and Forestry, Australian Government, 2005.hlm 84

²⁷ Victor P. H. Nikijuluw. *Op. cit.* Hlm 54-55.

Laporan OECD ini juga mengungkapkan bahwa 40% dari total pendaratan *patagonian toothfish* dari kawasan kompetensi *Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR) ditangkap dengan cara ilegal.²⁸

Laporan lain mengungkapkan bahwa pada periode 1996 – 2000, *toothfish* dengan nilai US\$518 juta didaratkan dari kawasan CCAMLR melalui praktik penangkapan ilegal. Nilai ini lebih besar dari nilai produksi perikanan melalui cara-cara legal, yaitu US\$486 juta.²⁹

Organisasi lain yang melakukan penelitian terhadap nilai ekonomis kerugian penangkapan ikan ilegal adalah Greenpeace. Menurut laporan Greenpeace tahun 2006, lebih dari 90% *patagonian toothfish* yang tiba di meja konsumen ditangkap dengan cara ilegal dari laut di bagian selatan bumi. Nilai hasil tangkapan ilegal ini diperkirakan lebih dari US\$500 juta per tahun. Dikarenakan penangkapan ikan ilegal ini berlangsung sepanjang tahun, maka para ahli biologi menduga bahwa pada akhir tahun 2009, *toothfish* mungkin akan punah.³⁰

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

²⁸ Ibid, hlm 55.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid. Hlm 55.

negara tersebut adalah hasil dari penangkapan ikan ilegal. Dengan menggunakan data dari hasil penelitian di 9 (sembilan) negara tersebut, MRAG kemudian melakukan ekstrapolasi untuk menduga *magnitude* nilai penangkapan ikan ilegal di sub-Saharan Afrika yang diestimasi mencapai sekitar US\$0.9 miliar per tahun.

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

Selanjutnya, tim peneliti MRAG melakukan estimasi nilai penangkapan ikan ilegal di seluruh dunia. Asumsi yang dipakai MRAG dalam melakukan estimasi ini adalah bahwa praktik penangkapan ikan ilegal hanya marak dan signifikan berlangsung di 3 (tiga) kawasan utama di dunia, yaitu antara lain,

sub-Saharan Afrika, Amerika Tengah serta Asia Tenggara. Secara kasar, tim peneliti MRAG mengasumsikan bahwa ketiga kawasan ini memiliki ciri yang sama, baik dalam kegiatan penangkapan ikan maupun kemampuan pemerintah masing-masing negara dalam mencegah dan menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal. Dengan asumsi tersebut, secara sederhana MRAG menduga bahwa nilai total kerugian dari praktik penangkapan ikan ilegal untuk ketiga kawasan tersebut yaitu tiga kali (3x) nilai kerugian penangkapan ikan ilegal di kawasan sub-Saharan Afrika, yaitu sekitar US\$4.3 miliar per tahun atau sekitar Rp43 triliun per tahun.³¹

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

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

³¹ Marine Resource Assessment Group. Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries: Synthesis Report. London: Marine Resource Assessment Group, 2005. Hlm 16

miliar per tahun. Jika nilai penangkapan ikan ilegal adalah tiga kali nilai penangkapan ikan ilegal, maka didapatkan angka nilai kerugian atas praktik penangkapan ikan ilegal sebesar US\$210 miliar per tahun.³²

C. Implikasi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

Selain implikasi pada aspek ekonomi, efek langsung dari praktik penangkapan ikan ilegal akan berdampak pada aspek sosial dan lingkungan. Namun, diantara aspek-aspek tersebut, aspek ekonomi merupakan yang terkena imbas negatif paling besar akibat praktik penangkapan ikan ilegal, karena penangkapan ikan ilegal merupakan bagian awal dari usaha perikanan yang sifatnya juga ilegal. Pada akhirnya, praktik penangkapan ikan akan mengancam pembangunan ekonomi suatu negara dan *food security* yang diperuntukkan bagi rakyat.³³

Praktik penangkapan ikan ilegal terjadi di hampir seluruh belahan dunia. Dewasa ini, praktik penangkapan ikan ilegal telah berubah cara operasinya bila dibandingkan dengan cara operasi pada pertengahan 1990-an. Sekarang, praktik penangkapan ikan ilegal telah menjadi "*a highly sophisticated form of transnational organized crime*", dengan ciri-ciri antara lain, kontrol pergerakan kapal yang modern dan peralatan yang modern, termasuk tangki untuk mengisi bahan bakar di tengah laut.³⁴

³² Victor P. H. Nikijuluw. *Loc. cit.* Hlm 58.

³³ APFIC. "Managing Fishing Capacity and Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Asia." *PFIC Regional Consultative Workshop*, Thailand, 13-15 Juni 2007. Bangkok: FAO Regional office for Asia and the Pacific, 2007. Diakses dari <http://www.apfic.org/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=41&lid=208>

³⁴ "Illegal Fishing in the Southern Ocean: The Problem, Practices and Perpetrators." *Australian*

Di beberapa kasus, nelayan yang mencari ikan secara individu, melakukan praktik penangkapan ikan ilegal didorong karena ingin mendapatkan pendapatan yang besar. Sebagai contoh, rekrutmen orang-orang desa sebagai anak buah kapal (ABK) di kapal penangkap yang melakukan penangkapan ikan ilegal, diisi oleh mereka yang tidak memiliki pekerjaan. ABK ini kemudian diberi upah yang rendah sedangkan mereka harus bekerja dengan waktu yang lama, dengan tidak diperhatikan keselamatan kerjanya dan tidak diberikan makanan dan akomodasi yang layak.³⁵

Kontrak kerja yang tidak adil dan upah yang rendah memberi efek buruk bagi kehidupan nelayan-nelayan. Keadaan ini terjadi karena nelayan yang bekerja pada kapal penangkap ikan umumnya berada di dalam posisi yang lemah. Kontrak kerja yang mereka dapatkan umumnya sangat tidak adil dan merugikan. Upah yang rendah juga sangat tidak layak untuk kondisi dan tuntutan kerja di laut. Nelayan-nelayan Indonesia juga mendapatkan upah yang rendah dengan rata-rata pendapatan yang diterima hanya Rp18.500 per hari, yang bila dihitung sebulan hanya sekitar Rp555.000.

Pendapatan ini jauh lebih kecil dari upah minimum di banyak daerah yang sudah mencapai Rp1 juta per bulan.³⁶ Standar keselamatan yang buruk juga merupakan permasalahan yang timbul akibat dari praktik penangkapan ikan ilegal. Standar keselamatan yang buruk ini akan berakibat pada kecelakaan yang berakibat luka serius bahkan kematian. Praktik penangkapan ikan ilegal

Antartic Magazine 5 Winter, 2003: 16.

³⁵ Bernardi S. *Letter to Chatham House from the Apostleship of the Sea*, 4 Mei 2006. Diakses dari <http://www.illegal-fishing.info/item_single.php?item=document&item_id=67&approach_id>

³⁶ Victor P. H. Nikijuluw. *Op.cit*, Hlm 130.

dilakukan dengan tidak memperhatikan standard yang telah ditetapkan oleh *International Labor Organization* (ILO). Menurut ILO, pekerjaan sebagai nelayan adalah pekerjaan yang sangat berbahaya. Namun, kewajiban dan syarat internasional tentang konstruksi kapal tidak pernah diterapkan atau diikuti oleh kapal perikanan. Umumnya, kapal penangkap ikan yang melakukan praktik penangkapan ikan ilegal sudah tua usianya dan tidak mendapat perawatan serta pemeliharaan yang memadai. Keuntungan ekonomi, melalui sebesar-besarnya penghematan biaya adalah alasan penggunaan kapal tua oleh pelaku praktik penangkapan ikan ilegal. Penggunaan kapal tua juga adalah untuk mengurangi resiko atau kerugian ketika tertangkap, ditahan dan disita. Namun, akibatnya yaitu keselamatan nelayan yang dikorbankan.³⁷

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

³⁷ *Ibid.* Hlm 131.

D. Kondisi Perikanan di Indonesia

Sumber daya perikanan laut Indonesia memiliki potensi yang besar. Hasil dari riset Komisi Stok Ikan Nasional menyebutkan bahwa stok sumber daya perikanan Indonesia diperkirakan sebesar 6,4 juta ton per tahun. Demikian juga dengan sumber daya alam kelautan lainnya, seperti sumber daya minyak, gas dan mineral laut lainnya, serta potensi material untuk bioteknologi yang diperkirakan mencapai kapitalisasi pasar triliunan rupiah.³⁸

Tabel 1
Potensi Sumber Daya Ikan tahun 2005

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

Sumber: LIPI dan DKP (2001)

Dari spesies yang mencapai ribuan tersebut, menurut pengkajian stok ikan di perairan Indonesia yang dilakukan Badan Riset Kelautan dan Perikanan DKP (BRKP-DKP) dan P3O LIPI, nilai potensi lestari (*maximum sustainable yield-MSY*) sumber daya perikanan Indonesia mencapai 6,4 juta ton.³⁹

Pada data Departemen Kelautan dan Perikanan tahun 2005, potensi lestari sumber daya ikan laut Indonesia diperkirakan sebesar 6,408 juta ton per

³⁸ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan. *Refleksi 2008 dan Outlook 2009*. Jakarta: Direktorat Jenderal P2SDKP, 2008. Hlm 1.

³⁹ *Ibid*, hlm 102.

tahun, yang terdiri dari pelagis besar sekitar 1,165 juta ton per tahun, pelagis kecil sekitar 3,605 juta ton per tahun, demersal sekitar 0,145 juta ton per tahun dan udang termasuk cumi-cumi sekitar 0,128 juta ton per tahun.⁴⁰

Tabel 2
Potensi Sumber Daya Ikan dan Tingkat Pemanfaatannya menurut WPPRI

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

Sumber: Departemen Kelautan dan Perikanan (2003)

Sumber daya perikanan yang melimpah tersebut tersebar di seluruh wilayah perairan Indonesia, mulai dari wilayah perairan Indonesia yang menjadi laut teritorial, zona tambahan, perairan pedalaman dan ZEEI. Pada tahun 2007, ditetapkan bahwa 4,4 juta ton merupakan jumlah tangkapan yang diperbolehkan ditangkap oleh nelayan dalam negeri di perairan Indonesia dan 1,86 juta ton merupakan jumlah tangkapan yang diperbolehkan ditangkap oleh nelayan atau kapal penangkap ikan Indonesia di ZEEI. Pemerintah Indonesia kemudian menetapkan terdapat sisa dari jumlah tangkapan yang diperbolehkan, yang tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh nelayan dan kapal penangkap ikan Indonesia di ZEEI, maka sesuai dengan ketentuan Pasal 62 ayat (2) UNCLOS, Pemerintah

⁴⁰ Suseno. *Menuju Perikanan Berkelanjutan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo, 2007.

Indonesia memberikan kesempatan kepada nelayan atau kapal penangkap ikan negara lain untuk melakukan pemanfaatan sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

Kondisi perikanan tangkap Indonesia dewasa ini tidak dapat dilepaskan dari profil nelayan tradisional Indonesia atau armada penangkapan tradisional sebagai tolak ukur perikanan Indonesia. Dapat dikatakan demikian karena 85% armada penangkapan yang beroperasi di perairan Indonesia, terutama pada perairan pantai masih didominasi armada penangkapan kecil atau tradisional, dilain pihak armada yang berukuran lebih besar untuk operasi penangkapan di luar perairan pantai (*offshore*) walaupun telah dilakukan penambahan dalam negeri tetap jumlahnya masih sangat kecil (15%).⁴¹

Di Indonesia, nelayan penangkap ikan dapat dikategorikan menjadi nelayan tradisional, nelayan semi-tradisional, dan nelayan semi-industri dan industri, dengan komposisi sebagai berikut:

1. Nelayan tradisional: perahu tanpa motor sebanyak 229.337 buah dan perahu motor tempel sebanyak 77.779 buah;
2. Nelayan semi-tradisional: perahu motor <10 *Gross Ton* sebanyak 45.049 buah;
3. Nelayan semi-industri dan industri: kapal motor >10 *Gross Ton* sebanyak 7.003 buah.⁴²

⁴¹ Departemen Kelautan dan Perikanan RI. *Perikanan Tangkap Indonesia (Suatu Pendekatan Filosofis dan Analisis Kebijakan)*. Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap. 3 Maret 2005 <<http://www.dkp.go.id/content.php?c=1823>>

⁴² Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Loc cit*.

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

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

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

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

persetujuan mengenai pemberian kesempatan dalam pemanfaatan sisa atau surplus jumlah tangkapan yang diperbolehkan.

E. Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

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

Menurut Rokhmin Dahuri, sampai tahun 2002 saja, nilai kerugian negara akibat praktik penangkapan ikan ilegal mencapai angka US\$1.362 miliar per tahun, yang terdiri dari:

- a. Sebesar US\$240 juta kerugian akibat selisih harga bahan bakar karena kapal perikanan ilegal membeli bahan bakar dengan harga subsidi, padahal seharusnya dengan harga pasar;
- b. Sebesar US\$1 miliar kerugian akibat kehilangan devisa;
- c. Sebesar US\$22 juta kerugian karena selisih iuran Dana Pengembangan Keahlian dan Ketrampilan (DPKK); dan
- d. Sebesar US\$100 juta kerugian dari dana yang harus dibayarkan kepada pemerintah otoritas.⁴³

⁴³ Rokhmin Dahuri. *Op.cit*, hlm 67.

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

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

- c. Kapal-kapal asing yang melanggar daerah penangkapan ikan yang telah ditentukan, masuk ke dalam perairan Indonesia dan melakukan penangkapan ikan secara ilegal. Kerugian negara akibat tindakan ini ditaksir mencapai sekitar US\$573 juta per tahun;
- d. Tenaga kerja (nelayan) asing yang tidak membayar iuran tenaga kerja karena mereka tidak terdaftar pada otoritas yang berwenang di Indonesia. Kerugian akibat perbuatan ini diperkirakan mencapai sekitar US\$7.8 juta per tahun.⁴⁴

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

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

1. Penangkapan ikan tanpa izin;
2. Penangkapan ikan dengan menggunakan izin palsu;

⁴⁴ Handoko. 2004, "Kebijakan Pengawasan dan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan." *Indonesian Journal of International Law* Edisi Khusus Desember, hlm 107-128.

3. Penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap terlarang;
dan
4. Penangkapan ikan dengan jenis (spesies) yang tidak sesuai dengan izin.⁴⁵

Dalam hal penyelesaian sengketa pelanggaran diatur dalam ketentuan internasional dalam UNCLOS Pasal 73 ayat (1), yaitu bahwa apabila terjadi pelanggaran yang terjadi di perairan yurisdiksi suatu negara pantai maka negara pantai tersebut berhak mengambil tindakan-tindakan penegakan hukum antara lain menaiki kapal, memeriksa kapal dan anak buah kapal (ABK), menangkap dan melakukan proses peradilan.⁴⁶

Ketentuan UNCLOS tersebut menjamin bahwa hak-hak ABK dijamin oleh hukum internasional bahwa ABK yang tertangkap tidak dikenakan hukuman badan dan proses pemeriksaan harus dilakukan dengan cepat. Di Indonesia, apabila ada kapal dan ABK asing yang tertangkap sedang atau telah melakukan praktik penangkapan ikan ilegal, maka terhadap ABK asing akan dilakukan pendeportasian secepatnya ke negara asal melalui koordinasi dengan negara bendera, sedangkan, kapal yang tertangkap akan disita untuk negara.⁴⁷

⁴⁵ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. *Kebijakan Pengawasan dalam Penanggulangan Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*. Jakarta: Departemen Kelautan dan Perikanan, 2006. Hlm 8.

⁴⁶ Direktorat Perjanjian Internasional Departemen Luar Negeri. *United Nations Convention on The Law of the Sea (Bahasa Inggris dan Indonesia)*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional, 2000. hlm 81

⁴⁷ "Deportasi Cepat: Bukan Sekedar Menghindar dari Complain HAM Internasional." *Barracuda* Volume V-No. 1. 2008: 42.