

Peran Aparatur Negara dalam Penanganan Kegiatan Perikanan yang Tidak Sah di Perairan Raja Ampat

Role in Handling of Administrative Activity Unauthorized Fishing in the waters of Raja Ampat

Bakri Rudiansyah
Universitas Nasional
bakrirudiansyah55@gmail.com

Abstrak

Di samping potensi laut Raja Ampat yang menarik minat banyak nelayan untuk melakukan praktek illegal fishing, maraknya praktek kejahatan ini juga dipicu oleh lemahnya aspek penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan metode kualitatif, maka dapat disimpulkan bahwa para aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, yakni Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat, TNI AL, dan Satuan Kepolisian Perairan Kabupaten Raja Ampat untuk melakukan pemberantasan illegal fishing terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi. Selain itu, dalam proses pemberantasan praktek illegal fishing di perairan Kabupaten Raja Ampat masih memiliki dua kelemahan utama. (1) kelemahan dalam hal sistem pengawasan pemberantasan illegal fishing; (2) lemahnya penindakan dan penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran.

Kata Kunci: Illegal Fishing. Raja Ampat, Penegakan Hukum

Abstract

In addition to potential sea Raja Ampat which attract many fishermen to indent the practice of illegal fishing, the widespread practice of this crime was also fueled by weak law enforcement aspect by the government. With qualitative methods, it can be concluded that the law enforcement officers who may be authorized by law, the Department of Marine and Fisheries of Raja Ampat, Navy, and Unit Police waters of Raja Ampat to combat illegal fishing impressed walk on their own without no coordination. Moreover, in the process of eradicating the practice of illegal fishing in the waters of Raja Ampat still has two major drawbacks. (1) deficiencies in the supervision system to eradicate illegal fishing; (2) weak prosecution and law enforcement against any violations.

Keywords: Illegal Fishing. Raja Ampat, Law Enforcement

Pendahuluan

Salah satu perairan yang menjadi ancaman serius adanya praktik *illegal fishing* adalah perairan Raja Ampat, Kabupaten Raja Ampat. Kabupaten Raja Ampat merupakan wilayah kepulauan yang membentang seluas 4.600.000 ha berada di barat Papua dan di sebelah Timur Pulau Halmahera. Diapit oleh samudera Pasifik di Utara dan Laut Seram di sebelah selatan merupakan salah satu kawasan di Indonesia yang memiliki kekayaan keanekaragaman hayati laut. Wilayah ini terletak tepatnya pada koordinat 2°25' LU - 4°25' LS dan 130° - 132°25' BT. Sejak tanggal 12 April 2003, Kepulauan Raja Ampat resmi menjadi daerah otonom kabupaten, yang merupakan daerah pemekaran dari Kabupaten Sorong. Terdapat sekitar 610 pulau, dengan 4 pulau besar diantaranya: Pulau Waigeo, Batanta, Salawati dan Misool (Sekretariat Daerah Kabupaten Raja Ampat, 2012).

Dengan potensi perikanan yang begitu besar sudah dapat pasti akan menjadi ancaman bagi terjadinya praktik *illegal fishing* di perairan ini. Jika didasarkan pada data yang dilansir oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat, pelaku *illegal fishing* tidak hanya nelayan asing, tetapi juga dilakukan oleh nelayan-nelayan Indonesia sendiri. Pencurian dilakukan oleh kapal-kapal yang dalam pengoperasiannya belum dilengkapi dengan Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP) dan Surat Penangkapan Ikan (SPI). Kapal-kapal tersebut sudah pasti tidak melaporkan hasil tangkapannya ke dinas pemerintahan daerah setempat (dalam hal ini pihak yang berwenang), apalagi untuk membayar pajak/retribusi. Diperkirakan hampir 60% kapal-kapal ikan yang beroperasi di perairan Raja Ampat tidak memiliki SIUP dan SPI. Akan tetapi ada juga kapal-kapal yang telah memiliki SIUP dan SPI, namun tidak memenuhi ketentuan tertulis pada SPI, antara lain jenis alat tangkap, jalur penangkapan, ukuran GT dan mesin kapal tidak sesuai dengan yang tertera di SPI.

Operasi penangkapan ikan yang termasuk kategori *illegal fishing* lainnya adalah penggunaan bahan/alat berbahaya atau penggunaan alat tangkap yang dilarang pengoperasiannya di Indonesia ataupun beroperasi pada wilayah yang tidak sesuai dengan izin yang dikeluarkan. Penggunaan

bom/bahan peledak, bahan kimia beracun atau listrik kerap kali dilakukan oleh nelayan kecil dengan target tangkapan ikan-ikan karang. Penggunaan bahan berbahaya tersebut tidak saja merusak lingkungan tetapi juga membahayakan nelayan itu sendiri. Selain itu, yang termasuk ke dalam kategori *illegal fishing* lainnya adalah pengoperasian alat tangkap yang tidak diizinkan seperti pukat harimau (*trawl*) atau sejenisnya.

Berdasarkan hasil operasi pengawasan sejak tahun 2008 s/d 2012 dapat disimpulkan dari 80 kapal berbendera Indonesia yang diperiksa, hanya sekitar 6-7 kapal yang berindikasi terlibat *illegal fishing*. Di lain pihak, dari 56 kapal yang berbendera asing 43-44 kapal terindikasi melakukan *illegal fishing*. Dengan demikian jelas bahwa ancaman terbesar *illegal fishing* terhadap sumberdaya perikanan Raja Ampat berasal dari kapal-kapal asing (Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat, 2012).

Namun jumlah tersebut menurut banyak kalangan jauh lebih sedikit dengan fakta yang terjadi di lapangan. Memang belum ada data yang pasti mengenai berapa jumlah kapal-kapal yang melakukan praktik *illegal fishing* di perairan Raja Ampat, serta berapa besar kerugian secara ekonomi. Namun melihat besarnya potensi perikanan dan kelautan yang ada di perairan Raja Ampat praktik pencurian ikan dan biota laut di perairan ini sangat tinggi. Fakta yang bisa dijadikan ukuran masyarakat adat di Raja Ampat menggelar patroli rutin dalam rangka pengawasan terhadap praktik *illegal fishing* di perairan Raja Ampat, masyarakat adat suku Kawe yg mengambil inisiatif itu, yang melakukan proteksi atas 155.000 ha kawasan perairan yang membentang dari Pulau Wayag hingga Pulau Sayang mereka lakukan dengan cara menggelar patroli 24 jam penuh. Langkah ini diambil setelah, tim patroli laut masyarakat adat Kampung Salyo dan Selpele bersama aktivis LSM dan TNI/Polri berhasil membekuk 7 kapal berisi 33 nelayan, pada 28 April 2012. Dari atas kapal tim patroli menyita dokumen kapal, sirip ikan hiu, bangkai hiu, pari manta dan teripang. Mereka juga membawa 2 unit kompresor selam, longline hiu atau tali rawa. Ketujuh Kapal itu terdiri dari 1 kapal ikan berasal dari Buton, 2 kapal ikan dari Sorong. Setelah diperiksa seluruh awaknya berasal dari Buton, Sulawesi Tenggara. Sedangkan

4 kapal ikan lainnya berasal dari Kampung Yoi, Halmahera. Namun sayangnya, sebelum diproses secara hukum seluruh pelaku berhasil kabur tanpa ada tindak lanjut yang jelas dari para penegak hukum (Berita Lingkungan. 2012. "Laut di Jarah Masyarakat Adat Raja Ampat" dalam <http://www.beritalingkungan.com/2012/05/laut-dijarah-masyarakat-adat-raja-ampat.html> diakses pada 20 Januari 2012).

Dengan kurangnya koordinasi antar penegak hukum dalam proses pemberantasan *illegal fishing* di perairan Raja Ampat. Kondisi ini juga ditengarai adanya konflik kepentingan antar institusi penegak hukum. Padahal dalam proses penegakan hukum di laut diperlukan sebuah koordinasi dan sinergitas yang baik, mengingat masalah di laut tidak hanya berkaitan dengan *illegal fishing* semata, namun juga terdapat indikasi-indikasi lain, yang paling utama adalah masalah citra Indonesia di mata internasional, serta masalah kedaulatan NKRI (Bahtiar Rifai, 2007:3).

Dari aspek regulasi, aturan perundangan yang mengatur tentang pemberantasan *illegal fishing* sebenarnya sudah sangat memadai. Perangkat aturan yang dipakai dalam pemberantasan dan penanggulangan *illegal fishing*, antara lain berdasar pada: 1) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan; 2) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil serta aturan pelaksanaannya lainnya seperti: Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2005 tentang Usaha Perikanan; 3) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumberdaya Ikan; 4) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penelitian dan Pengembangan Perikanan; 5) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.13/MEN/2005 tentang Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana di Bidang Perikanan; 6) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.15/MEN/2005 tentang Penangkapan Ikan dan/atau Pembudidaya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia yang Bukan untuk Tujuan Komersial; 7) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.05/MEN/2008 tentang Usaha Perikanan Tangkap.

Secara substansi, penegakan hukum yang

tercakup dalam aturan perundang-undangan yang ada di Indonesia meliputi: aspek penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Bahkan dalam UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, dimuat hukum acara tersendiri sebagai ketentuan khusus (*lex specialis*) dari UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Pembentukan Pengadilan Perikanan beserta hukum acaranya (hukum materiil dan formil) dimaksudkan agar tercipta efisiensi dan efektivitas dari penegakan hukum di bidang perikanan, karena di dalam UU No. 45 Tahun 2009 ditentukan jangka waktu dari tahap-tahap persidangan secara tegas sehingga prosesnya lebih cepat dibanding jika kasus di bidang ini ditangani oleh peradilan umum.

Ruang lingkup tindak pidana yang diatur dalam UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan belum meliputi tindak pidana korporasi, tindak pidana penyertaan dan tindak pidana pembiaran (*ommission*). Tindak pidana *Pembiaraan* atau (*ommission*) adalah terutama yang dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan dalam masalah penanggulangan *illegal fishing*.

Adapun subyek atau pelaku yang diatur dalam ketentuan pidana perikanan secara tersurat hanya dapat diterapkan kepada pelaku yang secara langsung melakukan penangkapan ikan secara ilegal maupun kepada kapal ikan yang melakukan *transshipment* secara ilegal. Ketentuan tentang pidana perikanan itu belum menyentuh pelaku lain termasuk pelaku intelektual yang terkait dengan *illegal fishing* secara keseluruhan seperti Korporasi, Pejabat Penyelenggara Negara, Pegawai Negeri Sipil, TNI/POLRI, dan Pemilik Kapal.

Sementara itu, dalam hal barang bukti berupa kapal perikanan, ikan dan dokumen-dokumen kapal dalam tindak pidana perikanan khususnya ikan dalam proses penyitaan sebagai barang bukti sangat perlu diperhatikan, di mana barang bukti tersebut memiliki sifat yang cepat membusuk sehingga dalam proses penyitaan sebagai barang bukti harus dilakukan secara baik yaitu setelah barang bukti tersebut disita selanjutnya segera di lelang dengan persetujuan Ketua Pengadilan kemudian uang hasil lelang tersebut digunakan sebagai barang bukti di Pengadilan.

Dalam upaya penegakan hukum terhadap tindak kejahatan pencurian ikan, UU memiliki dua pendekatan yakni pendekatan preventif dan pendekatan represif. Pendekatan atau upaya preventif yang diatur dalam UU adalah mengenai sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya perikanan dan pengelolaannya tentang dampak tindak pidana *illegal fishing* terhadap pembangunan bangsa dan negara di masa yang akan datang. Masyarakat diharapkan mengetahui tentang prosedur mendapatkan izin penangkapan, pengangkutan dan pengolahan ikan yang benar dan sekaligus untuk menambah pengetahuan masyarakat guna menghadapi para investor perikanan yang tidak beritikad baik.

Sosialisasi teknis proses penegakan hukum tindak pidana *illegal fishing* kepada aparat penegakan hukum meliputi kualifikasi aspek tindak pidana, dan administratif dalam perkara *illegal fishing*, hal ini dimaksudkan agar para penegak hukum tidak salah dalam menerapkan aturan hukum. Sehingga diperlukan penataan kembali administrasi perizinan perikanan pada Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Dinas kelautan dan Perikanan Propinsi Papua Barat dan Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat. Memperketat proses pemberian izin penangkapan, pengangkutan, pengolahan ikan dan pengawasannya. Hal ini dimaksudkan agar Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tidak kecolongan atau sembarangan menerbitkan izin.

Sementara upaya represif dalam pemberantasan *illegal fishing* dilakukan dengan menyelenggarakan gelar patroli. Menindaklanjuti temuan maupun informasi yang berasal dari petugas intelejen maupun informasi dari masyarakat tentang adanya tindak pidana *illegal fishing*. Keseriusan menangani perkara *illegal fishing* dengan memprioritaskan penanganan perkara *illegal fishing* dalam waktu yang relatif singkat untuk selanjutnya diserahkan ke Kejaksaan dan diproses lebih lanjut.

Kejaksaan sebagai Instansi tingkat kedua dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana *illegal fishing* setelah penyidik mengkualifikasikan perkara *illegal fishing* sebagai

perkara prioritas yang perlu ditangani serius. Hal ini merupakan bentuk keseriusan pemerintah melalui Kejaksaan dalam memberantas penangkapan ikan secara ilegal di Indonesia walaupun masih ada kendala terutama dalam proses membuat tuntutan terhadap pelaku *illegal fishing* yang cukup panjang atau relatif lama karena harus diajukan kepada Kejaksaan Tinggi dan diteruskan ke Kejaksaan Agung.

Oleh karena itu, dalam rangka sistem koordinasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER/11/MEN/2006 tentang Perubahan Peraturan Menteri Nomor PER/13/MEN/2005 tentang Forum Koordinasi Penanganan Tindak Pidana Di Bidang Perikanan. Dalam peraturan tersebut, terdapat 10 (sepuluh) instansi yang terkait yang berada dalam satu mata rantai pemberantasan *illegal fishing* yang sangat menentukan proses penegakan hukum kejahatan perikanan yaitu : Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kepolisian Republik Indonesia, TNI-Angkatan Laut, Kejaksaan Agung, Kementerian Hukum dan Ham Ditjen Keimigrasian, Kemeterian Perhubungan Ditjen Perhubungan Laut, Kementerian Keuangan Ditjen Bea dan Cukai, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Ditjen Pembinaan Pengawasan Ketenagakerjaan, Mahkamah Agung dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Namun peraturan-peraturan tersebut belum secara maksimal mampu mensinergikan dan mengkoordinasikan semua instansi yang bersangkutan sehingga praktik *illegal fishing* kerap terjadi di perairan Raja Ampat. Sehingga dapat dikatakan, kegagalan dalam pemberantasan *illegal fishing* terletak pada tingkat koordinasi yang lemah dari para institusi penegak hukum. Dengan kata lain, pemberantasan *illegal fishing* tidak dilakukan oleh satu koordinasi lembaga negara, melainkan berjalan secara sendiri-sendiri (parsial). Akibatnya, banyak aturan-aturan dan kebijakan-kebijakan yang tumpang tindih, dan tidak sedikit yang menimbulkan konflik, baik konflik horizontal maupun konflik vertikal (Akhmad Fauzi, 2005:4)

Beranjak dari latar belakang masalah di atas, maka tulisan ini akan mengkaji peran aparatur negara dalam penanganan kegiatan perikanan yang

tidak sah di perairan Raja Ampat, serta kelemahan dalam penanganan kegiatan perikanan yang tidak sah di perairan Raja Ampat. Dalam hal ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Menurut Moleong (2003:-3-4), metode penelitian kualitatif diartikan sebagai sebuah metode penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati juga diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Sementara itu, teori yang dipakai adalah teori konflik kepentingan dan ekonomi politik.

Teori Konflik Kepentingan

Mengenai definisi konflik, Ralf Dahrendorf (dalam Nasikun, 1995:13-14) mengartikan konflik sebagai ketegangan dalam pengambilan keputusan pada berbagai pilihan, dan terkadang diwujudkan dalam konfrontasi antara kekuatan sosial. Dalam arti luas, konsep konflik telah ditarik dan dipergunakan untuk menggambarkan setiap perselisihan yang dihasilkan oleh setiap aspek dari situasi sosial.

Adapun menurut Bernard Raho (2007:71), konflik didefinisikan sebagai salah satu perspektif dalam masyarakat yang terdiri atas bagian dan komponen yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda, di mana bagian dan komponen itu saling menaklukkan untuk memenuhi atau memperoleh kepentingan sebesar-sebesarnya. Dunia politik selalu didasarkan pada persaingan untuk memperoleh kekuasaan (*power*), sumber-sumber yang bernilai atau kedudukan tertinggi dalam struktur sosial. Salah satu jenis konflik sosial adalah konflik kepentingan. Konflik kepentingan terjadi diakibatkan oleh adanya berbagai kepentingan dari tiap individu atau kelompok dalam masyarakat dalam upaya memperoleh otoritas atau kekuasaan.

Konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Perbedaan-perbedaan tersebut diantaranya adalah menyangkut ciri fisik, kepandaian, pengetahuan, adat istiadat, keyakinan, dan lain sebagainya. Dengan dibawasertanya ciri-ciri individual dalam interaksi sosial, konflik merupakan situasi yang wajar dalam setiap masyarakat dan tidak satu masyarakat pun yang tidak pernah mengalami konflik antar anggotanya atau dengan kelompok

masyarakat lainnya, konflik hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya masyarakat itu sendiri. Konflik bertentangan dengan integrasi. Konflik dan Integrasi berjalan sebagai sebuah siklus di masyarakat. Konflik yang terkontrol akan menghasilkan integrasi. sebaliknya, integrasi yang tidak sempurna dapat menciptakan konflik (Nasikun, 1995:14-24.)

Dalam hal faktor yang menyebabkan terjadinya konflik, Ted Rober Gurr (dalam Maswadi Rauf, 2001:4-7) menyebutkan beberapa faktor utama penyebab konflik yakni, adanya perbedaan pandangan dan upaya pihak yang terlibat pada suatu hubungan manusia untuk menarik keuntungan bagi dirinya sendiri tanpa mempedulikan kerugian-kerugian pihak lain, manusia mementingkan dirinya dan ingin memperoleh keuntungan hidup secara material, keinginan manusia untuk memperebutkan dan menguasai sumber-sumber serta posisi yang langka seperti kedudukan dan jabatan, kecenderungan manusia untuk menguasai orang lain serta manusia bersifat dominan atas orang lain sehingga berupaya menarik orang untuk menganut ideologi atau faham demi kepentingannya.

Menurut James A.F. Stoner dan Charles Wankel (dalam Maswadi Rauf, 2001:4-7), dikenal ada lima jenis konflik yaitu konflik intrapersonal, konflik interpersonal, konflik antar individu dan kelompok, konflik antar kelompok dan konflik antar organisasi. *Pertama*, konflik Intrapersonal. Konflik intrapersonal adalah konflik seseorang dengan dirinya sendiri. Konflik terjadi bila pada waktu yang sama seseorang memiliki dua keinginan yang tidak mungkin dipenuhi sekaligus. *Kedua*, konflik Interpersonal. Konflik Interpersonal adalah pertentangan antar seseorang dengan orang lain karena pertentangan kepentingan atau keinginan. Hal ini sering terjadi antara dua orang yang berbeda status, jabatan, bidang kerja dan lain-lain. Konflik interpersonal ini merupakan suatu dinamika yang amat penting dalam perilaku organisasi. Karena konflik semacam ini akan melibatkan beberapa peranan dari beberapa anggota organisasi yang tidak bisa tidak akan mempengaruhi proses pencapaian tujuan organisasi tersebut.

Ketiga, konflik antar individu-individu dan kelompok-kelompok. Hal ini seringkali

berhubungan dengan cara individu menghadapi tekanan-tekanan untuk mencapai konformitas, yang ditekankan kepada mereka oleh kelompok kerja mereka. Sebagai contoh dapat dikatakan bahwa seseorang individu dapat dihukum oleh kelompok kerjanya karena ia tidak dapat mencapai norma-norma produktivitas kelompok dimana ia berada. *Keempat*, konflik interorganisasi. Konflik intergrup merupakan hal yang tidak asing lagi bagi organisasi manapun, dan konflik ini menyebabkan sulitnya koordinasi dan integrasi dari kegiatan yang berkaitan dengan tugas-tugas dan pekerjaan. Dalam setiap kasus, hubungan integrasi harus dimanage sebaik mungkin untuk mempertahankan kolaborasi dan menghindari semua konsekuensi disfungsi dari setiap konflik yang mungkin timbul (Maswadi Rauf, 2001:4-7).

Perspektif Ekonomi Politik: *State Centres Approach Model*

Menurut Bate dan Ames (dalam M.S. Grindle, 1989:25), bahwa ketika disiplin ilmu ekonomi politik diaplikasikan lebih pada pendekatan *stata-centred*, maka fokus perhatian akan ditujukan pada mengkaji mekanisme penyelenggaraan Negara, dan objek analisisnya adalah para politisi, birokrat, atau bahkan Negara itu sendiri. Dengan fokus perhatian dan objek analisa seperti ini, tidak terlalu sulit untuk dipahami bila kemudian *state centred approach* telah memilih tiga varian model analisis yang dikenal dengan *power-seeking politicians*, *rent-seeking bureaucrats*, dan *predatory state*.

Model analisa *power-seeking politicians* memiliki asumsi dasar yang menyebutkan para politisi adalah makhluk rasional yang tidak steril dari perhitungan untung-rugi dalam setiap pengambilan keputusan. Kepentingan utama dari para politisi adalah memaksimalkan, dan bila mungkin, mempertahankan kekuasaan yang dimiliki. Untuk tujuan itu, maka para politisi akan dimotivasi oleh keinginan menggunakan sumber daya apa saja yang dimiliki guna memberikan ganjaran kepada siapa saja yang mendukung mereka, dan memberikan "hukuman" kepada siapa saja yang mencoba untuk mengganggu (Syarif Hidayat, dalam Masyhuri & Syarif Hidayat, 2001:11-36).

Model analisa *rent-seeking bureaucrat*

memfokuskan perhatiannya dalam rangka mempelajari dan menjelaskan perilaku para birokrat dalam kapasitas mereka sebagai perangkat pelaksana administrasi Negara. Diantara argument yang sering dijadikan sebagai acuan adalah asumsi dasar dari *bureaucratic behaviour theory* yang menyebutkan para birokrat adalah makhluk hidup biasa yang memiliki emosi dan tata nilai, dan oleh karenanya mereka pun memiliki sejumlah tujuan individu yang tidak selamanya sesuai dengan tujuan dari birokrasi itu sendiri (Syarif Hidayat, dalam Masyhuri & Syarif Hidayat, 2001:11-36).

Asumsi dasar *bureaucratic behaviour theory* di atas, kemudian telah menjadi elemen utama dari pondasi teritis dalam midel bentuk-bentuk kepentingan individu dari pada aparat pelaksana birokrasi pemerintahan. Secara umum, bentuk kepentingan pribadi dari para birokrat adalah untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek. Namun dalam banyak kasus, para birokrat juga sangat berkepentingan untuk meningkatkan atau paling tidak mempertahankan jabatan dan kedudukan yang dimiliki. Untuk mewujudkan pencapaian sejumlah kepentingan individu tersebut, maka para birokrat cenderung akan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki sebagai alat negosiasi (M.S. Grindle, 1989:19).

Sedangkan model analisa *predatory state* merupakan varian ketiga dari *state centred approach*. Perbedaan utama dari modal *predatory state* bila dibandingkan dengan dua model lainnya adalah terletak pada fokus kajiannya, yang telah menjadikan Negara sebagai unit analisis. Negara, dalam model analisa *predatory state*, telah diartikulasi sebagai "aktor" yang memiliki kepentingan untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek (umumnya dalam bentuk *ishort term revenues*), dan meningkatkan supremasi kekuasaannya atas *society*. Untuk merujudkan pencapaian kepentingan tersebut, maka Negara akan selalu berusaha mengenalkan sejumlah kebijaksanaan walaupun akan menjadi beban, atau kendala bagi pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Sementara, untuk memperkuat dominasi kekuasaannya atas *society*, maka negara cenderung mengimplementasikan konsep pembangunan ekonomi irrasional, dan mempertahankan mekanisme birokrasi yang tidak efisien (Syarif Hidayat, dalam Masyhuri & Syarif

Hidayat, 2001:33.-34).

Konsep *Illegal Fishing*

Illegal fishing sudah menjadi isu internasional sejak dekade 1980-an. Pada 1992 dalam ICRF (*International Conference on Responsible Fishing*) yang diadakan di Cancun, Meksiko, melahirkan Deklarasi Cancun yang menyerukan FAO untuk mengembangkan suatu Tata Laksana Perikanan Bertanggung Jawab (*Code of Conduct for Responsible Fisheries*), yang kemudian direkomendasikan oleh FAO pada tahun 1995. Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tentang Hukum Laut yang Ketiga telah berhasil mewujudkan *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa) yang telah ditandatangani oleh 117 negara, termasuk Indonesia di Montego Bay, Jamaika pada tanggal 10 Desember 1982. Saat ini Komite Perikanan FAO telah menyepakati Rencana aksi internasional bagi perikanan IUU atau *International Plan of Action on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing* yang mengatur mengenai praktik ilegal seperti pencurian ikan, praktik perikanan yang tidak dilaporkan atau laporannya salah (*misreported*), atau laporannya dibawah standar (*under-reported*), dan praktik perikanan yang tidak diatur sehingga mengancam kelestarian stok ikan global. Negara-negara lain sudah menindak tegas praktik perikanan ilegal di wilayah negaranya, misalnya Australia, Kanada, Fiji, Selandia Baru, dan Amerika Serikat (Marhaeni Rai Siombo, 2010:5).

Kata "*illegal fishing*" dalam terminologi hukum laut internasional merupakan penyederhanaan dari kata "*illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing*". *Illegal fishing* diartikan sebagai kegiatan perikanan yang tidak sah, kegiatan perikanan yang tidak diatur oleh peraturan yang berlaku, aktifitasnya tidak di laporkan kepada suatu institusi atau lembaga pengelola perikanan yang sah. *Illegal fishing* dapat terjadi di semua kegiatan perikanan tangkap tanpa tergantung pada lokasi, target species, alat tangkap yang di gunakan dan eksploitasi, serta dapat muncul di semua tipe perikanan baik skala kecil dan industri, perikanan di zona yurisdiksi nasional maupun internasional (Marhaeni Rai

Siombo, 2010:65).

Perikanan ilegal saat ini telah menjadi perhatian dunia, termasuk FAO. Lembaga ini menggunakan beberapa terminologi seperti perikanan *illegal* (ilegal), *unreported* (tidak dilaporkan) dan *unregulated* (tidak diatur) atau biasa disingkat dengan IUU fishing. Penjelasan mengenai ketiga terminologi ini adalah sebagai berikut. *Pertama*, *illegal fishing* adalah kegiatan penangkapan ikan secara ilegal di perairan suatu negara. Artinya kegiatan penangkapan yang tidak memiliki izin melakukan penangkapan ikan dari negara bersangkutan. Praktik terbesar dalam IUU fishing, pada dasarnya adalah *poaching* atau *pirate fishing*, yaitu penangkapan ikan oleh negara lain tanpa izin dari negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain pencurian ikan oleh pihak asing (Akhmad Fauzi, 2005:43-45).

Keterlibatan pihak asing dalam pencurian ikan dapat digolongkan menjadi dua, yaitu: (a) pencurian semi-legal, yaitu pencurian ikan yang dilakukan oleh kapal asing dengan memanfaatkan surat izin penangkapan legal yang dimiliki oleh pengusaha lokal, dengan menggunakan kapal berbendera lokal atau bendera negara lain. Praktik ini tetap dikategorikan sebagai *illegal fishing* karena selain menangkap ikan di wilayah perairan yang bukan haknya, pelaku ilegal fishing ini tidak jarang juga langsung mengirim hasil tangkapan tanpa melalui proses pendaratan ikan di wilayah yang sah; (b) pencurian murni ilegal, yaitu proses penangkapan ikan di mana kapal asing menggunakan benderanya sendiri untuk menangkap ikan di wilayah negara lain (Akhmad Fauzi, 2005:43-45).

Kedua, *unregulated fishing* adalah kegiatan penangkapan di perairan suatu negara yang tidak mematuhi aturan yang berlaku dinegara tersebut. Tercakup dalam hal ini antara lain: (a) penggunaan alat tangkap yang merusak seperti trawl, bom, dan bius; (b) pelanggaran wilayah tangkap. *Ketiga*, *unreported fishing* adalah kegiatan penangkapan ikan di perairan suatu negara, yang tidak dilaporkan baik operasionalnya maupun data kapal dan hasil tangkapannya. Perikanan yang tidak dilaporkan mencakup: (a) kesalahan dalam pelaporannya (*misreported*); (b) pelaporan yang tidak semestinya (*underreported*) (Akhmad Fauzi,

2005:43-45).

Perbedaan Kepentingan dalam Penanganan *Illegal Fishing* di Perairan Kabupaten Raja Ampat

Pengawasan di kawasan perairan Kabupaten Raja Ampat telah melibatkan berbagai instansi dan satuan, ataupun organisasi yang telah ditugaskan di sana, khususnya pada kawasan konservasi nasional yang dikenal akan keindahannya sebagai salah satu wisata laut terindah di dunia. Sesuai dengan aturan perundang-undangan yang ada, wewenang pengawasan dan penegakan hukum di perairan Kabupaten Raja Ampat diberikan pada 3 (tiga), sesuai dengan ketentuan Pasal 73 UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan (jo. UU. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), yaitu Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP), Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut (TNI AL), Kepolisian Negara RI.

Namun permasalahannya, UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan tersebut tidak mengatur pembagian kewenangan secara jelas dan tidak pula mengatur mekanisme kerja yang pasti, sehingga ketiga instansi tersebut menyatakan instansinya sama-sama berwenang dalam penegakan hukum perikanan serta tanpa adanya keterpaduan sistem dalam pelaksanaannya. Hal inilah yang kemudian menimbulkan munculnya konflik kepentingan dalam penegakan hukum perikanan di perairan Kabupaten Raja Ampat.

Adanya konflik kewenangan ini, tentu saja berdampak negatif dalam pemberantasan *illegal fishing* di perairan Kabupaten Raja Ampat. Salah satu kasus yang kemudian terjadi di perairan Kabupaten Raja Ampat yakni berdasarkan informasi dari masyarakat pada titik koordinat tertentu telah terjadi penangkapan ikan secara *illegal* (tanpa izin). Informasi tersebut diinformasikan pada ketiga instansi penegak hukum perikanan, yaitu instansi DKP, TNI AL dan Kepolisian secara bersamaan, lalu ketiga instansi tersebut menurunkan armadanya masing-masing untuk melakukan penangkapan, dan bertemulah ketiga armada tersebut di tengah-tengah laut, walaupun tidak terjadi pertengkaran/perkelahian, dengan adanya tindakan sama-sama menurunkan armada berarti telah terjadi inefisiensi untuk melakukan tindakan yang sia-sia tidak menentu.

Hal ini seperti yang telah diungkapkan oleh M. Jufri Macap, Anggota Komisi B DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014, yang menjelaskan bahwa.

“Permasalahan perairan Kabupaten Raja Ampat sangatlah konflik, tidak hanya masalah kejahatan pencurian ikan, tapi juga masalah-masalah lain seperti kerusakan biota laut serta kejahatan-kejahatan lainnya, sehingga dibutuhkan aparat penegak hukum di perairan yang kuat dan efektif, dan juga peran serta masyarakat secara keseluruhan. Namun permasalahannya, keberadaan aparat penegak hukum selama ini masih kurang efektif. Hal ini dikarenakan adanya ego sektoral dari masing-masing institusi. Baik DKP, TNI UL, maupun Polair terkesan berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi yang baik. Memang hal ini tidak menyalahin aturan, mengingat ketiganya memiliki kewenangan yang sama dalam melakukan penyidikan terhadap tindak kejahatan perikanan. Sehingga sangat dimungkinkan ketiganya memiliki anggaran dan program masing-masing dalam rangka melakukan pengawasan di perairan Kabupaten Raja Ampat. Namun permasalahannya hal tersebut kurang efektif dan efisien. Sering terjadi salah komunikasi antar ketiganya dalam melakukan pengawasan perairan, di mana ketiga institusi saling menerjunkan armada untuk melakukan pengawasan di waktu yang sama akhirnya, padahal jika dikoordinasikan akan semakin efektif (wawancara dengan M. Jufri Macap, Anggota Komisi B DPRD Kabupaten Raja Ampat periode 2009-2014, pada Senin, 16 Maret 2015 di Kota Waisai).”

Lebih dari itu, konflik kepentingan

antara DKP, TNI AL, dan Polair dalam rangka pemberantasan praktik *illegal fishing* adalah terkait dengan adanya kepentingan yang sama untuk menjalankan program dan penggunaan anggaran yang telah dialokasikan oleh institusi masing-masing. Di sini muncul ego sektoral untuk sama saling bersaing untuk menjadi yang terdepan tanpa adanya koordinasi yang baik. Besaran anggaran pengawasan ketiganya tergolong tidak sedikit, mencapai puluhan miliar rupiah, yang harus dihabiskan untuk program pengawasan dan pemberantasan *illegal fishing*. Di samping itu, kejahatan di perairan, termasuk di perairan Kabupaten Raja Ampat, merupakan kejahatan yang sulit untuk dibuktikan jika tanpa adanya kemauan dari para aparat penegak hukum. Sudah menjadi rahasia umum jika kejahatan di laut seringkali tidak tuntas sampai ke meja hijau.

Dalam menganalisa adanya konflik kepentingan antar instansi penegak hukum tersebut, secara teoritis dapat dianalisa dengan menggunakan model analisa *rent-seeking bureaucrat*. Model ini memfokuskan perhatiannya dalam rangka mempelajari dan menjelaskan perilaku para birokrat dalam kapasitas mereka sebagai perangkat pelaksana administrasi negara. Di antara argumentasi yang sering dijadikan sebagai acuan adalah asumsi dasar dari *bureaucratic behaviour theory* yang menyebutkan para birokrat adalah makhluk hidup biasa yang memiliki emosi dan tata nilai, dan oleh karenanya mereka pun memiliki sejumlah tujuan individu yang tidak selamanya sesuai dengan tujuan dari birokrasi itu sendiri.

Dari konsepsi tersebut dapat dianalisa bahwa ketiga institusi penegak hukum yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan di perairan, yakni DKP, TNI AL, dan Kepolisian memiliki kepentingan masing-masing, baik secara individu terutama kepentingan institusi. Dengan demikian para penegak hukum cenderung akan memaksimalkan segala sumber daya dan kewenangan yang dimiliki untuk melakukan praktik-praktik *rent seeking* dalam pemberantasan kejahatan *illegal fishing*. Dalam kondisi inilah, seringkali terjadi konflik kepentingan antar ketiganya, baik dalam hal proses pengawasan di perairan Kabupaten Raja Ampat, maupun dalam hal penyidikan dan

penindakan pelanggaran di perairan. Kondisi semacam ini tentu akan berakibat pada praktik-praktik *illegal fishing* akibat dari tidak efektifnya proses penegakan hukum di perairan Kabupaten Raja Ampat.

Adanya kekuasaan dan kewenangan memang menimbulkan daya tarik posisi strategis, dengan kata lain, terbukanya kesempatan yang lebar untuk memperoleh sumber-sumber daya yang langka. Tidak mengherankan bila dikatakan bahwa kekuasaan dan kewenangan sangat dekat kekayaan. Kewenangan yang melekat yang mampu mengalokasi nilai-nilai di dalam masyarakat menyebabkan banyak pihak di dalam masyarakat yang tergantung kepada penguasa. Dengan diberikan kewenangan kepada para aparat penegak hukum di perairan digunakan untuk melakukan sesuatu yang menguntungkan dirinya, menyebabkan si pengusaha itu akan berterima kasih kepada aparat yang diwujudkan dalam pemberian hadiah. Hal ini menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan yang berada di tangan para penegak hukum mempunyai dampak materiil atau finansial bagi si pemegang kekuasaan tersebut yang memperkaya yang bersangkutan.

Memperkuat Strategi Pemberantasan *Illegal Fishing*

Persoalan *illegal fishing* merupakan persoalan *multi-actors* dalam konteks melibatkan banyak pihak (masyarakat nelayan, pemerintah dan pelaku perikanan); *multi-level* karena melibatkan juga aktor global (asing) khususnya yang terkait dengan konflik *fishing ground*; kerjasama multi-lateral di level sub-regional maupun regional; dan *multi-mode* khususnya yang terkait dengan regulasi peraturan, *law enforcement*, hingga penyediaan fasilitas, dan prasarana pengawasan. Dengan mempertimbangkan efek ganda yang ditimbulkan dari persoalan *illegal fishing*, maka perlu beberapa langkah strategi dalam pemberantasan praktik *illegal fishing*, yang terkategori dalam dua strategi, yaitu strategi ke dalam (*internal strategy*) dan keluar (*external strategy*).

Strategi ke dalam terdiri dari tiga strategi. *Pertama*, penyempurnaan sistem dan mekanisme perizinan perikanan tangkap. Jumlah kapal penangkapan ikan yang diizinkan beroperasi di suatu daerah penangkapan ikan tidak melebihi

jumlah hasil tangkapan yang diperbolehkan (80%) agar usaha perikanan tangkap dapat berlangsung secara menguntungkan dan lestari. Selain itu secara bertahap, nantinya tidak ada lagi izin penangkapan bagi kapal ikan asing (KIA) di perairan Kabupaten Raja Ampat, serta di laut Tanah Air, dan yang paling penting adalah prosedur pengurusan perizinan secara transparan dan cepat (Rokhmin Dahuri, "Selamatkan Indonesia dari IUU Fishing" dalam Majalah Samudera Kamis, 4 Oktober 2012).

Khusus untuk mengatasi masalah kapal ikan asing (KIA) yang melakukan praktik *illegal fishing*, strategi yang dapat dilakukan adalah deregulasi izin kapal asing melalui Peraturan Menteri KP RI No. 10 Tahun 2010. Strategi ini berhasil mengurangi jumlah kapal asing yang beroperasi tanpa izin di perairan Indonesia. Pemberian izin terhadap kapal asing untuk beroperasi di wilayah perairan Indonesia bukanlah strategi "legalisasi" kapal asing ilegal, namun justru merupakan salah satu *exit strategy* dari persoalan *illegal fishing*. Karena pemberian izin tersebut bukan tanpa syarat. Salah satunya adalah bahwa kapal asing tersebut diharuskan untuk mendaratkan ikannya di wilayah perairan Indonesia dan negara pemilik kapal asing tersebut harus bersedia turut berkontribusi dalam pengembangan fasilitas perikanan di pusat-pusat pendaratan ikan di wilayah Indonesia.

Kedua, pengembangan dan penguatan kemampuan pengawasan (penegakan hukum) di laut. Pengembangan dan penguatan kemampuan pengawasan dapat dilakukan melalui beberapa hal. (a) Pemberlakuan sistem MCS (*Monitoring, Control and Surveillance*) di mana salah satunya adalah dengan menggunakan VMS (*Vessel Monitoring Systems*) seperti yang direkomendasikan pula oleh FAO. Secara sederhana sistem ini terdiri dari sistem basis data yang berbasis pada sistem informasi geografis (SIG), sehingga operator VMS dapat memantau seluruh posisi kapal di wilayah perairan tertentu. Dengan demikian keberadaan kapal penangkap ikan asing dapat segera diidentifikasi untuk dapat diambil tindakan selanjutnya. Australia merupakan salah satu negara yang sukses menggunakan sistem ini guna menanggulangi upaya pencurian ikan sehingga di negara tersebut kejadian pencurian ikan di wilayah

AFZ (*Australian Fishing Zone*) berkurang drastis dalam dekade terakhir.

Di Indonesia, kegiatan ini dimulai pada tanggal 1 Juli 2003, khususnya untuk kapal penangkap ikan berbobot 100 GT atau lebih. Sedangkan di tahun 2011, diharapkan sekitar 7.000 unit kapal dengan bobot 50 GT baik asing maupun lokal dapat melengkapi fasilitasnya dengan VMS ini. (b) Memberdayakan dan meningkatkan kapasitas kelembagaan dan organisasi pengawasan yang berada di masyarakat (*community-based monitoring*). Dengan upaya peningkatan kesadaran akan pentingnya sumberdaya perikanan dan kelautan bagi kehidupan mereka dan kelestarian ekosistem, diharapkan nelayan lokal dapat mengawasi daerah penangkapannya dari upaya-upaya destruktif maupun *illegal fishing*.

Sistem pengawasan berbasis masyarakat ini pun dilakukan di negara-negara maju. Jepang misalnya, telah lama menerapkan sistem ini khususnya yang terkait dengan implementasi "*gyogyo ken*" (*fishing right*) bagi komunitas perikanan tertentu. Dengan ujung tombak "*gyogyo kumiai*" (*fisheries cooperative*), komunitas perikanan lokal mengawasi daerah penangkapannya dari *illegal fishing*. (c) Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pengawasan secara bertahap sesuai dengan prioritas dan kebutuhan. (d) Meningkatkan koordinasi dan kerjasama dengan instansi lintas sektor yang terkait dalam bidang pengawasan (Rokhmin Dahuri, "Selamatkan Indonesia dari IUU Fishing" dalam Majalah Samudera Kamis, 4 Oktober 2012).

Ketiga, membenah sistem hukum dan peradilan perikanan. Lemahnya produk hukum serta rendah mental penegak hukum di laut merupakan masalah utama dalam penanganan *illegal fishing* di Indonesia. Akan tetapi dengan disahkannya UU No. 31 tahun 2004, yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan, maka diharapkan penegakan hukum di laut dapat dilakukan. Dalam UU perikanan ini sanksi yang diberikan terhadap pelaku *illegal fishing* cukup berat. Contohnya adalah dalam UU tersebut diwajibkan bagi setiap kapal penangkap ikan harus memiliki surat izin penangkapan ikan (SIPI). Bagi kapal berbendera Indonesia yang melanggar ketentuan itu, pengelola

dan pemilik kapal bisa diancam pidana enam tahun dan denda Rp. 2 miliar. Jika pelanggaran dilakukan kapal berbendera asing, pengelola serta pemilik kapal terancam penjara enam tahun dan denda Rp. 20 miliar.

Selain itu, UU tersebut juga menegaskan bahwa pemeriksaan di sidang pengadilan dapat dilaksanakan tanpa kehadiran terdakwa. Hakim juga harus sudah menjatuhkan putusan paling lama 30 hari terhitung sejak tanggal penerimaan pelimpahan berkas perkara dari penuntut umum. Jangka waktu yang sama berlaku pula bagi hakim pengadilan tinggi serta Mahkamah Agung dalam memutuskan permohonan banding dan kasasi. Dengan kata lain penanganan pengadilan perikanan dapat dilakukan secara cepat dan efisien mengingat karakteristik komoditas perikanan yang cepat busuk. Dengan pengadilan ad-hoc ini diharapkan nilai ikan yang dapat diselamatkan dapat meningkat sekaligus membantu mengurangi kerusakan kapal asing yang dijadikan bahan sitaan, yang bisa disumbangkan kepada nelayan nasional. Adanya UU perikanan ini harus didukung oleh para aparat penegak hukum di laut, dengan armada yang tangguh serta mental dan semangat untuk menegakan hukum merupakan kunci utama implementasi UU perikanan guna mengatasi permasalahan *illegal fishing*.

Keempat, penguatan (modernisasi) armada perikanan tangkap nasional. Salah satu penyebab maraknya praktik *illegal fishing* di perairan Kabupaten Raja Ampat adalah sedikitnya armada kapal ikan Indonesia yang beroperasi di daerah tersebut dikarenakan kemampuan armada kapalnya yang rendah (kemampuan jangkauan pendek dan waktu berlayar singkat). Hal ini menyebabkan para nelayan asing dengan leluasa menangkap ikan di wilayah perairan Raja Ampat (Rokhmin Dahuri, "Selamatkan Indonesia dari IUU Fishing" dalam Majalah Samudera Kamis, 4 Oktober 2012).

Sementara itu, strategi keluar (*external strategy*) terkait dengan pentingnya kerjasama regional maupun internasional khususnya yang terkait dengan negara tetangga. Dengan meningkatkan peran ini ada 2 manfaat sekaligus yang diperoleh. *Pertama*, Indonesia dapat meminta negara lain untuk memberlakukan sanksi bagi kapal yang menangkap ikan secara ilegal

di perairan Indonesia, termasuk di perairan Raja Ampat. Dengan menerapkan kebijakan anti *illegal fishing* secara regional, upaya pencurian ikan oleh kapal asing dapat ditekan serendah mungkin. Hal ini misalnya telah dilakukan dalam bentuk *Joint Commission Sub Committee of Fisheries Cooperation* antara Indonesia dengan Thailand dan Filipina guna membahas isu-isu perikanan dan delimitasi batas antar negara. Kerjasama ini juga dapat diterapkan dalam konteks untuk menekan biaya operasional MCS sehingga *joint operation* untuk VMS misalnya dapat dilakukan.

Kedua, dengan bergabungnya Indonesia ke dalam organisasi perikanan internasional, maka secara tidak langsung Indonesia telah menghentikan praktik "*non-member fishing*" yang dilakukan sehingga produk perikanan Indonesia relatif dapat diterima oleh pasar internasional. Pada masa lalu, keengganan pemerintah Indonesia bergabung ke dalam organisasi perikanan regional atau internasional lebih disebabkan oleh adanya kewajiban membayar *member fee*. Namun di saat kecenderungan global akan pentingnya memberantas praktik *illegal fishing* ini terus meningkat, upaya pencegahan melalui organisasi internasional ini tetap perlu dilakukan secara gradual.

Strategi Pengembangan Pengelolaan Perikanan Terpadu Bagi Masyarakat Setempat

Dalam upaya pemberantasan praktik *illegal fishing* di perairan Kabupaten Raja Ampat, diperlukan juga adanya pengelolaan perikanan dan terintegrasi bagi masyarakat setempat. Dalam rangka pengelolaan perikanan terpadu maka perlu diintegrasikan antara jenis kegiatan antar sektor yang berkepentingan, baik itu pembuat kebijakan, pelaku industri, maupun nelayan tradisional, sehingga dapat disusun skala prioritas kebijakan yang perlu dilaksanakan. Di samping itu, pengelolaan perikanan terpadu juga perlu mempertimbangkan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan dan kebijakan pembangunan tersebut harus bersifat partisipatif dari semua stakeholder sehingga terjadi keterpaduan yang harmonis. Dengan demikian, niscaya sektor perikanan dapat dijadikan sebagai andalan bagi pertumbuhan perekonomian masyarakat Kabupaten Raja Ampat.

Secara definitif, kegiatan perikanan tangkap merupakan kegiatan berburu, sedang yang diburu berada dalam medium yang tidak tembus oleh mata manusia, sehingga yang diperlukan tidak hanya pengalaman tetapi juga alat yang dapat membantu agar penangkapan menjadi efisien. Di antara ikan sendiri ada ketergantungan satu sama lain yang kadang-kadang di luar pengetahuan manusia seperti hubungan antara mangsa dan pemangsa yang merupakan bagian dari suatu ekosistem. Ekosistem di laut cukup kompleks dan dengan sendiri pengelolaan perikanan pun juga bukan suatu hal yang mudah. Sifat yang kompleks ini ditambah lagi bahwa pada umumnya sumber daya ikan adalah milik umum (*common property*) sehingga kalau ada seseorang nelayan yang berhasil menangkap ikan di suatu tempat, mau tidak mau secara tidak langsung akan mengundang orang lain untuk ikut menangkap. Oleh karena itu, diperlukan upaya pengaturan, hal mana merupakan bagian penting dari pengelolaan.

Data dan informasi mengenai sumber daya, alat tangkap serta jumlah pelaku yang terkait dengan perikanan merupakan bagian penting dalam perumusan kebijakan pengelolaan. Dengan sendiri pengelolaan perikanan menjadi cukup kompleks dan oleh karenanya dalam Undang-Undang No. 45 Tahun 2009, pengelolaan perikanan didefinisikan sebagai 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 atau otoritas lain yang diarahkan untuk mencapai kelangsungan produktivitas sumber daya hayati perairan dan tujuan yang telah disepakati. Dari definisi tersebut, tercermin beberapa elemen penting dari pengelolaan, antara lain pengumpulan data dan informasi, penganalisan, penegakan hukum (pengawasan), konsultasi dengan pengguna (*stakeholders*), dan alokasi sumber daya.

Pertama, data dan informasi. Pada dasarnya pengelolaan penangkapan mengatur keseimbangan antara yang menangkap (pelaku perikanan) dan yang ditangkap (sumber daya ikan). Oleh karena itu, data dan informasi dari kedua faktor tersebut sangat diperlukam. Dalam

Code of Conduct for Responsible Fisheries disebutkan bahwa hak menangkap ikan harus dibarengi dengan tanggung jawab agar menjamin keberlanjutan perikanan itu sendiri. Agar hal ini dapat tercapai, data dan informasi hasil tangkapan perlu disampaikan oleh si pelaku penangkapan sendiri dan ditempuh melalui mekanisme kewajiban pengisian *log book*. Di sini kewajiban bagi pelaku perikanan untuk menyampaikan isian *log book* yang benar sebagai bahan penghitungan stok ikan dan dampak pengaruh penangkapan terhadap stok ikan. Analisis seperti ini akan menjadi dasar dalam perumusan kebijakan bagi Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat dalam rangka pengelolaan perikanan untuk jenis perikanan tertentu dan kawasan tertentu.

Suatu hal yang lazim terjadi pada pengisian *log book* bagi pelaku penangkapan adalah bahwa tidak akan mengisi *log book* dengan keadaan benar. Pada umumnya data yang dimasukkan dalam *log book* lebih rendah dari keadaan sesungguhnya, sehingga terjadi laporan yang tidak mencerminkan keadaan sesungguhnya (*under reporting*). Hal ini, terjadi karena kecurigaan para pengusaha akan penggunaan data untuk kepentingan lain, misal untuk kepentingan penghitungan pajak atau khawatir kalau data yang diberikan akan jatuh kepada pelaku penangkapan lain.

Kedua, penegakan hukum. Pengelolaan perikanan perlu didukung oleh hukum dan peraturan perundang-undangan dengan maksud agar pelaksanaan pengelolaan berjalan baik dan menjamin tercapai perikanan yang bertanggung jawab. Untuk menjaga peraturan-peraturan ini diperlukan dukungan pengawasan di lakukan di darat yaitu di pelabuhan-pelabuhan di mana kapal penangkap bersandar atau berlabuh dipelabuhan. Sewaktu-waktu diadakan pengawasan di laut melalui patroli kapal-kapal pengawas. Sehingga kini tanggung jawab pengawasan di DKP. Sesuai dengan undang-undang, tugas pengawasan ini didukung oleh Angkatan Laut dan Polisi Perairan.

Ketiga, konsultasi dengan pengguna (*stakeholders*). Sebagaimana diuraikan di depan bahwa keberlanjutan perikanan sangat tergantung dari perilaku para penangkap ikan dan keberadaan sumber daya. Sehingga keberadaan para pengguna (*stakeholders*) dalam hal ini sangat penting, khususnya dalam hal mematuhi betul kaitan

langsung antara intensitas penangkapan dengan sumber daya yang tersedia. Fungsi pemerintah hanya memfasilitasi dan menyediakan benih ikan untuk *restocking* bila para pengguna (*stakeholders*) menginginkan dalam rangka memacu kelimpahan sumber daya ikan.

Di sisi lain, sebagaimana diatur dalam *Code of Conduct for Responsible Fisheries* bahwa perlu ada pengelolaan perikanan yang bertanggungjawab, yakni pengelolaan yang dapat menjamin keberlanjutan perikanan dengan suatu upaya agar terjadi keseimbangan antara tingkat eksploitasi dengan sumber daya yang ada. Jadi yang berkepentingan di sini bukan hanya pemerintah tetapi juga pengguna penangkapan (*stakeholders*), karena kegagalan pengelolaan pada suatu perikanan akan merugikan pengusaha perikanan itu sendiri. Di sini terlihat sangat diperlukan keterlibatan para pengguna dalam upaya pengelolaan perikanan (Luky Adrianto, "Implementasi Code of Conduct for Responsible Fisheries dalam Perspektif Negara Berkembang" dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol 2, No. 3, April 2005:481).

Keinginan global terhadap perikanan yang bertanggungjawab muncul pada awal tahun 1990-an dengan meningkat gejala *over fishing* di beberapa kawasan dunia. Sebagai puncak dari keinginan global ini diselenggarakan *International Conference on Responsible Fishing* pada bulan Mei 1992 di Cancun (Meksico). Sebagai salah satu keluaran konferensi ini adalah agar FAO memfasilitasi diskusi para ahli perikanan di dunia, melalui berbagai forum pertemuan yang diselenggarakan di berbagai penjuru dunia. Proses diskusi cukup panjang dan memakan waktu cukup lama, mengingat pembicaraan menjadi meluas tidak hanya terfokuskan kepada perikanan tangkap. Melainkan juga merembet kepada perikanan lain seperti budi daya, pasca panen, perdagangan, dan bahkan riset. Sebagai puncak dari diskusi yang cukup panjang akhir berhasil disusun pedoman yang dikenal sebagai *Code of Conduct for Responsible Fisheries*.

Kasus *illegal fishing* yang terjadi di perairan Kabupaten Raja Ampat marak terjadi sejak tahun 1980, mengingat sampai dengan periode tahun 1980-an banyak kawasan ini yang menjadi daerah tidak bertuan. Oleh karena itu, sejak dimekarkan

pada tahun 2002, Pemerintah Daerah Kabupaten Raja Ampat mengadakan forum diskusi yang khusus membahas perairan. Di samping itu, banyak wilayah perairan di Kabupaten Raja Ampat yang dijadikan sebagai Kawasan Konservasi Nasional, mengingat perairan di kawasan ini merupakan salah satu perairan yang kaya akan sumber daya laut di dunia.

Simpulan

Kejahatan *illegal fishing* yang terjadi di perairan Kabupaten Raja Ampat dari waktu ke waktu belum dapat terselesaikan akibat dari kurang efektifnya penegakan hukum. Di mana para aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, yakni Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Raja Ampat, TNI AL, dan Satuan Kepolisian Perairan Kabupaten Raja Ampat terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi. Hal ini terjadi dikarenakan adanya konflik kepentingan masing-masing institusi terhadap *illegal fishing* itu sendiri. Dari hasil temuan di lapangan menyebutkan bahwa 90% para oknum petugas yang berada dalam wilayah perairan Kabupaten Raja Ampat disinyalir kuat telah terlibat dan mengetahui terjadinya kegiatan *illegal fishing* dengan bahan peledak dan bahan busur dari zat potassium sianida yang dilakukan oleh nelayan lokal, dari daerah lain, maupun kapal penangkap ikan asing. Itu berarti bahwa masing-masing penegak hukum memiliki kepentingan sendiri dalam rangka untuk mendapatkan uang dari para nelayan *illegal*.

Praktik semacam ini secara teoritis mengarah pada ada praktik *rent seeking* yang dilakukan oleh aparat penegak hukum di perairan Kabupaten Raja Ampat. Di mana perilaku para birokrat, baik secara individu maupun kelompok, memiliki kepentingan. Secara umum, bentuk kepentingan pribadi dari para birokrat adalah untuk akumulasi keuntungan ekonomi jangka pendek. Namun dalam banyak kasus, para birokrat juga sangat berkepentingan untuk meningkatkan atau paling tidak mempertahankan jabatan dan kedudukan yang dimiliki. Untuk mewujudkan pencapaian sejumlah kepentingan individu tersebut, maka para birokrat cenderung akan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki sebagai alat negosiasi.

Selain itu, dalam proses pemberantasan praktik *illegal fishing* di perairan Kabupaten Raja Ampat masih memiliki kelemahan. Ada dua hal yang menjadi kelemahan dalam pemberantasan *illegal fishing*. *Pertama*, kelemahan dalam hal sistem pengawasan pemberantasan *illegal fishing*. Lemahnya sistem pengawasan terlihat dari jumlah kapal pengawas perikanan yang masih jauh dari kebutuhan. Kondisi ini makin diperumit dengan minimnya anggaran untuk hari operasi pengawasan, baik DKP, TNI AL dan Satuan Kepolisian Perairan Kabupaten Raja Ampat. *Kedua*, lemahnya penindakan dan penegakan hukum terhadap setiap pelanggaran. Faktor ini juga menjadi masalah utama dalam hal pemberantasan *illegal fishing*. Para aparat pengawas di lapangan seringkali memanfaatkan momentum tersebut untuk mencari keuntungan uang. Di mana setiap kali para pelaku kejahatan *illegal fishing* tertangkap, tidak sedikit uang yang harus dikeluarkan agar permasalahannya tidak sampai ke pengadilan.

Moral penegakan hukum yang semacam ini tentu tidak hanya berdampak pada maraknya praktik *illegal fishing*, tapi juga menghambat perkembangan industri perikanan dalam negeri. Perkembangan industri perikanan membutuhkan kepastian dalam hal penegakan hukum serta dibutuhkan birokrasi yang efektif dan efisien. Oleh karenanya, harus ada perubahan paradigma dalam mengatasi dan memberantas kejahatan *illegal fishing*. Paradigma yang dimaksud adalah dilakukan dengan pendekatan hukum dan ekonomi. Pemberantasan *illegal fishing* tentunya juga melibatkan berbagai instansi pemerintah (multi sektor dan lintas dinas) secara bersama dan sinergik, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dalam pemberantasan *illegal fishing* memerlukan militansi pemerintah, dalam artian adanya keberpihakan pemerintah terhadap menjaga potensi kalautan dan perikanan khususnya di perairan Kabupaten Raja Ampat, terlebih untuk perairan nusantara. Dengan demikian, pemberantasan praktik *illegal fishing* di perairan Kabupaten Raja Ampat saat ini tidak bisa ditawar-tawar lagi. Artinya pemerintah daerah, aparat penegak hukum, beserta *stakeholders* perikanan dan kelautan lainnya perlu bekerjasama untuk memberantas praktik illegal tersebut. Di samping

itu, untuk mengatasi *illegal fishing* tidak bisa hanya diserahkan pada penegak hukum semata, melainkan harus menjadi tanggungjawab semua elemen masyarakat di Kabupaten Raja Ampat.

Kepustakaan

- Adrianto, Luky. 2005. "Implementasi Code of Conduct for Responsible Fisheries dalam Perspektif Negara Berkembang" dalam *Jurnal Hukum Internasional*, Vol 2, No. 3, April. Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Internasional.
- Berita LINGKUNGAN. 2012. "Laut di Jarah Masyarakat Adat Raja Ampat" dalam <http://www.beritalingkungan.com/2012/05/laut-dijarah-masyarakat-adat-raja-ampat.html> diakses pada 20 Januari 2012.
- Dahuri, Rokhmin. 2012. "Selamatkan Indonesia dari IUU Fishing" dalam *Majalah Samudera*, Kamis, 4 Oktober.
- Fauzi, Akhmad. 2005. *Kebijakan Perikanan dan Kelautan; Isu, Sintesis, dan Gagasan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Grindle, M.S. 1989. *The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics*. Working Paper, Country Economic Department, The World Bank.
- Masyhuri & Syarif Hidayat (ed.). 2001. *Menyingkap Akar Persoalan Ketimpangan Di Daerah; Sebuah Kajian Ekonomi Politik*. Jakarta: Pramator.
- Nasikun. 1995. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Raho, Bernard. 2007. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Rauf, Maswadi. 2001. *Konsensus dan Konflik Politik: Sebuah Penjajakan Teoritis*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.
- Rifai, Bahtiar. 2007. *Pengembangan Potensi Ekonomi Perikanan Tangkap*. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, 2007.
- Sekretariat Daerah Kabupaten Raja Ampat. 2012. *Raja Ampat Dalam Angka 2012*. Raja Ampat: Sekretariat Daerah Kabupaten Raja Ampat.
- Siombo, Marhaeni Rai. 2010. *Hukum Perikanan Nasional dan Internasional*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.