

ANALISIS YURIDIS DAMPAK MATERI TERKAIT DEFINISI “PEMBUDIDAYAAN IKAN” DALAM UU NOMOR 45 TAHUN 2009 TERHADAP KEBERLANJUTAN SUMBER DAYA PERIKANAN

Oleh :

Drs. R. Moh. Khrisna Munandar, M.Si

Indonesia dengan potensi kekayaan lautnya saja sudah seharusnya bisa memenuhi kebutuhan hidup dan kesejahteraan Seluruh Rakyat Indonesia. Hal ini dikarenakan antara lain besarnya sumber daya laut sebagai Anugerah Tuhan YME kepada Bangsa Indonesia. Dimana sejak 1999-2000 Indonesia tercatat sebagai negara ketiga pengekspor ikan karang hidup ke Hongkong/Daratan China (Mcgilvray dan Chan, 2002)¹. Spesies utama ikan karang hidup yang diekspor ke Hongkong dari jenis Kerapu dan Napoleon (Sucoko, 2013)². Hal inipun diperkuat juga oleh data FAO dimana untuk periode 2011-2015, Indonesia menyumbang 26,5% dari Kerapu Dunia (Amorim dan Westmeyer, 2015)³. Namun kelimpahan jenis dan jumlahnya, serta luasnya kawasan perairan Indonesia yang antara lain telah menjadi penyebab banyak data yang tidak tercatat terkait jumlah dan jenis kerapu yang terdistribusi di Perairan

¹ McGilvray, F., Chan, T. T. C. The trade in live reef foodfish: A Hongkong perspective. *Aquac. Asia* 7, 21–25 (2002).

² Sucoko, R.A. A politic of seafood savers on live reef food fish (a case study in Wakatobi Regency, Southeast Sulawesi). Master Thesis. Bogor Agricultural University, 558 pp (2013).

³ Amorim, P. and M. Westmeyer. Snapper and Grouper: SFP Fisheries Sustainability Overview 2015. Sustainable

Indonesia (Hernandez Aguado et al., 2016)⁴. Selanjutnya dalam bukunya terkait kerapu di Perairan Indonesia Muldoon mengatakan bahwa Indonesia adalah produsen utama ikan karang tersebut yang diperdagangkan sebagai makanan, terutama kerapu (Muldoon et al., 2016)⁵.

Dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 Pasal 33 Ayat 3 menganakan bahwa 'bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat'. Berlandaskan UUD 45, Pasal 33, Ayat 3 tersebut Pemerintah memiliki kewenangan mengelola potensi sumber daya alam yang ada dan bertanggungjawab penuh terhadap peningkatan kesejahteraan seluruh Rakyat Indonesia. Dan dengan kelimpahan sumber daya tersebut Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) merupakan Institusi Pemerintah yang diberi amanah untuk mengelolah kelautan dan perikanan Indonesia secara optimal dan berkelanjutan. Sehingga diharapkan dapat memberikan asupan gizi berupa protein ikan yang bernilai tinggi sehingga dapat meningkatkan kecerdasan, taraf hidup dan kesejahteraan Seluruh Rakyat Indonesia.

Langkah awal sebagai penjabaran amanah tersebut adalah dengan pembuatan aturan kebijakan yang kondusif dalam pemanfaatan potensi tersebut secara berkelanjutan. Namun dalam pelaksanaan pembuatan aturan-aturan tersebut, ibarat tiada gading yang tak retak dalam Undang-Undang No.45 Tahun 2009 tentang

⁴ Hernandez Aguado, S., Segado Segado, I., Pitcher, T. J. Towards sustainable fisheries: A multi-criteria participatory approach to assessing indicators of sustainable fishing communities: A case study from Cartagena (Spain). *Mar. Policy*, 65: 97–106 (2016).

⁵ Muldoon, G., Sadovy, Y.J., Shea, S., Tam, I., Welford, R., Whitfort, A. Mostly Legal, But Not Sustainable How Airlines Can Support Sustainable Trade in Live Reef Food Fish. Report ADM Capital Foundation, Hong Kong

‘Perikanan’, Pasal 1 Ayat 6 terkait definisi ‘Pembudidayaan ikan’, terdapat celah yang dapat dimanfaatkan untuk melegalkan semua hasil tangkapan yang ilegal menjadi legal.

Selain itu celah ini akan berdampak pada timbulnya celah-celah baru pada aturan lainnya yang terkait pendefinisian tersebut. Celah aturan inipun telah menjadi penyebab data statistik produksi perikanan tangkap dan budidaya menjadi tidak akurat, padahal basis data ini akan menjadi menjadi hal yang sangat penting untuk menentukan langkah-langkah selanjutnya dalam pengambilan kebijakan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap (DJPT) maupun Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya (DJPB) kedepannya. Sehingga pembenahan dalam aturan kebijakan terkait pendefinisian pembudidayaan ikan ini dirasakan sangat diperlukan, segera dan mendesak mengingat dampaknya yang kompleks dan penting.

Deskripsi Permasalahan

Dalam UU No 45 Pasal 1 Ayat 6 tentang Perikanan, berisikan; *‘Pembudidayaan ikan adalah kegiatan untuk memelihara, membudidayakan, dan/atau membiakkan ikan serta memanen hasilnya dalam lingkungan yang terkontrol, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya’*, ternyata telah memberikan celah bagi Pengusaha Perikanan untuk mengeksploitasi sumber daya ikan yang berdampak pada rusaknya habitat dan punahnya ikan-ikan yang bernilai ekonomi tinggi di Perairan Indonesia⁶.

Hal ini dikarenakan, ayat pada aturan tersebut memberi kesempatan kepada pengusaha perikanan untuk mengangkut semua hasil tangkapan ke luar negeri (ekspor) baik untuk ikan-ikan yang

⁶ Ketentuan pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

dilindungi, endemik dan lokal dengan menggunakan Surat Ijin Kapal Pengangkut Ikan Hidup Hasil Perikanan Budidaya (SIKPI PB). Sayangnya, muatan kapal ikan hidup tersebut bukan hanya mengangkut ikan-ikan legal hasil budidaya (*full cycle aquaculture*), namun juga dari ikan-ikan hasil tangkapan yang telah berkamuflase menjadi ikan hasil budidaya (berdasar aturan ini) karena telah dimasukkan dalam KJA dan diberikan perlakuan dalam jangka waktu yang sangat singkat.

Disisi lain, ikan-ikan yang telah berkamuflase menjadi ikan hasil budidaya tersebut tidak tercatat dalam data statistik ikan hasil tangkapan DJPT dan juga cenderung tidak masuk dalam data statistik DJPB, karena kebanyakan mereka tidak mau jujur dan tidak bisa ditelusur. Hal ini antara lain dikarenakan untuk menangkap kerapu hidup, banyak nelayan terlibat dalam penangkapan menggunakan potasium sianida, untuk menangkap ikan lebih mudah (Cesar et al., 1997). Ikan-ikan yang telah diracun hingga pingsan dan di taruh di Keramba Jaring Apung (KJA) dengan perlakuan khusus ikan-ikan tersebut akan hidup kembali dan berlabel ikan hasil budidaya⁷.

Sehingga untuk keadaan seperti ini baik DJPT dan DJPB telah dirugikan karena pada kenyataannya hasil tangkapan tersebut telah diangkut dan dijual ke pasar luar negeri tanpa melewati pintu ekspor yang resmi sehingga hasil ekspornya tidak tercatat pada data ekspor hasil Perikanan Indonesia. Kejadian seperti ini dimungkinkan kerap terjadi karena banyaknya keuntungan yang diraih dan pangsa pasar yang terbuka lebar serta nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sangat menguntungkan namun disisi lain potensi laut dan

⁷ Cesar, H., Lundin, C. G., Bettencourt, S., Dixon, J. Indonesian coral reefs—An economic analysis of a precious but threatened resource. *Ambio*, 26: 345–350 (1997).

perikanan Indonesia akan semakin terpuruk akibat antara lain adanya celah aturan ini.

Analisis Masalah

Perlu diketahui bersama bahwa Pembudidayaan Ikan hidup hanya ada tiga tipe yaitu;

- a. Benihnya dari *hatchery* dibesarkan sampai ukuran tertentu kemudian dijual (*full cycle aquaculture*) dan inilah yang memang harus dikelola DJPB, termasuk Surat Izin Kapal Pengangkut Ikan Perikanan Budidayanya (SIKPI PB);
- b. Bibitnya dari alam misal ukurannya 200 gram dibesarkan sampai 500-600 gram kemudian di jual;
- c. Ditangkap dari alam dengan ukuran sudah besar-besar kemudian di taruh pada KJA kemudian dianggap budidaya karena telah dikasih makan walau hanya satu kali pemberian pakan.

Sebenarnya DJPB mengeluarkan Surat Izin Kapal Perikanan Budidaya (SIKPI PB) untuk tipe-a *full cycle aquaculture*. Namun permasalahannya sekarang kesalahan pendefinisian mengelompokan tipe-b dan tipe-c ini dikelompokan ke tipe-a. Hal inipun mungkin dikarenakan DJPT tidak mengeluarkan SIKPI-T untuk tipe-b dan tipe-c sehingga semua beralih kepada DJPB seolah-olah ini semua hasil budidaya. Padahal karena tipe-c asalnya dari alam seharusnya dikelola oleh DJPT karena memang aslinya dari alam yang tipe-a ini yang bibitnya dari *hachery* memang harusnya dikelola oleh DJPB karena bibitnya memang dari budidaya.

Namun untuk tipe b dan tipe c sebaiknya dirumuskan bersama kembali antara DJPB bersama DJPT, setidaknya dalam pendataan statistiknya apakah masuk dalam DJPB atau DJPT. Hal ini penting

karena data statistik ini akan menjadi basis data yang akan dimanfaatkan sebagai bahan evaluasi dalam menentukan arah kebijakan selanjutnya.

Saat ini UU No. 45 tentang Perikanan Pasal 1 Ayat 6 terkait ketidakjelasan definisi 'pembudidayaan ikan' telah menyebabkan tipe-b dan tipe-c punya kesempatan *berkamufase* untuk menjadi tipe-a dan inilah celahnya yang harus dirumuskan bersama. Jadi keadaan yang selama ini terjadi dalam kasus ini adalah bukan peningkatan hasil budidaya perikanan tapi justru berasal dari hasil tangkapan alam yang banyak diduga dilakukan secara tidak terukur.

Celah aturan ini dimanfaatkan oleh oknum pengusaha untuk melakukan *quota laundry*, dimana kuota yang diberikan untuk kapal pengangkut ikan hasil budidaya (SIKPI PB), justru tidak dipergunakan untuk mengangkut hasil budidaya perikanan tipe-a tetapi mengangkut yang tipe-b dan tipe-c digabung ke tipe-a walau hanya sedikit untuk tipe-a nya. Karena kalau tidak ada yang tipe-b dan tipe-c kapal-kapal asing tersebut tidak mau mengambil karena yang tipe-a harga jualnya murah, sehingga dianggap tidak efisien.

Adanya celah aturan tersebut juga memungkinkan terjadinya ekspor ilegal, dalam hal ini keluarnya jenis ikan yang dilindungi, sebut saja ikan Napoleon (ukuran tertentu), dimana ikan tersebut sudah tidak boleh dari alam, sehingga berpotensi mengancam plasma nutfah yang ada. Tidak jarang aktivitas tersebut dilakukan oleh beberapa perusahaan perikanan yang nota bene merupakan pengusaha ikan tangkap ukuran konsumsi.

Selain itu akibat celah aturan ini telah dimungkinkan banyak ditemui ikan yang tiba di negara pengimpor dari Indonesia lewat Kapal-kapal Asing adalah ikan tangkapan nelayan dari jenis *Plectropomus areolatus* yg belum bisa dibudidayakan, dan kerapu macan dengan ukuran lebih 7 kg (karena hasil budidaya tidak mungkin dijual dengan ukuran besar) beberapa Napoleon juga yang

berukuran 1001 gram-3000 gram yang tidak bisa dibedakan apakah hasil tangkap atau hasil budidaya karena tidak ada alat telusur seperti Surat Keterangan Asal (SKA) yang dikeluarkan Dinas KP setempat.

Sebagai contoh kasus, saat ini banyak ditemui adanya ikan Napoleon hasil tangkapan alam-ukuran 600 gram – 5 kilogram, dimasukan dalam keramba budidaya, dan dianggap sebagai ikan budidaya. Padahal CITES memutuskan bahwa pengiriman Napoleon hasil tangkapan alam harus melalui udara karena ada kuota, namun ini menjadi tidak berlaku akibat celah aturan tersebut karena ikan-ikan Napoleon hasil tangkapan pada ukuran tertentu tersebut sudah berstatus budidaya setelah di *grading* dalam KJA-KJA dan diberi pakan.

Sehingga potensi perikanan Indonesia akibat celah aturan ini akan berdampak pada:

1. Ikan tangkapan alam yang dilindungi, endemik dan bernilai ekonomi tinggi diperdagangkan secara besar-besaran dengan berlabelkan ikan hasil budidaya, sehingga beberapa tahun kedepan seluruh Perairan Indonesia diprediksi tidak ada lagi ikan-ikan seperti kerapu, lobster dan lainnya. Sehingga Pengusaha perikanan kita lama kelamaan akan mati. Hal ini dikarenakan banyaknya Kapal-kapal asing yang memiliki SIKPI PB diperbolehkan membawa ikan hasil tangkapan alam yang endemik, lokal dan terancam punah yang berlabel budidaya, dengan jumlah yang sangat banyak dan dalam waktu yang sangat singkat.
2. Pada akhirnya nelayan-nelayan di pulau-pulau kecil yang tidak tersentuh pemerintah pusat dan daerah tidak ada penghasilan lagi (karena potensi perikanan yang semakin rusak), sehingga mereka yang di pulau-pulau terpencil

tersebut anak-anak mereka tidak bisa sekolah karena tidak ada biaya dan bahkan tidak bertahan hidup karena miskin.

3. Pada kasus ini tidak ada pendataan registrasi eksportir dalam negeri untuk mengetahui status keterlacakan tentang asal dan dimana ikan itu dijual.
4. Indonesia sebagai salah satu inisiatif segitiga karang (CTI), seharusnya Indonesia memiliki perhatian yang serius untuk mencegah degradasi habitat terumbu karang (Allen dan Werner, 2002), tetapi dengan adanya celah ini justru percepatan degradasi habitat terumbu karang telah dan akan terus terjadi di Perairan RI.

Rekomendasi Kebijakan

Kerugian dari aspek sumber daya ikan dan ekonomi telah dan akan terus terjadi apabila ikan dari alam dianggap sebagai ikan budidaya (tanpa ada ketentuan yang signifikan sebagai pembedanya) dan akan berdampak pada ketidakberkelanjutannya perikanan Indonesia. Dimana Indonesia saat ini adalah negara terakhir sumber ikan hidup dunia, karena di negara lain spesies ikan hidup dan terumbu karangnya sudah mulai berkurang. KKP dengan aturannya harus menerapkan prinsip kehati-hatian yang merupakan bagian dari prinsip *sustainable development* atau pembangunan yang berkelanjutan. Sehingga diharapkan keberlanjutan Pengembangan Perikanan Indonesia bisa diwujudkan bersama.

Berdasarkan hal tersebut, beberapa rekomendasi yang harus dilakukan, antara lain sebagai berikut :

- 1) UU No. 45 tentang Perikanan Pasal 1 Ayat 6 terkait definisi 'pembudidayaan ikan' dapat merupakan celah yang harus - segera diatasi dengan; i. penambahan aturan terkait ketelusuran asal ikan tersebut berasal yang dikenal dengan

- Surat Keterangan Asal (SKA) yang dikeluarkan Dinas Kelautan dan Perikanan setempat; ii. Selain itu untuk Kapal-kapal pengangkut ikan hasil budidaya harus dilengkapi SIKPI-PB dimana dalam dalam proses perolehan SIKPI perusahaan tersebut tersebut harus terlebih dulu memiliki Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP).
- 2) Kapal-kapal pengangkutan hasil budidaya seharusnya hanya bisa membawa ikan budidaya yang berasal dari *full cycle aquaculture* sehingga ikan hasil tangkapan yang dipelihara dan dibesarkan selama rentang waktu tertentu untuk komoditas tertentu harus berdasarkan rumusan dari hasil kesepakatan yang harus dibuat dengan ketentuan berdasar hasil kesepakatan terutama antar DJPT dan DJPB; dimana ikan hidup hasil tangkapan nelayan yang ditampung sementara di KJA tidak termasuk kategori budidaya, sebab tidak bertujuan untuk membesarkan sampai ukuran tertentu/ikan target sudah market size;
 - 3) Selain itu dalam penghitungan angka statistik terkait jumlah tangkapan dan budidaya, perlu ada kesepakatan antara DJPB dan DJPT apakah jumlah besaran ikan hasil tangkapan yang sudah berubah status budidaya tersebut masuk dalam statistiknya DJPB atau dalam statistiknya DJPT, hal ini menjadi penting karena basis data ini akan digunakan sebagai bahan evaluasi dalam menentukan arah kebijakan kedepannya.
 - 4) Selain itu demi menjaga dan menerapkan kehati-hatian demi keberlanjutan potensi perikanan Indonesia untuk ekspor hasil muatan ikan hidup perikanan tangkap hanya boleh dilakukan menggunakan pesawat udara (hal ini dilakukan karena lebih mudah kontrolnya termasuk dalam pengecekan

system perpajakan dan pelaporan hasil usahanya, di banding ekspor melalui laut).