

PENERAPAN PRINSIP *GOOD GOVERNANCE* DALAM PERATURAN PENGELOLAAN PERIKANAN YANG BERKELANJUTAN DI INDONESIA

Dyah Ayu Widowati¹, Rizky Septiana Widyaningtyas², Agi Tiara³ and Christoper Bagas Wirawan⁴

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada⁵

ABSTRACT

This study aims to analyze the realization of good governance principles in fisheries management regulation in Indonesia; analyze and formulate the ideal fisheries management regulation model in accordance with the concept of good governance. This research is a normative juridical research. Data are analysed by qualitative method. It can be concluded that Realization of 8 Main Characteristics of good governance according to and efficient that cannot be applied; The ideal fisheries management model in accordance with the principle of good governance is a co-management model, because this model uses community empowerment and involve all stakeholders as well.

Keywords : *Sustainable fisheries management, Good Governance, Co-Management*

INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perwujudan prinsip *good governance* dalam peraturan pengelolaan perikanan di Indonesia; menganalisis dan merumuskan model peraturan pengelolaan perikanan berkelanjutan yang sesuai dengan konsep *good governance*. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, Data yang diperoleh dianalisis dengan metode kualitatif. Dapat disimpulkan bahwa pada perwujudan 8 (delapan) karakteristik utama *good governance* menurut UNESCAP, hanya prinsip efektif dan efisien yang tidak dapat diaplikasikan. Adapun model pengelolaan perikanan yang ideal sesuai dengan prinsip *good governance* adalah model *co-management*, karena model ini terdapat pemberdayaan masyarakat dan juga adanya keterlibatan semua *stakeholders*.

Kata Kunci: Pengelolaan perikanan berkelanjutan, *Good Governance*, Co-Management

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan, telah diakui sebagai negara kepulauan terbesar di dunia (*the biggest Archipelago in the World*) oleh dunia internasional melalui konvensi hukum laut PBB ke tiga, *United Nation Convention on the*

Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982), kemudian diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of Sea* (UU No. 17 Tahun 1985). Berdasarkan

¹ Dosen Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

² Dosen Hukum Administrasi Negara Fakultas hukum Universitas Gadjah Mada

³ Mahasiswa Magister Hukum kesehatan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

⁴ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

⁵ Penelitian merupakan hasil penelitian kolaboratif Unit Riset dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Korespondensi agitiarapranoto@gmail.com

UNCLOS 1982, total luas wilayah laut Indonesia menjadi 5,9 juta km², terdiri atas 3,2 juta km² perairan teritorial dan 2,7 juta km² perairan Zona Ekonomi Eksklusif, luas perairan ini belum termasuk landas kontinen (*continental shelf*). Indonesia juga memiliki pulau berjumlah 17.504 pulau⁶, dan garis pantai terpanjang nomor dua di dunia (setelah Kanada), dengan panjang 99.093 kilometer. Di sisi lain, sektor perikanan budidaya di Indonesia punya potensi besar untuk dikembangkan. Pengembangan perikanan budidaya dapat dilakukan di perairan air tawar (sungai, danau, kolam), perairan payau (tambak), dan perairan laut (pantai atau laut lepas).⁷ Budidaya tambak memiliki potensi dengan luas mencapai 2.963.717 ha. Sampai saat ini pemanfaatan budidaya tambak hanya sekitar 657.346 ha atau 22,2%.⁸ Budidaya kolam di Indonesia memiliki potensi seluas 541.000 ha.⁹ Dari jumlah tersebut baru dimanfaatkan 24,4% atau sekitar 131.776 ha.¹⁰ Budidaya pada perairan umum memiliki potensi seluas 145.125 ha, dan baru dimanfaatkan sekitar 156.193 ha atau 10,2%.¹¹ Sedangkan perikanan budidaya laut di Indonesia memiliki potensi seluas 24.000.000 ha dan baru dimanfaatkan seluas 178.435 ha atau 0,74%.¹² Dari paparan di atas, diketahui bahwa peluang pengembangan perikanan masih sangat luas di Indonesia.

⁶ Badan Pusat Statistik, "Data BPS 2015", *BPS.go.id*, diakses tanggal 17 Juli 2017.

⁷ Penyuluh Perikanan, "Potensi Perikanan Budidaya di Indonesia", *penyuluhpi.blogspot.com*, diakses tanggal 20 Oktober 2018.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹²

Berdasarkan data dari Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2016, Peranan sektor perikanan pada Produk Domestik Bruto (PDB) nasional pada tahun 2010 adalah sebesar 2,90 persen. Pada tahun 2011 dan 2012 terjadi peningkatan kontribusi menjadi masing-masing 2,91 persen dan 2,97 persen. Pada tahun 2013 dan 2014, kontribusi sektor kelautan dan perikanan mengalami peningkatan yang lebih cepat bila dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya yakni menjadi 3,06 persen dan 3,25 persen.¹³ Usaha perikanan dibedakan menurut jenisnya ada 2, yaitu perikanan tangkap dan perikanan budidaya. Perikanan tangkap dilakukan dengan cara memburu dan menangkap ikan dengan menggunakan sarana penangkapan yang dilakukan oleh nelayan ataupun perusahaan penangkapan ikan di laut maupun di perairan umum, seperti sungai, waduk, danau, dan rawa. Perikanan budidaya dilakukan melalui pemanfaatan wilayah pesisir pantai yang tenang dan terlindung untuk memelihara komoditas yang bernilai ekonomis dengan menggunakan teknologi budidaya tertentu.¹⁴ Meninjau data Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2016 tersebut di atas, dapat diketahui bahwa kontribusi sektor perikanan masih belum optimal, karena kontribusi tertinggi hanyalah 3,25 persen. Tentunya hal ini bisa dikatakan kecil

¹³ Krisna Fery Rahmantlya, *et.al*, 2016, *Informasi Kelautan dan Perikanan Nomor 01/PUSDATIN/I/2016*, Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta, hlm. 19-20.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 21.

apabila merujuk pada bentuk geografis Indonesia yang berupa kepulauan dan dikelilingi oleh lautan.

Tata kelola yang baik atau biasa dikenal dengan *good governance* merupakan salah satu instrumen yang dapat dijalankan untuk mewujudkan sistem pengelolaan perikanan yang berkelanjutan, karena di dalam *good governance* ada sinergi antara ketiga pilar yang dapat menimbulkan keseimbangan, yaitu sinergi antara pemerintah sebagai regulator, sektor swasta dan masyarakat. Konsep *good governance* muncul karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Hal ini dikarenakan pendekatan yang dipergunakan dalam penyelenggaraan urusan publik bersifat sentralistik, non partisipatif dan tidak akomodatif terhadap kepentingan publik yang telah jamak dilakukan oleh pemerintah, terutama pada zaman orde baru. Pada zaman reformasi, penegakan hukum terhadap tindak pidana perikanan menjadi salah satu isu, mengingat hal tersebut mengalami hambatan pada masa orde baru¹⁵. Untuk mengakomodir kebutuhan akan penegakan hukum di bidang perikanan maka dibentuk Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (UU No. 31 Tahun 2004) untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985.

UU No. 31 Tahun 2004 memberikan pengaturan mengenai hukum acara yang bekerja lebih cepat dan mengamankan

pembentukan pengadilan perikanan di lingkungan peradilan umum untuk pertama kalinya di beberapa kota di Indonesia sebagai upaya untuk menjawab permasalahan penegakan hukum sebagaimana diungkapkan di atas. Di samping itu, inisiasi penerapan *good governance* dalam pembangunan perikanan diperlukan terutama dalam bidang pengelolaan sumberdaya perikanan dan pelayanan publik. Sumberdaya laut Indonesia memiliki potensi yang besar sebagai penyumbang perekonomian Negara sehingga penerapan *good governance* di bidang perikanan bertujuan agar efisiensi usaha dapat tercapai. Pada kenyataannya, implementasi *good governance* di dalam sistem hukum sektoral yang ada di Indonesia masih banyak mengalami kendala. Disinilah perlu dikaji perwujudan prinsip *good governance* dalam peraturan pengelolaan perikanan di Indonesia dan seperti apa model peraturan pengelolaan perikanan berkelanjutan yang ideal sesuai konsep *good governance* tersebut.

B. Pembahasan

1. Perwujudan Prinsip *Good Governance* dalam Peraturan Pengelolaan Perikanan di Indonesia

Pada dasarnya tidak ada satu definisi *good governance* maupun batasan-batasan dari cakupan *good governance* yang diakui secara universal karena istilah *good governance* sendiri telah digunakan secara luwes untuk berbagai aspek dalam

¹⁵ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

kehidupan.¹⁶ Secara konseptual, harus dilihat terlebih dahulu konteks dan obyek dari *good governance* yang sedang dibahas untuk dapat menentukan apa yang dimaksud dengan *good governance*. Terdapat consensus umum bahwa *good governance* sendiri merupakan segala urusan yang berkaitan dengan proses politis maupun institusional serta cara-cara dan hasil yang diperlukan untuk mencapai suatu tujuan dalam suatu perkembangan.¹⁷ Bisa dikatakan bahwa *good governance* merupakan proses di mana suatu institusi publik melakukan hubungan publik, mengelola sumber daya umum, dan merealisasikan hak asasi manusia yang bebas dari penyalahgunaan dan korupsi sesuai aturan-aturan hukum yang berlaku¹⁸.

Istilah *governance* sendiri dapat diartikan sebagai mekanisme, praktik, tata cara pemerintah dan warga Negara mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. *Governance* sendiri juga dapat diartikan sebagai proses membentuk suatu keputusan yang nantinya menentukan apakah keputusan tersebut dapat atau tidak dapat diimplementasikan.¹⁹ Menurut konsep *governance*, pemerintah menjadi salah satu aktor, dan tidak selalu menjadi

aktor yang menentukan segala hal²⁰ karena terdapat 3 (tiga) domain dalam suatu *governance*, yaitu *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat).²¹

Makna *good* dalam *good governance* mengandung 2 (dua) pengertian. Pertama, *good* dalam konsep *good governance* bermakna nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), yaitu kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien menjalankan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.²² Ketiga, domain dalam *governance* sebagaimana dijelaskan dalam konsep *good governance* saling berinteraksi dan terkoordinasi serta dapat menjalankan peran dan fungsinya masing-masing dengan baik.²³

Menurut *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific* (UNESCAP), terdapat 8 (delapan) karakteristik utama *good governance* yaitu partisipasi, orientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif serta mengikuti aturan hukum. Kedelapan karakteristik utama ini merupakan karakteristik umum yang

¹⁶ United Nations Human Rights Office of The High Commissioner (OHCHR), "Good Governance and Human Rights.", <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>, diakses tanggal 11 September 2017.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, "What is Good Governance?"; <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, diakses tanggal 11 September 2017.

²⁰ Murtir Jeddawi, 2009, *Mengefektifkan Peran Birokrasi untuk Memangkas Perilaku Korupsi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 76.

²¹ Agus Budi Susilo dalam *Ibid.*, hlm 78.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

apabila dilaksanakan dengan baik maka dapat mencapai bentuk idealisme *good governance* yang diinginkan. Dalam peraturan pengelolaan perikanan.

Partisipasi adalah keikutsertaan semua warga Negara dalam menentukan kebijakan Negara, baik melalui institusi perantara maupun melalui lembaga perwakilan rakyat. Partisipasi haruslah dapat mencakup golongan orang-orang yang termarginalkan, sehingga memastikan semua orang memiliki kemungkinan partisipasi yang sama.²⁴ Sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu *Participation*, pemerintah harus melibatkan aktor-aktor non pemerintah baik melalui lembaga perantara maupun perwakilan di pemerintahan untuk dapat mencapai tujuan pemerintahan yang transparan dan ideal. Penerapan prinsip partisipasi dalam UU No. 31 Tahun 2004, sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang perikanan (UU No. 45 Tahun 2009) dapat dilihat dari ketentuan Pasal 60 ayat (2) yang menyatakan bahwa pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil juga dapat dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat di bidang perikanan bisa dilakukan dengan pemberdayaan misalnya sebagai contoh adalah Pemerintah Kabupaten Agam di Sumatera Barat yang berupaya mengedepankan wisata bahari di wilayahnya dengan melakukan

pemberdayaan masyarakat pesisir.²⁵ Penting untuk melibatkan masyarakat pesisir karena masyarakat pesisir memiliki banyak pengetahuan tentang kondisi obyektif wilayahnya, oleh karena itu dalam pengembangan kawasan wisata bahari sudah seharusnya dimulai dengan pendekatan dengan perencanaan partisipatif yang menempatkan masyarakat pesisir sebagai golongan yang mengetahui secara obyektif lingkungannya.²⁶

Salah satu bentuk kerja sama yang sudah dilakukan oleh pemerintah dalam pemberdayaan nelayan kecil adalah kampanye PRIDE atau lebih lengkapnya Kampanye "Pride" bagi pengelolaan Akses Area Perikanan yang dilakukan pemerintah dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Rare Indonesia.²⁷ Melalui program tersebut maka kelompok masyarakat nelayan kecil di sejumlah daerah akan diberikan pengembangan kapasitas, termasuk di dalamnya tentang pengelolaan ekosistem serta pemasyarakatan sosial sehingga selain dapat memberdayakan nelayan kecil juga dapat memberikan edukasi mengenai wilayah konservasi kelautan.²⁸ Untuk periode kerjasama kampanye "Pride" tahun 2014-2017

²⁴ *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pasific, loc.cit.*

²⁵ Lucky Zamzami, 2015, *Partisipasi Masyarakat Nelayan Dalam Pengembangan Budaya Wisata Bahari di Kabupaten Agam*, Penelitian, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang.

²⁶ *Ibid.*
Redaksi, "Pemerintah Gandeng LSM Kampanye Konservasi Kelautan", <http://surabaya.bisnis.com/read/20160221/8/86730/url,diaksestanggal> 12 September 2017.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), KKP, dan LSM Rare Indonesia diimplementasikan di perairan Teluk Kolono, Taman Nasional Wakatobi, Taman Nasional Bunaken, Taman Nasional Taka Bonerate, Teluk Bumbang, Taman Wisata Perairan Gili Matra, Taman Wisata Perarian Laut Banda, Perairan Pesisir Timur Pulau Weh, Taman Wisata Kepulauan Anambas, Taman Nasional Kepulauan Seribu, dan Kaimana.²⁹ Penting untuk nelayan kecil untuk mengetahui mengenai konservasi kelautan karena dalam Pasal 61 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 31 Tahun 2004 secara eksplisit telah menyatakan bahwa nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil wajib menaati ketentuan konservasi dan ketentuan lainnya yang ditetapkan oleh menteri dan harus ikut serta menjaga kelestarian lingkungan perikanan dan keamanan pangan hasil perikanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Untuk menjamin kebutuhan statistik yang dibutuhkan untuk mendaftarkan keberadaan nelayan kecil serta melacak apakah program pemberdayaan yang sedang dan akan dilakukan sudah tepat sasaran maka Pasal 61 ayat (5) UU No. 31 Tahun 2004 memerintahkan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil untuk mendaftarkan diri, usaha dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat tanpa dikenakan biaya. Biaya pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil ini merupakan tanggung jawab dari pemerintah sebagaimana dimuat dalam Pasal 62 UU No. 31 Tahun 2004.

²⁹ Ulber Silalahi, "Rekonsiliasi Sosial : Satu Kerangka Analisis dari Teori Konsensus.", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No. 2, 2008, hlm. 197.

Karakteristik kedua dari konsep *good governance* adalah orientasi pada konsensus. Pada dasarnya, suatu kebijakan dipengaruhi oleh sudut pandang para pemangku kebijakan. Menurut Johnson, sebagaimana dikutip oleh Ulber Silalahi, menyatakan bahwa konsensus terhadap kepercayaan serta pandangan dasar selalu merupakan dasar utama untuk solidaritas di masyarakat.³⁰ Pentingnya orientasi terhadap konsensus ini dilakukan agar tiap-tiap lembaga dan perwakilan masyarakat memahami dan memiliki rasa memiliki terhadap aturan yang dibuat. Suatu keputusan yang berorientasi pada konsensus adalah hasil dari pemahaman sisi historis, budaya dan konteks sosial dari masyarakat.³¹ Kebijakan mengenai perikanan haruslah disusun dengan melibatkan unsur dari para pemegang kepentingan, salah satunya adalah masyarakat perikanan sendiri, karena hal ini menyangkut kepentingan kelangsungan hidup masyarakat perikanan. Pasal 53 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Karantina Ikan (PP No. 15 Tahun 2002) merupakan contoh penerapan peraturan yang berorientasi pada konsensus. Pasal 53 ayat (1) mengatur bahwa keputusan untuk melakukan karantina haruslah melibatkan Kepala Daerah yang memahami dengan jelas kondisi lapangan di daerahnya dalam hal terjadinya wabah penyakit ikan. Apabila keputusan yang

³⁰ *United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, loc.cit.*

³¹ Komite Nasional Kebijakan Governance, 2008, *Pedoman Umum Good Public Governance Indonesia*, Komite Nasional Kebijakan Governance, Jakarta, hlm. 16.

dibuat tidak mencerminkan kondisi lapangan di wilayah tersebut maka bisa jadi keputusan yang diambil tidak akan menguntungkan masyarakat dan pada akhirnya tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

Kategori ketiga adalah Akuntabel. Akuntabilitas dalam UU No. 31 Tahun 2004 terwujud dalam bentuk penyelenggaraan sistem informasi dan penggunaan keuangan yang ditarik dari masyarakat berkenaan dengan kegiatan pengelolaan perikanan. Pasal 46 UU No. 31 Tahun 2004 mengatur bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian, dan penyebaran data potensi, pemutakhiran data pergerakan ikan, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang berkaitan dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan; dan Pemerintah dan pemerintah daerah mengadakan pusat data dan informasi perikanan untuk menyelenggarakan sistem informasi dan data statistik perikanan. Selanjutnya menurut Pasal 48 dan 49 UU No. 31 Tahun 2004, ditentukan bahwa setiap orang (kecuali nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil) yang memperoleh manfaat langsung dari sumber daya ikan dan lingkungannya di wilayah pengelolaan perikanan Indonesia maupun orang asing yang mendapat izin penangkapan ikan di ZEEI

dikenakan pungutan perikanan. Menurut Pasal 76A ayat (3) UU No. 31 Tahun 2004, Pungutan tersebut digunakan untuk pembangunan perikanan serta kegiatan konservasi sumber daya ikan dan lingkungannya. Demikian juga untuk uang hasil pelelangan dari hasil penyitaan tindak pidana perikanan serta denda yang dijatuhkan oleh pengadilan atas suatu perbuatan pidana, menurut Pasal 100D UU No. 31 Tahun 2004, denda tersebut wajib disetorkan ke kas negara sebagai penerimaan negara bukan pajak kementerian yang membidangi urusan perikanan. Demikian halnya dengan ketentuan yang berlaku pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan (PP No. 60 Tahun 2007), dalam hal terdapat denda administratif yang dikenakan karena adanya pelanggaran pada ketentuan konservasi sumber daya ikan, disetorkan ke Kas Negara sebagai penerimaan negara bukan pajak sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (4).

Prinsip akuntabilitas sebagai salah satu karakteristik utama *good governance* menghendaki adanya pertanggungjawaban secara transparan atas segala kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Pengelolaan perikanan khususnya yang berkaitan dengan aktifitas yang dilakukan di laut tidak terlepas dari ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU No. 32 Tahun 2014). Perwujudan prinsip akuntabilitas tercermin dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa salah satu asas

yang digunakan dalam pengelolaan kelautan adalah asas akuntabilitas. Lebih lanjut, akuntabilitas pada UU No. 32 Tahun 2014 diwujudkan dalam ketentuan Pasal 45 yang menyatakan bahwa pengawasan dalam pengelolaan ruang laut dilakukan melalui tindakan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Pelaporan yang dilakukan berupa kegiatan mengamati dengan cermat, menilai tingkat pencapaian rencana secara objektif, dan memberikan informasi hasil evaluasi secara terbuka. Beberapa pengaturan di atas menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan di bidang perikanan sudah mengakomodasi prinsip akuntabilitas.

Selain beberapa kategori tersebut di atas, keterbukaan atau transparansi juga merupakan unsur yang penting dalam *good governance* karena keberadaannya ditunjukkan bagi pengawasan penyelenggaraan Negara oleh masyarakat umum dan juga dunia usaha.³² Penyediaan informasi dapat dilakukan melalui sistem informasi dan dokumentasi yang dapat diakses dengan mudah tentang pola perumusan dan isi peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya oleh masing-masing lembaga Negara.³³ Selain itu, transparansi juga dibutuhkan dalam penyusunan anggaran. Adanya pengawasan publik terhadap anggaran yang digunakan oleh pemerintah diharapkan dapat mengurangi resiko terjadinya korupsi ataupun penyelewengan dana. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang

Keterbukaan Informasi Publik (UU No. 14 Tahun 2008) khususnya Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi publik. Pasal 4 ayat (2) mengatur secara rinci hak setiap orang atas informasi publik yaitu berupa melihat dan mengetahui informasi publik; menghadiri pertemuan publik terbuka untuk umum untuk memperoleh informasi publik; mendapatkan salinan informasi publik melalui permohonan; dan menyebarkan informasi publik. Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa asas transparansi tidak mengurangi kewajiban lembaga Negara serta penyelenggara Negara untuk merahasiakan kepentingan Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan harus menolak memberikan informasi yang berkaitan dengan keselamatan Negara, hak-hak pribadi dan rahasia jabatan.³⁴

Penjelasan umum UU No. 31 Tahun 2004 menjelaskan lebih lanjut bahwa pemerintah memperhatikan jumlah tangkapan yang diperbolehkan dengan tujuan memperhatikan kelestarian sumber daya ikan tersebut. Data dan informasi yang akurat tentang ketersediaan sumber daya ikan yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara ilmiah maupun secara faktual di setiap daerah penangkapan dibutuhkan untuk mendukung kelestarian sumber daya ikan tersebut. Hal ini diatur dalam Pasal 46 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa pemerintah

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Sistem Informasi Geospasial Kementerian Kelautan dan Perikanan", <http://www.sig.kkp.go.id/>, diakses tanggal 11 September 2017.

menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan serta menyelenggarakan pengumpulan, pengolahan, analisis, penyimpanan, penyajian dan penyebaran data potensi, sarana dan prasarana, produksi, penanganan, pengolahan dan pemasaran ikan, serta data sosial ekonomi yang terkait dengan pelaksanaan pengelolaan sumber daya ikan dan pengembangan sistem bisnis perikanan. Apabila merujuk pada prinsip-prinsip *good governance*, berarti data dan informasi yang terdapat dalam sistem informasi dan data statistik ini haruslah dapat dipertanggungjawabkan, transparan dan bisa diakses oleh masyarakat luas. Perwujudan dari sistem informasi ini dapat ditemukan dalam bentuk Laman Sistem Informasi Geospasial dari Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Sistem Informasi Geospasial Kementerian Kelautan dan Perikanan (SIG KKP) merupakan aplikasi yang dibangun berdasarkan kebutuhan untuk sosialisasi dan diseminasi data dan informasi spasial yang dimiliki oleh seluruh Eselon satu dan dua lingkup KKP.³⁵ Sistem ini merupakan penyempurnaan sistem-sistem yang telah dibangun sebelumnya dengan memanfaatkan peta digital yang ada dan telah divalidasi oleh masing-masing Satuan Kerja Lingkup KKP, kemudian diunggah pada sistem sebelum dimasukkan datanya ke dalam sistem Geospasial tingkat pusat yang diselenggarakan oleh Badan Informasi Geospasial.³⁶ Data

yang dapat diakses dalam SIG KKP berupa *fisheries global information system* yang menyediakan informasi seperti statistik perikanan, peta sebaran ikan menurut spesies, isu dan topik perikanan aktual, budidaya, perikanan laut serta teknologi penangkapan.³⁷ Tujuan dari data ini adalah memberikan informasi yang lengkap tentang kondisi kelautan nasional, baik dari sisi sumber daya laut, keadaan perairan, cuaca, kejadian penting di laut baik kecelakaan maupun insiden, tanda-tanda navigasi laut yang sangat membantu bagi kapal untuk berlayar di lautan dan segala informasi kelautan lainnya.³⁸ Sistem informasi ini dapat membuat kegiatan penangkapan ikan menjadi lebih efisien karena usaha penangkapan dengan mencari habitat ikan yang tidak menentu memiliki resiko tinggi yaitu pemborosan BBM, waktu dan tenaga nelayan serta berpotensi membahayakan nelayan. Efisiensi penangkapan ikan akan meningkat apabila nelayan dapat mengetahui lokasi penangkapan ikan. Dengan adanya SIG KKP yang terintegrasi dalam satu laman, maka nelayan maupun pengguna tidak perlu melacak data geospasial tiap-tiap provinsi penghasil ikan.

Karakteristik kelima dari konsep *good governance* adalah responsif. Responsif berarti institusi dan lembaga pelaksana *good governance* siap untuk melayani seluruh pemegang kepentingan

dan Perikanan", <http://nasional.kompas.com/read/2010/04/22/1139002/sistem.informasi.kelautan.dan.perikanan>, diakses tanggal 11 September 2017.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, loc.cit.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Hemat Dwi Nuryanto, "Sistem Informasi Kelautan

dengan jangka waktu yang dapat dipertanggungjawabkan.³⁹ Perwujudan prinsip responsif di bidang perikanan dapat dilihat dari beberapa ketentuan yaitu UU No. 32 Tahun 2014, khususnya Pasal 26 yang mengatur tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan industri bioteknologi kelautan dan Pasal 50 tentang tanggung jawab pemerintah untuk melakukan upaya perlindungan lingkungan laut; Pasal 14 UU No. 31 Tahun 2004 yang mengatur mengenai tanggung jawab pemerintah untuk mengatur dan/atau mengembangkan pemanfaatan plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan serta mengendalikan pemasukan dan/atau pengeluaran ikan jenis baru dari dan ke luar negeri dan/atau lalu lintas antarpulau untuk menjamin kelestarian plasma nutfah yang berkaitan dengan sumber daya ikan, Pasal 25A ayat (2) yang mengatur tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk membina dan memfasilitasi pengembangan usaha perikanan agar memenuhi standar mutu hasil perikanan, Pasal 25B yang memberikan kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan dan memfasilitasi kegiatan pemasaran usaha perikanan baik di dalam negeri maupun ke luar negeri serta menciptakan iklim usaha perikanan yang sehat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, Pasal 25C ayat (1) mengenai tanggung jawab Pemerintah untuk membina dan memfasilitasi

berkembangnya industri perikanan nasional dengan mengutamakan penggunaan bahan baku dan sumber daya manusia dalam negeri, dan Pasal 46 yang menegaskan tanggung jawab Pemerintah dan pemerintah Daerah dalam menyusun dan mengembangkan sistem informasi dan data statistik perikanan; Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Karantina Ikan (PP No. 15 Tahun 2002) mengatur mengenai karantina ikan sebagai langkah mitigasi penyebaran hama dan penyakit ikan pada pengangkutan ikan; dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan (PP No. 54 Tahun 2002) yang menegaskan kewajiban bagi pemberi izin untuk mempertimbangkan daya dukung sumber daya ikan sebelum memberikan IUP, SPI, dan APIPM serta mengevaluasi setiap tahun ketetapan mengenai jumlah kapal perikanan, daerah penangkapan ikan, dan/atau jenis alat penangkap ikan sebagaimana tercantum dalam IUP, SPI, SIKPI, dan APIPM.

Banyaknya urusan yang harus diampu oleh KKP, tidak mengurangi kewajiban KKP untuk mampu memberikan pelayanan optimal kepada pihak-pihak terkait urusan di bidang perikanan. Program-program yang dilaksanakan harus sesuai dengan rentang waktu yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/PERMEN-KP tentang Rencana Strategis Kementerian

³⁹ Sayidin Abdullah, "Prinsip Efisiensi dalam Peradilan Tindak Pidana Perikanan", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 3, 2014, hlm. 484.

Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019. Pelaksanaan rencana ini secara tepat waktu menjadi penting agar tiap-tiap program yang saling berkaitan dapat terlaksana secara baik dan tidak menghabiskan sumber daya yang ada di KKP.

Efektif dan efisiensi adalah karakteristik selanjutnya dari konsep *good governance*. Menurut Sayidin Abdullah, sistem merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri atas berbagai bagian atau subsistem dimana subsistem ini saling berkaitan dan tidak boleh saling bertentangan, dan apabila terjadi pertentangan, maka selalu ada jalan untuk menyelesaikannya.⁴⁰ Demikian pula dengan sistem hukum dimana masing-masing bagiannya yaitu sub sistem hukum secara bersama-sama mewujudkan kesatuan yang utuh, oleh karena itu dapat dipahami bahwasanya sistem hukum merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum.⁴¹ Penerapan desentralisasi atau otonomi daerah berpotensi melahirkan peraturan daerah yang tumpang tindih baik pada level provinsi, maupun kabupaten/kota.⁴² Disamping itu, terlalu banyak peraturan yang dibuat oleh pemerintah, khususnya peraturan yang diterbitkan oleh kementerian atau lembaga Negara, yang tidak saling berkoordinasi, meningkatkan potensi terjadinya tumpang tindih aturan.⁴³ Resiko dari fenomena ini

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Merah Putih Nasional, "Tumpang Tindih Peraturan Berujung Kriminalisasi Masyarakat Pesisir", <https://merahputih.com/post/>

adalah munculnya inefisiensi serta meningkatkan tendensi bagi pelaku usaha untuk melakukan penyuapan, kolusi dan tindak pidana lainnya untuk memangkas jalur birokrasi yang harus dilalui.

Salah satu contoh inefisiensi peraturan yang ada di bidang perikanan adalah terjadinya tumpang tindih aturan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU No. 1 Tahun 2014) dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No. 4 Tahun 2009), yang mengakibatkan terjadinya kriminalisasi terhadap nelayan.⁴⁴ Dalam UU No. 4 Tahun 2009 diatur bahwa pesisir termasuk wilayah yang bisa diberikan konsesi untuk industri ekstraktif. Sementara kegiatan tersebut di lapangan dimaknai sebagai kegiatan yang menimbulkan kerugian bagi lingkungan dan sosial sebagaimana diatur mengenai larangan tersebut dalam Pasal 35 UU No. 1 Tahun 2014.⁴⁵ Selain contoh tersebut, masih banyak peraturan yang saling bergesekan di bidang perikanan. Kita mencatat sepanjang tahun 2013 sedikitnya terdapat 30 anggota masyarakat pesisir yang berprofesi sebagai nelayan, perempuan nelayan, dan pembudidaya ikan menjadi korban tumpang tindihnya peraturan.⁴⁶

read/tumpang-tindih-peraturan-berujung-kriminalisasi-masyarakat-pesisir, diakses tanggal 20 Oktober 2018.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Mongabay, "Regulasi Penindakan Pelaku IUUFishing di Lautan Masih Tumpang Tindih",

Di sisi lain, berkaitan dengan isu penangkapan ikan dengan cara yang tidak sah (*illegal, unreported, unregulated/IUU Fishing*) yang terjadi di Indonesia, masih terdapat tumpang tindih dalam regulasi penanggulangannya.⁴⁷ Berdasarkan UU No. 31 Tahun 2004, KKP memiliki kewenangan untuk membakar atau menenggelamkan kapal yang melakukan *IUU Fishing*.⁴⁸ Namun kewenangan tersebut tumpang tindih dengan regulasi dan kewenangan penegak hukum lain di wilayah perairan. Kondisi tersebut menjadi polemik yang sulit dipecahkan.⁴⁹ Terjadinya tumpang tindih peraturan sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa peraturan yang berkaitan dengan perikanan di Indonesia belum dirumuskan secara efektif dan efisien, sehingga perlu dilakukan harmonisasi terhadap peraturan-peraturan tersebut.

Adil dan Inklusif merupakan karakteristik ke tujuh dari konsep *good governance*. Menurut UNESCAP, yang dimaksud dengan inklusif adalah seluruh masyarakat dapat merasa memiliki hak yang sama dan tidak ada anggota masyarakat yang merasa dikucilkan dari penentuan kebijakan yang dilakukan oleh masyarakat luas. Hal ini dapat diterjemahkan sebagai memberikan keberpihakan pada golongan masyarakat yang rentan sehingga mereka memiliki

kesempatan yang sama dengan golongan masyarakat lainnya untuk berkembang. Dalam dunia perikanan, golongan masyarakat yang rentan adalah nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil.

Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU No. 31 Tahun 2004 menyatakan bahwa Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia dan pembudidaya ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia. Lebih lanjut, dalam penjelasan UUNo. 45 Tahun 2009 menyatakan bahwa pemanfaatan secara optimal diarahkan pada pendayagunaan sumber daya ikan dengan memperhatikan daya dukung yang ada dan kelestariannya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil, meningkatkan penerimaan dari devisa negara, menyediakan perluasan dan kesempatan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah dan daya saing hasil perikanan serta menjamin kelestarian sumber daya ikan. Untuk memaksimalkan tujuan pemanfaatan dan pendayagunaan sumber daya ikan ini maka dilakukan upaya pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya ikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 60 UU No. 31 Tahun 2004, melalui 3 cara yaitu penyediaan skim kredit bagi nelayan kecil dan pembudi daya ikan kecil baik untuk modal usaha maupun biaya operasional dengan cara yang mudah, bunga pinjaman yang rendah dan sesuai dengan kemampuan nelayan kecil dan

<http://www.mongabay.co.id/2015/10/03/>, diakses tanggal 20 Oktober 2018.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Iwan Setiawan, *et.al*, "Analisis Ketergantungan Daerah Perikanan Sebagai Dasar Pelaksanaan Program pemberdayaan Nelayan: Studi Kasus di Kabupaten Cirebon dan Indramayu", *Buletin PSP*, Volume XVI, No. 2, Agustus 2007.

pembudi daya ikan kecil; Penyelenggaraan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan bagi nelayan kecil serta pembudi daya ikan kecil untuk meningkatkan pengetahuan dan keterampilan di bidang penangkapan, pembudidayaan, pengolahan dan pemasaran ikan; dan Penumbuhkembangan kelompok nelayan kecil, kelompok pembudi daya ikan kecil dan koperasi perikanan.

Mengenai komitmen pemerintah untuk memberdayakan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil maka pemerintah menyusun Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil (PP No. 50 Tahun 2015), dengan tujuan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 64 UU No. 31 Tahun 2004. PP No. 50 Tahun 2015 menjabarkan bahwa Pemberdayaan Nelayan Kecil dan pembudidaya ikan kecil perlu didukung oleh peraturan perundang-undangan agar menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil. Hal ini berarti pemerintah memiliki komitmen keberpihakan terhadap kaum minoritas dan/atau kaum yang rentan. Nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil sendiri dipandang rentan karena berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Iwan Setiawan, *et.al.*, kemiskinan nelayan diyakini menjadi salah satu pendorong menurunnya sumberdaya ikan.⁵⁰ Kemiskinan nelayan juga menyebabkan rendahnya kapasitas masyarakat pesisir. Hal ini terbukti dari kegiatan ekonomi

masyarakat yang umumnya terpaku pada kegiatan penangkapan ikan dan pemenuhan ikan segar hasil tangkapan, sedangkan kegiatan pascapanen yang dapat menghasilkan nilai tambah justru dilakukan oleh pedagang dan pengolah ikan melalui proses pengolahan, penyimpanan dan transportasi ikan.⁵¹

Karakteristik terakhir dari konsep *good governance* adalah mengikuti aturan hukum. Pelaksanaan suatu peraturan yang menjamin *good governance* haruslah dilakukan sesuai dengan ruang lingkup peraturan yang berlaku. Sebagai contoh, menurut UU No. 31 Tahun 2004, khususnya Pasal 72, proses penyidikan dalam tindak pidana perikanan dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain oleh UU No. 31 Tahun 2004. UU No.31 Tahun 2004 dalam perubahannya di tahun 2009 mengubah ketentuan Pasal 71 yaitu mengenai pengadilan perikanan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus tindak pidana di bidang perikanan, dimana pengadilan tersebut merupakan pengadilan khusus yang berada di dalam lingkungan peradilan umum. Lokasi pengadilan perikanan menurut Pasal 71 ayat (3) adalah bertempat di Pengadilan Negeri Jakarta Utara, Medan, Pontianak, Bitung dan Tual. Kewenangan peradilan perikanan adalah untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara tindak pidana di bidang perikanan yang terjadi di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Fanesa Fargomeli, "Interaksi Kelompok Nelayan dalam Meningkatkan Taraf Hidup di Desa Tweil Kecamatan Sangaji Kabupaten Maba Halmahera Timur", *Journal "Acta Duarna"*, Vol. III, No.3, 2014.

Indonesia baik yang dilakukan oleh WNI maupun WNA.

2. Model Peraturan pengelolaan Perikanan Berkelanjutan yang Ideal Sesuai dengan Konsep *Good Governance*

Isu strategis dan permasalahan umum yang menjadi kendala utama dalam mewujudkan kegiatan perikanan di Indonesia antara lain pengelolaan perikanan; penegakan hukum; pelaku usaha perikanan. Apabila dilihat lebih spesifik, permasalahan menyangkut perikanan di Indonesia sangat multidimensional yang terdiri atas permasalahan sosial, ekonomi, dan lingkungan yang membuat pembangunan perikanan di Indonesia menjadi terhambat. Pembahasan ini membatasi permasalahan mengenai masalah ekonomi dan sosial termasuk hukum.

Permasalahan sosial secara garis besar terjadi karena rendahnya kualitas sumber daya manusia dan fasilitas pendukung berupa ketersediaan alat tangkap. Kualitas sumber daya manusia yang rendah merupakan akibat dari keterbatasan akses pendidikan, kesehatan dan pelayanan publik.⁵² Selain itu, stigma masyarakat mengenai pekerjaan nelayan yang dipandang sebagai pekerjaan informal bahkan dipandang rendah dengan sistem upah harian sebagaimana layaknya buruh, turut berkontribusi

padasulitnya mewujudkan penangkapan ikan yang profesional.

Dari aspek ekonomi, keterbatasan akses modal, teknologi dan pasar memberikan pengaruh pada dinamika usaha para nelayan. Permasalahan ekonomi tersebut seharusnya dapat diminimalisir dengan penyediaan akses terhadap permodalan bagi para nelayan kecil. Pada kenyataannya, permodalan tidak mudah diakses oleh nelayan kecil untuk pengembangan usaha perikanan sehingga menambah permasalahan ekonomi yang ada.

Di bidang ekologi atau lingkungan, penangkapan ikan di beberapa tempat di Indonesia masih bersifat destruktif. Sebagai contoh, berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Benardo Nababan, *et.al*, di Tanjungbalai Asahan masih terdapat kegiatan penangkapan ikan yang tidak memperhatikan aspek keberlanjutan, seperti penggunaan pukat tarik mini (*trawl*), dan pukat dorong (*sondong*).⁵³ Penangkapan ikan tersebut di atas berorientasi pada keuntungan jangka pendek tanpa memperhatikan daya dukung dan keberlanjutan lingkungan, padahal kegiatan penangkapan ikan yang destruktif akan mematikan usaha perikanan di kemudian hari karena merusak habitat ikan.

Solusi atas permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui pembentukan regulasi, kebijakan maupun mekanisme. Akan tetapi, kendala yang muncul kemudian adalah penegakan terhadap

⁵² Benardo Nababan, Eko Sri Wiyono, Mustarrudin, "Persepsi dan Kepatuhan Nelayan Tanjungbalai Asahan Sumatera Utara dalam Mendukung Perikanan Tangkap yang Berkelanjutan", *Marine Fisheries*, Vol. 8, No. 2, November 2017, hlm.164.

⁵³ Lihat Pasal 25 C ayat (2) dan Pasal 53 ayat (2) UU No 31 Tahun 2004 Juncto UU No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

regulasi dan kebijakan. Pengawasan dan penegakan hukum terhadap *IUU Fishing* masih sangat lemah karena jumlah personel tidak sebanding dengan luasnya wilayah laut yang harus diawasi di Indonesia.

Yurisdiksi antara Indonesia dengan negara tetangga juga merupakan masalah yang serius karena tidak hanya menyangkut mengenai pemanfaatan perikanan tetapi menyangkut kedaulatan dan kewibawaan Negara. Wilayah perairan Indonesia yang berbatasan dengan Negara lain kerap menimbulkan konflik yang diajukan sampai ke Mahkamah Internasional. Menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (UU No. 43 Tahun 2008), Indonesia mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur wilayahnya yang berdaulat. Kewenangan tersebut mempunyai konsekuensi bahwa negara menjamin perlindungan wilayah, aset, serta kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan. Aset terbesar yang dimiliki Indonesia sebagai negara maritim dan rawan untuk diambil alih oleh kekuasaan lain adalah wilayah perairan beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Kenyataan mengenai permasalahan sosial ekonomi diatas mencerminkan belum kuatnya pengelolaan perikanan nasional, sehingga pemerintah perlu menata dan memperbaiki kelemahan yang ada sekarang melalui penguatan kebijakan dan kelembagaan. Penguatan kelembagaan dan kebijakan tersebut tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, namun juga membutuhkan

keterlibatkan seluruh *stakeholders* yang mempunyai korelasi dengan sumberdaya perikanan. Upaya penguatan kelembagaan dan kebijakan merupakan cara untuk meningkatkan kualitas, kapabilitas dan kapasitas kinerja para *stakeholders* untuk mengelola dan memanfaatkan sektor perikanan. Setiap *stakeholders* harus bertumpu pada tujuan yang sama yaitu mewujudkan kesejahteraan bersama tanpa mengorbankan salah satu pihak. Dengan bertumpu pada tujuan itu maka pengelolaan perikanan harus fokus pada prinsip keterlibatan, transparansi, dan tanggungjawab bersama, prinsip persamaan, efektif dan efisien atau secara umum disebut dengan prinsip *good governance*.

Prinsip *good governance* sangat mungkin untuk diadopsi dalam mengelola sektor perikanan, misalnya melalui kebijakan penerapan prinsip keterlibatan dalam bentuk kerjasama dan kemitraan.⁵⁴ Kebijakan tersebut membuka akses bagi para pelaku usaha di bidang perikanan untuk bekerjasama yang saling menguntungkan terutama bagi nelayan dan pembudidaya ikan kecil. Kerjasama dan kemitraan tersebut dapat dilakukan antara pemerintah, swasta, nelayan, koperasi, LSM, dan lembaga penelitian bahkan pihak asing sebagaimana dimuat dalam.⁵⁵

⁵⁴ Lihat bagian menimbang huruf a Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 65/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Kerja Sama dan Penyusunan Perjanjian di Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan.

⁵⁵ Johannes Widodo & Suadi, 2006, *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 194.

Terdapat berbagai model pengelolaan sumber daya perikanan, di antaranya: *Government Base Fisheries Management (GBFM)*, *Area Base Fisheries Management (ABFM)*, *Community Base Fisheries Management*, *Ecosystem Base Fisheries Management (EBFM)*, dan *Co-Management*. Model yang paling cocok adalah pengelolaan perikanan berbasis *co-management*. Konsep *co-management* adalah konsep pengelolaan yang mampu menampung kepentingan masyarakat maupun kepentingan *stakeholders* lainnya. *Co-management* didefinisikan sebagai pembagian tanggung jawab dan wewenang antara pemerintah dengan perusahaan yang bergerak di bidang perikanan serta pengguna sumberdaya lokal (masyarakat).⁵⁶ Prinsip *co-management* merupakan gabungan dari dua model pengelolaan sumberdaya perikanan yaitu *Government Centralized Management* dan pengelolaan yang dilakukan oleh masyarakat (*Community Based Management*). Prinsip ini diwujudkan dalam bentuk penyerahan hak milik atas sumberdaya perikanan kepada masyarakat yang kemudian dibimbing dalam 4(empat) prinsip, yaitu kesamaan hak terhadap akses sumberdaya perikanan; pemberdayaan masyarakat lokal; pelestarian lingkungan; dan orientasi sistem.

Dalam UU No. 31 Tahun 2004 dan UU No. 45 Tahun 2009 tidak dikenal istilah *co-management*, namun konsep ini mempunyai karakter yang identik dengan prinsip “kemitraan”

dalam Undang-Undang tersebut, yang mempunyai makna bahwa pemerintah membina terselenggaranya kebersamaan dan kemitraan yang sehat antara industri perikanan, nelayan dan/atau koperasi perikanan.⁵⁷ Hal ini membuka kemungkinan untuk menampung kepentingan masyarakat dan kepentingan *stakeholders* lainnya serta memberikan pembagian tanggung jawab dan wewenang yang proporsional antara pemerintah dan perusahaan yang bergerak di bidang perikanan serta pengguna sumberdaya lokal (masyarakat). Dengan demikian, pengelolaan perikanan tidak lagi hanya berorientasi pada keuntungan semata melainkan juga menekankan prinsip keberlanjutan, keterlibatan dan pemberdayaan. Konsep *co-management* telah merangkum ketiga unsur tersebut dan mencerminkan prinsip *good governance* karena menekankan pada pentingnya keterlibatan para *stakeholders* serta peningkatan kapasitas *stakeholders* melalui pemberdayaan serta pengelolaan berkelanjutan.

C. Kesimpulan

Pertama, Terdapat 8 (delapan) karakteristik *good governance* yang diidentifikasi oleh *United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pasific (UNESCAP)*. Tujuh karakteristik diantaranya yaitu partisipasi, orientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, adil dan inklusif serta mengikuti aturan hukum telah di akomodir oleh peraturan

⁵⁶ Lihat Pasal 25 C Ayat (2) UU No 31 Tahun 2004 Junto UU No 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.

⁵⁷

perundang-undangan yang mengatur tentang perikanan. Akan tetapi prinsip efektif dan efisien belum terwujud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perikanan karena adanya tumpang tindih peraturan dan pengaturan. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perikanan di Indonesia.

Kedua, konsep pengelolaan perikanan yang paling sesuai dengan prinsip *good governance* adalah konsep *co-management*. Sejalan dengan itu, pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari amanat UUD 1945 serta cita-cita bangsa Indonesia yaitu terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Peraturan yang mendukung pembangunan di bidang perikanan menekankan pentingnya dua unsur dalam pembangunan perikanan yang berkelanjutan yaitu keterlibatan atau partisipasi dan pemberdayaan. Konsep *co-management* telah merangkum dua unsur tersebut karena menekankan pada pentingnya pelibatan dan peningkatan kapasitas *stakeholders* melalui pemberdayaan. Konsep ini memungkinkan untuk menampung kepentingan masyarakat maupun kepentingan *stakeholders* lainnya dan memberikan pembagian tanggung jawab dan wewenang yang proporsional antara pemerintah dan perusahaan yang bergerak di bidang perikanan serta pengguna sumberdaya lokal (masyarakat).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Jeddawi, Murtir, 2009, *Mengefektifkan Peran Birokrasi untuk Memangkas Perilaku Korupsi*, Total Media, Yogyakarta,
- Komite Nasional Kebijakan Governance, 2008, *Pedoman Umum Good Public Governance Indonesia*, Komite Nasional Kebijakan Governance, Jakarta.
- Rahmantya, Krisna Fery, et.al, 2016, *Informasi Kelautan dan Perikanan Nomor 01/PUSDATIN/I/2016*, Pusat Data Statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jakarta
- Widodo, Johannes dan Suadi., 2006, *Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Artikel Jurnal

- Abdullah, Sayidin, "Prinsip Efisiensi dalam Peradilan Tindak Pidana Perikanan", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 3, 2014.
- Fargomeli, Fanessa, "Interaksi Kelompok Nelayan dalam Meningkatkan Taraf Hidup di Desa Tweil Kecamatan Sangaji Kabupaten Maba Halmahera Timur", *Journal "Acta Duarna"* Vol. III, No. 3, 2014.
- Nababan, Bernardo, Eko Sri Wiyono, dan Mustarrudin, "Persepsi dan Kepatuhan Nelayan Tanjungbalai Asahan Sumatera Utara dalam Mendukung Perikanan Tangkap yang Berkelanjutan", *Marine*

Fisheries, Vol. 8, No. 2, November 2017.

Setiawan, Iwan, *et. al*, "Analisis Ketergantungan Daerah Perikanan Sebagai Dasar Pelaksanaan Program pemberdayaan Nelayan: Studi Kasus di Kabupaten Cirebon dan Indramayu", *Buletin PSP*, Volume. XVI, No. 2, Agustus 2007.

Silalahi, Ulber, "Rekonsiliasi Sosial: Satu Kerangka Analisis dari Teori Konsensus", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No.2, 2008.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

Lucky Zamzami, 2015, *Partisipasi Masyarakat Nelayan Dalam Pengembangan Budaya Wisata Bahari di Kabupaten Agam*, Penelitian, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas, Padang.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of Sea* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3319).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433).

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi

Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846).

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 177, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4925).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 154, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5073).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 294, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5603).

- Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2002 tentang Karantina Ikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4197).
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2002 tentang Usaha Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 100, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4230).
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2007 tentang Konservasi Sumber Daya Ikan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara 4779).
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2015 tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5719).
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 25/PERMEN-KP tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019 (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 84).

Internet

- Badan Pusat Statistik, "Data BPS 2015", *BPS.go.id*, diakses tanggal 17 Juli 2017
- Harian Digital Bisnis.Com, "Pemerintah Gandeng LSM Kampanye Konservasi Kelautan", <http://surabaya.bisnis.com/read/20160221/8/86730/url>, diakses tanggal 12 September 2017.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Sistem Informasi Geospasial Kementerian Kelautan dan Perikanan", <http://www.sig.kkp.go.id/>, diakses tanggal 11 September 2017
- Mongabay, 2015, "Regulasi Penindakan Pelaku IUUFishing di Lautan Masih Tumpang Tindih", <http://www.mongabay.co.id/2015/10/03/>, diakses tanggal 20 Oktober 2018.
- Nuryanto, Hemat Dwi, "Sistem Informasi Kelautan dan Perikanan", <http://nasional.kompas.com/read/2010/04/22/1139002/sistem.informasi.kelautan.dan.perikanan>, diakses tanggal 11 September 2017
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, "What is Good Governance", <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>, diakses tanggal 11 September 2017