

Tersedia online di: <http://ejournal-balitbang.kkp.go.id/index.php/jkpi>

e-mail: jkpi.puslitbangkan@gmail.com

JURNAL KEBIJAKAN PERIKANAN INDONESIA

Volume 9 Nomor 1 Mei 2017

p-ISSN: 1979-6366

e-ISSN: 2502-6550

Nomor Akreditasi: 626/AU2/P2MI-LIPI/03/2015



KONSEP HAK PENGELOLAAN PERIKANAN SEBAGAI ALAT PENGELOLAAN PERIKANAN BERKELANJUTAN DI INDONESIA

CONCEPT OF FISHERIES MANAGEMENT RIGHTS AS A MANAGEMENT TOOL FOR SUSTAINABLE FISHERIES IN INDONESIA

Abdul Halim*¹, Budy Wiryawan¹, Neil R Loneragan², M. Fedi A Sondita¹, Adrian Hordyk², Dedi S Adhuri³, Tukul R Adi⁴, Luky Adrianto¹

¹Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Babakan, Bogor, Jawa Barat 16680, Indonesia

²Centre for Fish and Fisheries Research, Murdoch University, Perth, Western, Australia

³Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Gd. Widya Graha Lt. VI & IX, Jl. Jend. Gatot Subroto 10 Jakarta 12710, Indonesia

⁴Badan Riset dan Sumber Daya Manusia, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Jl. Pasir Putih II, Ancol Timur Jakarta Utara-14430, Indonesia

Teregistrasi I tanggal: 24 Desember 2016; Diterima setelah perbaikan tanggal: 08 Maret 2017;

Disetujui terbit tanggal: 14 Maret 2017

ABSTRAK

Pengelolaan perikanan di Indonesia saat ini belum sepenuhnya mampu mengatasi motivasi perlombaan menangkap ikan. Kondisi yang dikenal sebagai *open access* ini, perlu segera diatasi untuk mencegah berlanjutnya tangkap lebih. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan konsep Hak Pengelolaan Perikanan (HPP), yang berpotensi diterapkan sebagai alat pengelolaan perikanan termasuk yang berada dekat pantai di Indonesia untuk mengatasi masalah perikanan *open access*. Metoda *qualitative content analysis* yang ditriangulasi melalui diskusi kelompok terfokus melibatkan para ahli, pengambil keputusan dan praktisi, digunakan untuk menjelaskan konsep HPP di Indonesia. Hasilnya menunjukkan bahwa pendekatan pengelolaan HPP melegitimasi entitas pemegang HPP mengamankan kesempatannya menangkap ikan secara eksklusif dengan mencegah pihak lain mengeksploitasi sumber daya ikan secara berlebihan. Pembelajaran dari negara lain menunjukkan bahwa HPP yang diintegrasikan kedalam kerangka rencana pengelolaan perikanan, bisa mengatasi permasalahan perikanan *open access*, karena mampu meredam motivasi dan tindakan nelayan dalam melakukan perlombaan menangkap ikan. Penggunaan ilmu pengetahuan kontemporer dan kearifan lokal dalam menentukan batasan tangkapan lestari dibarengi dengan upaya pemantauan dan penegakan aturan menentukan keberhasilan penerapannya. Terlihat juga bahwa praktek tradisional seperti Sasi di Maluku yang dimungkinkan oleh adanya pengakuan hak ulayat 'petuanan laut' merupakan konsep pemanfaatan sumber daya alam secara eksklusif yang selaras dengan esensi dari HPP. Direkomendasikan agar model pengelolaan berbasis HPP ini dilegitimasi kedalam peraturan perundang-undangan, termasuk Undang-Undang Perikanan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Hak pengelolaan perikanan; perikanan berkelanjutan; perikanan *open access*; petuanan laut; Sasi

ABSTRACT

The existing management measures of Indonesian fisheries has not yet successfully resolved the overfishing. Fishers are still motivated to race for fish resources as typically occurs in an open access fisheries. This circumstance must be addressed immediately to prevent fisheries collapse. This research aims to describe a concept of Fisheries Management Rights (FMRs) as a management tool. This concept is potentially applicable in Indonesia, especially for near-shore fisheries. A qualitative content analysis method, triangulated through focus group discussions that involved experts, decision makers and practitioners was used to describe FMRs concept. The results indicated that this approach legitimizes the entities of the right holders to secure their exploitation right and to

Korespondensi penulis:

e-mail: halimabdu1213@gmail.com

Telp. 081341518831

prevent others from over exploiting their fisheries resources. Lessons learnt from other countries showed that this approach that have been integrated within fisheries management plan, successfully addressed open access problem as it prevents fishers' motivation to the race for fish. This approach need the contemporary and traditional sciences to inform allowable catch to ensure the success implementation. For instance, "Sasi", traditional fishing right in Maluku is have similar framework with the contemporary FMRs. Therefore, FMRs should be acknowledged and adopted into Indonesian' regulations to prevent the over-exploitation

Keywords: *Fisheries Management Rights; fisheries open access; petuanan laut; Sasi; customary marine tenure*

PENDAHULUAN

Perikanan merupakan salah satu sumber mata pencaharian dan ketahanan pangan di Indonesia. Selain itu, sumber daya ikan menjadi penyumbang penting tingginya keanekaragaman hayati laut perairan Indonesia. Namun, perikanan Indonesia sedang mengalami tangkap lebih (*overfishing*) (lihat Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan NOMOR 47/KEPMEN-KP/2016), sehingga beresiko terhadap keberlanjutannya. Terlihat bahwa aturan pengelolaan perikanan yang ada belum sepenuhnya mencegah motivasi dan tindakan nelayan melakukan "perlombaan" menangkap ikan (*race for fish*). Kondisi perikanan akses terbuka (*open access fisheries*) ini merupakan akar permasalahan terjadinya tangkap lebih perikanan di Indonesia. Karena akses terhadap sumber daya perikanan yang relatif terbuka, pelaku perikanan termotivasi berlomba-lomba menangkap ikan sebanyak-banyaknya sebelum ikan tersebut ditangkap oleh orang lain. Untuk itu, alat pengelolaan yang dapat menghilangkan *open access fisheries* dan cocok bagi kondisi perikanan Indonesia perlu dikembangkan dan diterapkan (Williams & Staples, 2010).

Salah satu pendekatan pengelolaan yang mampu mengatasi *open access fisheries* ialah pengelolaan perikanan berbasis Hak Pengelolaan Perikanan (HPP) atau juga dikenal dengan *Rights-Based Fisheries Management/RBFM*. Hak Pengelolaan Perikanan, seperti *catch share* di Amerika Serikat, bisa mencegah dan bahkan membalikkan laju perikanan global yang sekarang menuju ke kehancuran (Costello *et al*, 2008). HPP juga dapat mengurangi laju tangkap lebih (Melnychuck *et al.*, 2012), meningkatkan kepatuhan terhadap batasan jumlah tangkapan (*catch limits*) (Griffith 2008; Melnychuck *et al.*, 2012), meningkatkan keselamatan, menjamin stabilitas pekerjaan dan keuntungan bagi nelayan (Beddington *et al.*, 2007; Abbott *et al.*, 2010) serta memberikan insentif usaha (*business incentives*) bagi konservasi sumber daya alam (Grimm *et al.*, 2012).

HPP berpotensi diterapkan untuk perikanan di Indonesia. HPP merupakan suatu keistimewaan terbatas (*limited privilege*) yang diberikan oleh negara kepada masyarakat dan/atau kelompok masyarakat untuk mengelola, termasuk memanfaatkan sumber daya ikan untuk jangka waktu yang cukup panjang. Artikel ini bertujuan untuk menjabarkan HPP yang sesuai dengan konteks sosial, ekonomi dan tata kelola perikanan Indonesia saat ini berdasarkan bentuk pengelolaan tradisional dan pembelajaran dari pengenalan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang pernah dilakukan sebelumnya.

TINJAUAN KONSEP DAN PRAKTEK SERUPA HPP DAN PERATURAN PERUNDANGAN

Hak Ulayat Laut (*Customary Marine Tenure*)

Pengaturan pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah perairan, termasuk danau, sungai dan laut oleh masyarakat adat melalui hak ulayat (*customary tenure systems*) merupakan hal yang umum ditemui di Indonesia. Di Kepulauan Maluku dan sekitarnya dikenal wilayah 'petuanan laut'. Petuanan diartikan sebagai wilayah yang dimiliki oleh kelompok masyarakat adat tertentu (Adhuri, 2013). Selain itu, dikenal wilayah 'petuanan umum' yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah yang dimaksud.

Dalam konteks pengaturan pemanfaatan sumber daya alam di wilayah petuanan, dikenal dua jenis hak yaitu hak pakai (hak makan) dan hak milik (Adhuri, 2013). Pemegang hak pakai boleh memanfaatkan wilayah petuanan untuk keperluan pemenuhan kebutuhan makan sehari-hari, seperti dengan menebang pohon dan memancing ikan. Sementara itu, hak milik memiliki kekuatan yang jauh lebih besar dari pada hak pakai, dimana pemegang hak milik tidak hanya bebas memanfaatkan wilayah petuanan, tetapi juga bisa mengalihkan (*transfer*) hak pakai yang dimilikinya kepada pihak lain (Adhuri, 2013).

Proses pemberian hak pakai oleh pemegang hak milik dalam prakteknya bisa dilakukan langsung oleh kepala negeri (desa) atau raja dan bisa juga dengan melibatkan institusi adat yang ada, tergantung dari skala operasi pihak luar yang mengajukan permohonan hak pakai. Jika skala operasi penangkapan ikan dipandang kecil, maka hak pakai cukup diberikan langsung oleh kepala desa/raja. Apabila skala operasi penangkapan dipandang besar dan berlangsung lama seperti perusahaan penangkapan ikan, maka proses pemberian hak pakai harus mendapat persetujuan dari seluruh representasi kelompok kekerabatan pemegang hak milik.

Selain itu, di wilayah Kepulauan Maluku dan sekitarnya dikenal juga praktek 'Sasi' untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam di wilayah petuanan. Sasi adalah ritual yang berhubungan dengan larangan sementara pemanenan sumber daya alam tertentu di dalam wilayah petuanan. Umumnya Sasi di laut ditujukan untuk mengatur waktu-waktu pemanfaatan sumber daya seperti teripang laut (*sea cucumber*), japing-japing (*oysters*) dan lola (*trochus*) yang paling banyak diburu karena memiliki nilai ekonomis tinggi. Pada saat Sasi diterapkan, setiap orang, termasuk individu yang menjadi bagian dari masyarakat adat setempat, tidak diperbolehkan memanen sumber daya yang sedang dalam status Sasi, hingga batas waktu pelaksanaan Sasi habis.

Seiring dengan perkembangan zaman, praktek-praktek tradisional seperti Sasi telah banyak mengalami kemunduran. Meskipun demikian, Sasi masih dapat ditemukan di beberapa tempat di sekitar Maluku Tenggara, termasuk di Pulau Tanimbar Kei dan di Papua. Khusus di Pulau Tanimbar Kei, Sasi masih berfungsi dengan baik untuk mengatur pemanfaatan lola (Wahyono *et al*, 2000; Adhuri, 2013). Di beberapa lokasi, aturan Sasi yang tadinya bersifat sistem adat, telah diadopsi kedalam aturan yang lebih formal melalui Peraturan Desa (*pers. comm.* with Cliff Marlessy).

Konsep Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3)

Instrumen pengelolaan wilayah pesisir berbasis hak yang dikenal dengan Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) diperkenalkan melalui UU No. 27/2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. HP-3 didefinisikan sebagai hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan

pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. HP-3 dimaksudkan untuk menghentikan laju pemanfaatan berlebih sumber daya alam di wilayah pesisir, memberi kepastian usaha dan insentif investasi bagi pembangunan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Rentang hak dalam HP-3 tidak dijabarkan di dalam undang-undang, tetapi dalam perkembangannya pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan mempertimbangkan berbagai jenis termasuk hak penangkapan ikan, pemanfaatan sumber daya laut lainnya, dan kegiatan pariwisata (Waddell, 2012).

Pada tahun 2010, sekelompok lembaga swadaya masyarakat dan individu mengajukan permohonan peninjauan terhadap pasal-pasal yang menyangkut HP-3 dalam UU tersebut kepada Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia. Dalam permohonannya, mereka mendalilkan bahwa beberapa pasal tentang HP-3 tumpang tindih dengan peraturan perundangan yang lain sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dan bertentangan dengan UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor: 3/PUU-VIII/2010 memutuskan menghapus seluruh pasal-pasal yang berkaitan dengan HP-3. Ada empat tolok ukur yang digunakan yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat; (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; serta (iv) penghormatan hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Adapun pendapat MK ialah: (i) HP-3 potensial memberikan penguasaan sebagian besar wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil kepada perseorangan atau perusahaan swasta; (ii) HP-3 dapat menimbulkan diskriminasi dimana manfaat sumber daya pesisir lebih terkonsentrasi pada kelompok masyarakat pemilik HP-3; (iii) HP-3 mengakibatkan berkurangnya tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan pemanfaatan sumber daya alam; dan (iv) HP-3 mengancam keberadaan hak-hak tradisional dan kearifan masyarakat lokal.

Keputusan MK terhadap HP-3 bisa menjadi pembelajaran penting bahwa dalam merumuskan konsep HPP harus dapat diselaraskan dengan budaya dan kebutuhan bangsa Indonesia. Kekurangan utama UU yang memperkenalkan HP-3 ialah ketidakjelasan bagaimana pemberian HP-3 tetap konsisten dengan kontrol oleh negara (pemerintah) dan konstitusi serta perlindungan terhadap nelayan yang seringkali posisinya marginal baik secara politik maupun ekonomi.

PENGUASAAN NEGARA TERHADAP SUMBER DAYA ALAM DAN KONDISI YANG MEMUNGKINKAN SECARA HUKUM TERLAKSANANYA HPP

Rujukan utama otoritas penatakelolaan sumber daya alam di Indonesia adalah UUD 1945, khususnya pada Pasal 33 yang mengatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Implikasinya ialah bahwa segala kekayaan alam yang berada di dalam wilayah kedaulatan negara Indonesia merupakan milik bersama bangsa Indonesia (Afriansyah, 2016). Hal ini diperkuat dalam Pasal 9 UU No.5/1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (PPA) yang menyatakan bahwa hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Selanjutnya kepemilikan sumber daya tersebut dikuasakan kepada negara. Makna kata **dikuasai oleh negara** dapat ditemui pada Pasal 2, UU PPA, dimana Negara:

- mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Dalam pelaksanaannya, HMN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 (4) UUPPA, dapat dikuasakan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Keberlanjutan praktek-praktek tradisional pengaturan pemanfaatan sumber daya ikan, termasuk wilayah masyarakat hukum adat telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Undang-Undang No.1 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pasal 60 (1) menyatakan bahwa: Dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil, Masyarakat mempunyai hak untuk: (b). mengusulkan wilayah penangkapan ikan secara tradisional ke dalam RZWP-3-K; (c). mengusulkan wilayah Masyarakat Hukum Adat ke dalam RZWP-3-K. Ini menandakan bahwa wilayah tradisional dan hak ulayat di laut dapat diadopsi ke dalam rencana tata ruang di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil.

Sesungguhnya negara, melalui Pasal 47 (2) UU PPA telah memberi mandat kepada pemerintah untuk menyusun pengaturan Hak Penangkapan Ikan di dalam sebuah Peraturan Pemerintah. Sayangnya, hingga saat ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum direalisasikan. Bahkan, dalam peraturan perundangan yang mengatur tentang perikanan yang lahir setelahnyapun tidak ditemukan aturan yang menjabarkan Pasal 47 (2) UU PPA tersebut.

KONSEP HAK PENGELOLAAN PERIKANAN DI INDONESIA

Konsep Hak Pengelolaan Perikanan dalam artikel ini disusun dengan menggunakan metoda *qualitative content analysis*. Bahan-bahan yang dianalisa berasal dari berbagai tulisan atau informasi yang berhubungan dengan HPP termasuk publikasi ilmiah, *manuscript*, buku, laporan, keputusan hukum, undang-undang, dll. Metode analisis ini dapat diterapkan terhadap berbagai sumber data dan informasi yang berbeda-beda, sehingga memberikan kemudahan dalam pelaksanaannya dengan tetap mempertahankan kualitas data dan informasi yang dianalisis (Kohlbacher, 2005).

Selanjutnya hasil analisis ditriangulasi melalui konsultasi dengan para ahli, termasuk ahli perikanan, hukum, ekonomi, dan sosial (Antropologi). Konsultasi juga dilakukan dengan praktisi yang berpengalaman menerapkan 'Sasi' di Indonesia dan HPP di luar negeri. Selanjutnya, hasil konsultasi dirangkum dan diperbaharui untuk dijadikan bahan diskusi dalam beberapa pertemuan yang dilakukan, termasuk diskusi kelompok (*focus group discussion/FGD*) dan diskusi terbatas dengan para ahli. Melalui analisis dan proses triangulasi diharapkan akan diperoleh gambaran holistik dalam menyusun konsep HPP di Indonesia.

Hak Pengelolaan Perikanan di Berbagai Negara

Hak pengelolaan perikanan atau yang umum dikenal dengan istilah pengelolaan perikanan berbasis hak (*Rights-Based Fisheries Management/RBFM*) merupakan alat atau piranti pengelolaan perikanan yang belakangan ini banyak diterapkan diberbagai negara di dunia. Pada dasarnya, HPP tidak memberikan kepemilikan terhadap populasi ikan tertentu melainkan hanya keistimewaan terbatas (*limited privilege*) pemanfaatan, karena ikan itu sendiri baru akan dimiliki oleh seseorang pada saat ikan itu telah tertangkap (Grafton *et al.*, 2006). HPP biasanya diberikan dalam bentuk izin atau aturan lainnya dalam masyarakat untuk memperkuat pemegang HPP dalam menikmati manfaat dari pengelolaan sumber

daya, terbebas dari penguasaan orang lain. Dalam hal ini, negara tetap memiliki kontrol terhadap pemanfaatan sumber daya, termasuk dalam merumuskan tujuan sosial, ekonomi dan ekologis pengelolaan, penyusunan aturan-aturan alokasi pemanfaatan sumber daya, dan otoritas untuk membatalkan izin pemanfaatan yang telah diberikan.

Bonzon, *et al.*, (2013) mengelompokkan HPP kedalam dua jenis yaitu HPP berdasarkan wilayah (*territorial use rights in fishing/TURF*) dan HPP berdasarkan kuota penangkapan ikan. Wujud dari HPP berdasarkan wilayah ialah sebuah wilayah dilaut dengan batas-batas tertentu yang jelas. HPP berbasis territorial lebih banyak diterapkan untuk pengelolaan sumber daya ikan yang memiliki pergerakan terbatas (*sedentary and demersal fish*) dan banyak ditemui di wilayah perairan pesisir dekat pantai seperti teripang laut, abalone, dan lola. Sedangkan HPP berdasarkan kuota wujudnya ialah besaran alokasi tangkapan (kuota tangkapan) dan banyak diterapkan untuk sumber daya ikan yang berada di laut dalam lepas pantai (*deep sea demersal species*) seperti ikan kakap atau kerapu laut dalam.

Penggunaan istilah pengelolaan berbasis hak, khususnya penggunaan kata 'hak' (*right*) berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya. Pada kenyataannya, banyak negara seperti Amerika Serikat, Mexico, Belize, dan Chile menghindari penggunaan kata hak untuk menggambarkan pendekatan pengelolaan serupa, karena hak memiliki banyak jenis dan cakupan makna yang luas. Selain itu kata hak (tergantung jenis haknya) memiliki implikasi hukum yang berbeda-beda. Di negara-negara tersebut, program pengelolaan sumber daya ikan berbasis hak ini diberi nama (istilah) antara lain: '*catch shares*', '*limited access*' atau *access privileges* program. Istilah-istilah tersebut kemudian didefinisikan dan dijabarkan secara formal dan diadopsi kedalam berbagai peraturan pemerintah yang ada.

Setiap negara mempunyai kekhasan dalam mendefinisikan berbagai elemen pembentuk dari pendekatan berbasis 'hak' tersebut. Meskipun demikian, terdapat dua elemen kunci yang harus selalu ada yakni eksklusivitas dan jaminan jangka waktu yang cukup panjang agar pemegang hak dapat menikmati manfaatnya (Bonzon *et al.*, 2013). Di beberapa negara, hak boleh dipindah-tangankan tergantung dari peraturan dan norma-norma setempat. Di dalam penerapannya, HPP didukung oleh penggunaan sains termasuk kearifan lokal setempat, khususnya dalam menentukan batasan jumlah tangkapan dan/atau strategi pemanfaatan sumber daya ikan. Kelembagaan yang ada juga harus mampu

memfasilitasi kelompok nelayan setempat dalam menyusun rencana pengelolaan perikanan sebagai basis dalam pemberian dan penerapan HPP.

Kekuatan dan Kelemahan Praktek-Praktek Tradisional Sasi

Seperti telah diuraikan diatas, praktek-praktek tradisional pada masanya efektif mengatur pemanfaatan sumber daya alam setempat. Petuanan laut dan Sasi, memiliki beberapa kesamaan dengan elemen kunci HPP seperti hak pemanfaatan eksklusif dan terlindung dari penguasaan oleh orang lain. Sayangnya, dalam perkembangannya, Sasi telah mengalami pelemahan. Kekuatan dan kelemahan Sasi menurut Novaczek *et al.* (2001) dapat dilihat pada Tabel 1.

Kekuatan dan Kelemahan HPP di Berbagai Negara

Kekuatan HPP terletak pada jaminan keamanan bagi pemegang HPP untuk dapat memanfaatkan sumber daya ikan tertentu atau wilayah di perairan laut tertentu secara eksklusif, terbebas dari persaingan dengan kelompok atau orang lain. Jaminan tersebut diberikan dalam jangka waktu yang cukup panjang hingga pemegang HPP dapat menikmati manfaatnya. Tantangan HPP khususnya yang berbasis wilayah ialah penentuan lokasi dan luasan area wilayah pengelolaan yang tepat. Pembelajaran dari Chili menunjukkan bahwa produktifitas sumber daya (*abalone*) yang dikelola di beberapa lokasi TURFs tidak cukup tinggi untuk dapat memberikan insentif ekonomi terhadap upaya pengelolaan. Selain itu, perburuan liar (*poaching*) terhadap spesies ikan lain didalam wilayah TURFs masih marak terjadi dan belum sepenuhnya dapat dikendalikan (Willard, 2016).

MERUMUSKAN PENDEKATAN PENGELOLAAN BERBASIS HPP DI INDONESIA

Dalam merumuskan HPP, praktek-praktek dan kearifan lokal tersebut dengan mempertimbangkan kekuatan dan kelemahannya masing-masing, harus dijadikan sebagai landasan titik tolak. HPP di Indonesia selanjutnya dapat dirumuskan dengan cara: (a) mengidentifikasi elemen-elemen yang menjadi kekuatan dari Sasi, petuanan laut dan praktek tradisional serupa lainnya, (b) mengidentifikasi kelemahan-kelemahan yang ditemukan dan menelaah bagaimana mengatasinya, dan (c) menyertakan elemen-elemen yang baru dan relevan dari pembelajaran di negara lain yang sesuai dengan konteks pengelolaan perikanan di Indonesia. Hasil rumusan tersebut selanjutnya dijabarkan pada Tabel 2 dibawah ini:

Tabel 1. Kekuatan dan kelemahan Sasi yang diterapkan untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam hayati laut di Kepulauan Maluku dan sekitarnya.

Table 1. Strengths and weaknesses of Sasi applied to regulate utilization of marine biological resources in Maluku Islands and their surrounding areas.

KEKUATAN/STRENGTH	KELEMAHAN/WEAKNESSES
Pengakuan hak ulayat terhadap luasan laut tertentu dengan batas yang jelas seperti tepi terumbu, teluk, dsbnya.	Konflik kepemimpinan Sasi (institusi adat dengan pemerintah).
Pembatasan akses terhadap sumber daya.	Konflik antara institusi keagamaan dan adat atau antar institusi keagamaan.
Pengakuan terhadap peraturan lokal yang disusun berdasarkan mekanisme lokal.	Konflik atas hak tanah yang mengakibatkan kurangnya kepatuhan terhadap aturan Sasi.
Keberadaan penjaga lokal dengan aturan yang jelas dan kewenangan memberi sanksi. Adanya kejelasan peran dari institusi formal dan informal setempat yang terlibat.	Kegiatan Sasi diambil alih oleh institusi keagamaan dari institusi adat setempat Tekanan ekonomi mengakibatkan kurang patuhan terhadap aturan main dan peraturan.
Pembagian tanggung jawab diantara penduduk setempat untuk melaporkan pelanggaran.	Kepemimpinan lembaga Sasi yang lemah mengakibatkan turunnya upaya penegakan aturan dan kepatuhan.
Kontrol pemanenan sumber daya dan distribusi manfaat hasil panen.	Perubahan batas-batas administrasi desa.
Sosialisasi dilakukan terus menerus tentang keberadaan Sasi dan aturan serta sanksinya kepada penduduk.	Urbanisasi dan degradasi sumber daya.
Kesesuaian (kompatibilitas) prinsip-prinsip pemanfaatan berkelanjutan dengan adat istiadat setempat.	Jatuhnya harga cengkeh menyebabkan peningkatan tekanan penangkapan ikan.
Penutupan dan pembukaan musiman lokasi penangkapan ikan tertentu oleh Kewang.	Lain-lain (disintegrasi moral, campur tangan orang luar, populasi yang heterogen dan konflik lokal).
Kemampuan menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di desa.	
Tidak ada biaya yang dibebankan kepada institusi formal pemerintah.	

Tabel 2. Elemen-elemen penyusun dari pendekatan pengelolaan berbasis Hak Pengelolaan Perikanan (HPP) di Indonesia.

Table 2. The important elements that compose Fisheries Management Rights (HPP) approach in Indonesia.

ELEMEN PENYUSUN/ KEY ELEMENTS	PENJELASAN/EXPLANATION
1. Kondisi Yang Memungkinkan Secara Hukum	
Keterlindungan	HPP diberikan kepada kelompok, bukan perorangan dan dijamin oleh undang-undang dan/atau peraturan yang berlaku dari penguasaan oleh orang atau kelompok lain dan dapat dimiliki dalam jangka waktu yang cukup panjang agar pemegang HPP dapat merasakan manfaatnya.
Eksklusivitas	Pemegang HPP dapat memanfaatkan sumber daya ikan secara eksklusif dan dijamin oleh undang-undang dan/atau peraturan yang berlaku.
Pemindahtanganan	HPP dapat dipindahtangankan kepada pihak lain jika peraturan yang ada atau kebiasaan setempat membolehkannya. HPP hanya bisa dialihkan kepada pihak yang memenuhi kriteria yang ditetapkan.
2. Prinsip Pemanfaatan	
Distribusi Manfaat Yang Adil	Khususnya untuk perikanan dekat pantai, pengalokasian tangkapan harus memberi manfaat (<i>benefits</i>) yang adil kepada penduduk setempat yang dekat dengan sumber daya melalui partisipasinya secara langsung maupun tidak langsung dalam pengelolaan perikanan.

3. Teknis Pengelolaan

Penggunaan Ilmu Pengetahuan Sains, termasuk kontemporer dan kearifan lokal dipergunakan untuk menentukan antara lain tujuan dan indikator keberhasilan pengelolaan.

Model Pengelolaan Mempertimbangkan berbagai model pengelolaan sumber daya ikan, termasuk Kawasan Konservasi, Kawasan Perlindungan Ikan, dll.

Pembatasan Akses Akses penangkapan ikan dibatasi dengan mekanisme yang sesuai dengan kondisi sumber daya ikan yang dikelola.

4. Kelembagaan

Lembaga Pengelola Lembaga (Unit) Pengelola dibentuk sesuai dengan skala geografis dan kompleksitas pengelolaan dalam kerangka kelembagaan Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP). Termasuk diantaranya pengelolaan bersama (*co-management*).

5. Proses Penyusunan Aturan Main

Pendekatan Inklusif Penyusunan aturan main dan penentuan pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan dilakukan bersama-sama, melibatkan pemangku kepentingan terkait.

6. Kepatuhan dan Sanksi

Akuntabilitas Pemegang HPP Pemegang HPP harus mentaati aturan main termasuk tunduk pada batasan jumlah tangkapan ikan yang telah ditentukan.

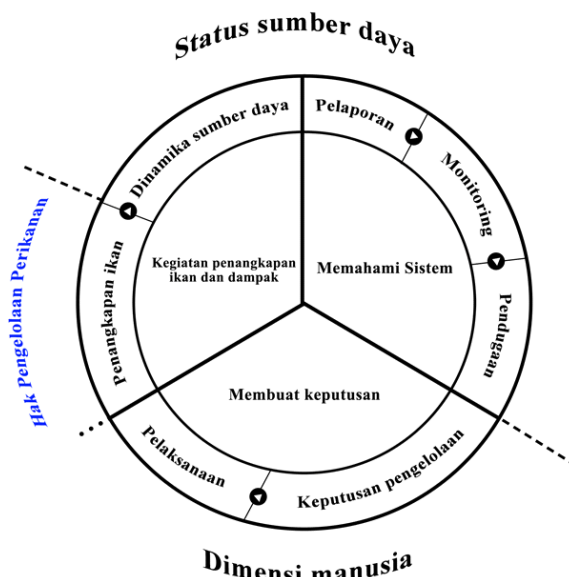
Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Pemangku kepentingan secara aktif membantu dan mendukung upaya penegakan aturan yang ditetapkan termasuk melalui institusi pengelolaan yang ada.

Sanksi Jika pemegang HPP terbukti melakukan pelanggaran, maka HPP dapat dicabut sewaktu-waktu tanpa pemberian kompensasi.

MEMPOSISIKAN HPP DALAM SIKLUS PENGELOLAAN PERIKANAN

Penting dipahami bahwa keputusan penerapan HPP merupakan salah satu dari sekian banyak langkah yang saling terkait yang harus dilaksanakan di dalam sebuah siklus pengelolaan perikanan yang adaptif. Seperti tertera pada Gambar 1 dibawah ini, terdapat tujuh langkah pengelolaan perikanan adaptif

yaitu: pelaporan, monitoring, pendugaan, keputusan pengelolaan, pelaksanaan, penangkapan ikan dan dinamika sumber daya (Fulton *et al.*, 2011). HPP merupakan salah satu pilihan bentuk intervensi pengaturan penangkapan ikan. Pilihan ini didasarkan pada informasi status sumber daya ikan dan sistem perikanan yang menjadi target pengelolaan dan pertimbangan berbagai pilihan pengelolaan yang tersedia.



Gambar 1. Diagram siklus pengelolaan perikanan adaptif dan letak Hak Pengelolaan Perikanan (dimodifikasi dari Fulton *et al.*, 2011).

Figure 1. Adaptive fisheries management cycle and the place of Fishery Management Rights (modified from Fulton *et al.*, 2011).

STATUS HPP DALAM KERANGKA PENGELOLAAN PERIKANAN INDONESIA

HPP harus ditempatkan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kerangka besar Rencana Pengelolaan Perikanan (RPP) dari sebuah WPP. Kementerian Kelautan dan Perikanan dan pemerintah propinsi memiliki otoritas, sesuai dengan wilayah kewenangannya, untuk mengeluarkan HPP sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari RPP di dalam sebuah WPP. HPP diberikan kepada kelompok yang memenuhi syarat yaitu (a) berbadan hukum di Indonesia seperti: koperasi, lembaga adat, asosiasi perikanan, dan yayasan dan/atau (b) organisasi masyarakat lokal yang memiliki struktur kepengurusan dan pengurus yang jelas dan direkomendasikan oleh Kepala Desa (Lurah) dan Camat (Lembar Informasi #1 yang diperbaharui berdasarkan hasil diskusi Extended Core Group RBFM Indonesia, 11 Oktober 2016). Kelompok yang mengajukan permohonan HPP harus menyertakan RPP jenis atau kelompok sumber daya ikan yang hendak dikelola yang selaras dengan RPP WPP di dalam wilayah yang dimaksud. Pemerintah atau pemerintah propinsi secara berkala dapat melakukan evaluasi terhadap HPP yang diberikan sesuai dengan tujuan dan target capaian pengelolaan yang dimuat didalam RPP jenis atau kelompok sumber daya ikan tersebut.

HPP memberikan insentif terhadap pemanfaatan dan konservasi sumber daya ikan. Dengan demikian sebuah kawasan HPP, tidak selalu hanya diperuntukkan untuk wilayah penangkapan saja, tetapi juga perlu dibentuk kawasan tertutup untuk perbaikan stok ikan. Ovando *et al.*, (2013) mengatakan bahwa *fishing cooperative*, yang memiliki HPP berbasis wilayah (*TURFs*), dengan sukarela membentuk kawasan tertutup disekitar *TURFs*, karena memberi manfaat perbaikan stok ikan. Analisis global yang dilakukan oleh Afflerbach *et al.*, (2014), menunjukkan bahwa wilayah hak penangkapan ikan tidak selalu dibentuk secara bersamaan dengan wilayah tertutup, yang lebih sering dibentuk belakangan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

HPP berpotensi diterapkan sebagai alat pengelolaan perikanan termasuk yang berada di dekat pantai di Indonesia untuk mengatasi masalah perikanan *open access*. Karakteristik utama

pendekatan pengelolaan berbasis HPP ialah legitimasi eksklusivitas pemanfaatan sumber daya alam yang terlindung dari penguasaan oleh orang lain dan diberikan dalam jangka waktu yang cukup panjang. Entitas pemegang HPP mendapat jaminan hukum untuk mengamankan kesempatannya mengelola sumber daya ikan secara eksklusif dan mencegah pihak lain mengeksploitasi manfaat dari perikanan tersebut. HPP sepenuhnya berada dalam kontrol pemerintah dan bisa dicabut setiap waktu tanpa kompensasi jika ditemui pelanggaran oleh pemegang HPP. Pemerintah memberikan HPP kepada kelompok atau komunitas yang memenuhi syarat melalui sistem perizinan. Dengan sistem perizinan, HPP yang diberikan bahkan termasuk kepada swasta sekalipun bukan merupakan pemberian hak kebendaan yang mengalihkan penguasaan oleh negara kepada pihak swasta.

Rekomendasi

Direkomendasikan agar pemerintah dapat mengakomodasi HPP dengan menciptakan kondisi-kondisi yang memungkinkan penerapannya secara hukum di Indonesia. Hal ini dapat dilakukan dengan melegitimasi HPP kedalam peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk kedalam Undang-Undang Perikanan. Selain itu, HPP perlu dikaji lebih lanjut termasuk merinci kesesuaian elemen penyusun dari HPP serta penerapannya di lapangan.

PERSANTUNAN

Penulis memberikan penghargaan kepada individu dan organisasi yang tergabung dalam RBFM Indonesia Interest Group, khususnya YBUL-EDF Indonesia yang telah membantu dalam pengembangan HPP di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbott, J.K., Garber-Yonts, B., & Wilen, J.E. (2010). Employment and Remuneration Effects of IFQs in the Bering Sea/Aleutian Islands Crab Fisheries. *Marine Resource Economics*, 25,333-354.
- Adhuri, D.S. (2013). *Selling the Sea, Fishing for Power, a study of conflict over marine tenure in Kei Islands, Eastern Indonesia*. Asia-Pacific Environment Monograph 8. The Australian National University, Canberra, Australia.

- Afflerbach, J.C., Lester, S.E., Dougherty, D.T., & Poon, S.E. (2014). A global survey of "TURF-reserves", Territorial Use Rights for Fisheries coupled with marine reserves. *Global Ecology and Conservation*, 2: 97–106.
- Afriansyah, A. (2016). *Kajian Hukum Atas Pengelolaan Perikanan di Indonesia Khususnya Kemungkinan Penerapan Pengelolaan Perikanan Berbasis Hak (Right-Based Fishery Management)*. 49p.
- Beddington, J.R., Agnew, D.J., & Clark, C.W. (2007). Current problems in the management of marine fisheries. *Science*, 316: 1713–1716.
- Bonzon, K., McIlwain, K., Strauss, C.K., & Van Leuvan, T. (2013). *Catch Share Design Manual*, Volume 1: A Guide for Managers and Fishermen (2nd ed.). Environmental Defense Fund. 173p.
- Costello, C., Ovando, D., Clavelle, T., Strauss, C.K., Hilborn, R., Melnychuk, M. ...Leland, A. (2016). Global Fishery Prospects Under Contrasting Management Regimes. *PNAS*, 113 (18), 5125–5129.
- Costello, C., Gaines, S., & Lynham, J. (2008). Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse? *Science*, 321: 1678-1681.
- Fulton, E.A., Smith, A.D.M., Smith, D.C., & Putten, I.E.V. (2011). Human Behavior: The Key Source of Uncertainty in Fisheries Management. *Fish and Fisheries* 12: 2-17.
- Grafton, R.Q., Arnason, R., Bjørndal, T., Campbell, D., Campbell, H.F., Clark, C.W., ... Weninger, Q. (2006). Incentive-Based Approaches to Sustainable Fisheries. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 63: 699–710.
- Griffith, D.R. (2008). The ecological implications of individual fishing quotas and harvest cooperatives. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6,191–198.
- Grimm, D., Barkhorn, I., Festa, D., Bonzon, K., Boomhower, J., Hovland, V., & Blau, J. (2012). Assessing catch shares' effects evidence from Federal United States and associated British Columbian Fisheries. *Marine Policy*, 36, 644–657.
- Kohlbacher, F. (2005). The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research. *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1), Art. 21. Retrieved from <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0601211>. Accessed on 23 October 2016.
- Melnichuk, M.C., Essington, T.E., Branch, T.A., Heppell, S.S., Jensen, O.P., Link, J.S., ... Smith, A.D.M. (2012). Can catch share fisheries better track management targets? *Fish and Fisheries* 13:267-290.
- Novaczek, I, Harkes, I.H.T., Sopacua J., & Tatuhey, M.D.D. (2001). *An Institutional Analysis of Sasi Laut in Maluku, Indonesia*. Penang: International Center for Living Aquatic Resources Management. 327p.
- Ovando, D.A., Deacon, R.T., Lester, S.E., Costello, C., Leuvan, T.V., McIlwain, K., ... Uchida, H. (2013). Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries. *Marine Policy* 37: 132–140.
- RBFM Interest Group Indonesia. (2016). Perikanan Berkelanjutan di Indonesia: Peran Hak Pengelolaan Ikan. Pelengkap Kertas Diskusi: *Lembar Informasi #1 Isu-Isu Kunci*. 4p.
- Waddell, S. (2012). Property rights for natural resources management in Indonesia – have they been ruled unconstitutional? *Indonesian Law Review* (2):65-89.
- Wahyono, A., Patji, A.R., Laksono, D.S., Indrawasih, R., Sudiyono, & Ali, S. (2000). Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia, Media Presindo, Yogyakarta.

Willard, D. (2016). Fishing Rights Case Study: Development of TURF Management in Chile. *Unpublished manuscript.*

Williams, M.J., & Staples, D. (2010). Southeast Asian Fisheries. In Grafton, R.Q., Hilborn, R., Squires, D., Tait, M., & Williams, M.J. (Eds.) *Handbook of Marine Fisheries Conservation and Management.* (pp. 243-257). Oxford University Press.