

Penilaian Peraturan Nasional dan Provinsi Terkait Penggunaan Rumpon, Alat Pengumpul Ikan (Studi Kasus di Maluku Utara)

Assessment of National and Provincial Regulations for the use of Rumpon, Fish Aggregating Device (a Case Study in North Maluku)

*Muhammad Maskur Tamanyira dan Safendri Komara Ragamustari

School of Government and Public Policy (SGPP) Indonesia
Jl. Anyar, Hambalang, Sentul - Bogor, Kabupaten Bogor, Jawa Barat, Indonesia

ARTICLE INFO

Diterima tanggal : 1 Maret 2026
Perbaikan naskah: 10 Mei 2026
Disetujui terbit : 10 Juni 2026

Korespondensi penulis:
Email: maskur.tamanyira@sgpp.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.15578/jsekp.v21i1.20319>



ABSTRAK

Rumpon merupakan salah satu jenis *Fish Aggregating Device* (FAD) yang memberikan dampak signifikan terhadap perikanan tuna di Indonesia. Penggunaan rumpon terbukti meningkatkan efisiensi operasi penangkapan ikan, penempatan dan pemanfaatan rumpon yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan tangkap lebih (*overfishing*) serta dampak lingkungan yang merugikan. Penelitian ini mengkaji implementasi kebijakan Surat Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) di tingkat provinsi Maluku Utara dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat efektivitasnya dalam konteks perikanan tuna skala kecil. Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan nelayan skala kecil di Ternate, Moti, Morotai, dan Obi, serta diperkuat melalui analisis dokumen kebijakan dan literatur yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara desain regulasi dan implementasi di lapangan, yang tercermin dari rendahnya tingkat kepatuhan dan dominannya rumpon tanpa izin. Kondisi ini didorong oleh ketidaksesuaian spasial, prosedur perizinan yang rumit dan berbiaya tinggi, lemahnya koordinasi kelembagaan, serta tidak adanya penegakan hukum yang efektif. Temuan-temuan ini mengindikasikan bahwa SIPR belum berfungsi sebagai instrumen pengendalian yang efektif, khususnya bagi nelayan skala kecil. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peningkatan implementasi SIPR memerlukan pendekatan tata kelola yang lebih inklusif, mudah diakses, dan terkoordinasi, sehingga desain kebijakan dapat selaras dengan realitas di lapangan.

Kata Kunci: rumpon; FAD; perikanan tuna; pemerintah; koordinasi; SIPR

ABSTRACT

Rumpon is one of the kind of *Fish Aggregating Devices* (FADs) that have significant impacts on tuna fisheries in Indonesia. While its use to enhance fishing operation efficiency, their placement and utilization can lead to overfishing and environmental impact. This study examines the implementation of the Rumpon Installation Permit (Surat Izin Pemasangan Rumpon/ SIPR) policy at the provincial level in North Maluku and identifies the factors that hinder its effectiveness in small-scale tuna fisheries. Using a qualitative case study approach, data were collected through in-depth interviews with small-scale fishers in Ternate, Moti, Morotai, and Obi, supported by analysis of policy documents and relevant literature. The results show a significant gap between regulatory design and field-level implementation, reflected in low compliance and the dominance of unlicensed rumpon. This condition is driven by spatial mismatches, complex and costly licensing procedures, weak institutional coordination, and the absence of effective enforcement. These findings indicate that SIPR has not yet functioned as an effective control instrument, particularly for small-scale fishers. This study concludes that improving SIPR implementation requires more inclusive, accessible, and coordinated governance approaches that align policy design with local realities.

Keywords: rumpon; FAD; tuna fisheries; Government; coordination; SIPR

PENDAHULUAN

Perikanan tuna merupakan salah satu sektor strategis dalam ekonomi kelautan Indonesia, baik dari segi kontribusi ekspor maupun ketahanan pangan masyarakat pesisir. Indonesia menempati posisi sebagai salah satu produsen tuna terbesar di dunia, dengan wilayah pengelolaan perikanan yang luas di perairan nusantara dan zona ekonomi eksklusif. Dalam konteks ini, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) telah menetapkan Rencana Pengelolaan Perikanan Tuna, Cakalang, dan Tongkol melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 121 Tahun 2021 tentang Rencana Pengelolaan Perikanan Tuna, Cakalang, dan Tongkol (Kepmen KP No. 121/2021) sebagai kerangka acuan nasional untuk memastikan keberlanjutan sumber daya tuna di Indonesia (Kementerian Kelautan

dan Perikanan, 2021). Instrumen pengelolaan ini menjadi landasan bagi berbagai kebijakan turunan yang mengatur operasi penangkapan ikan, termasuk penggunaan alat bantu penangkapan berupa rumpon.

Rumpon atau *Fish Aggregating Device* (FAD) adalah alat bantu penangkapan ikan yang berfungsi untuk menarik dan mengumpulkan ikan pelagis, terutama tuna, di suatu lokasi tertentu. Penggunaan rumpon banyak diadopsi oleh nelayan *handline* skala kecil karena mampu meningkatkan efisiensi operasi penangkapan ikan secara signifikan, yakni dengan mengurangi biaya dan waktu pencarian sekaligus meningkatkan hasil tangkapan secara signifikan (Damora *et al.*, 2020). Program “rumponisasi” yang

diluncurkan pemerintah sejak tahun 2004 telah membantu mempercepat difusi rumpon sebagai instrumen produktivitas perikanan nasional (Widodo et al., 2023; Wudianto, 2019). Namun, di balik manfaat ekonomi tersebut, proliferasi rumpon yang tidak terkendali menciptakan tekanan eksploitasi berlebihan terhadap stok tuna, meningkatkan peluang tertangkapnya ikan di bawah ukuran layak tangkap, memicu konflik antara pengguna ruang laut, serta melemahkan efektivitas pengawasan dan penegakan aturan (Safaah et al., 2024; Wudianto, 2019). Kondisi ini menempatkan rumpon tidak lagi sekadar sebagai alat teknis, melainkan sebagai objek tata kelola yang mencerminkan permasalahan mendasar dalam sistem pengelolaan perikanan, termasuk lemahnya kapasitas pengawasan, tumpang tindih kewenangan, dan kegagalan koordinasi antar aktor dalam sistem tata kelola *multilevel*.

Sebagai respons terhadap tantangan tersebut, pemerintah telah menetapkan Surat Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) sebagai instrumen perizinan wajib untuk mengatur pemasangan dan penggunaan rumpon di perairan Indonesia. Secara formal, SIPR berfungsi sebagai mekanisme administratif untuk mencatat, mengendalikan, dan mengawasi jumlah serta lokasi rumpon agar pemasangannya tidak melampaui daya dukung perairan dan tetap selaras dengan prinsip keberlanjutan perikanan serta keselamatan navigasi (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022, 2023). Kewenangan penerbitan SIPR dibagi berdasarkan zonasi yurisdiksi: pemerintah provinsi berwenang menerbitkan SIPR untuk perairan 4–12 mil laut, sementara pemerintah pusat menangani perairan di luar 12 mil laut, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pemerintah Republik Indonesia, 2014). Pembagian kewenangan yang lahir dari agenda desentralisasi ini justru menciptakan fragmentasi yurisdiksi yang berpotensi melemahkan koherensi regulasi dan efektivitas implementasi kebijakan di lapangan (Stacey et al., 2021).

Maluku Utara adalah salah satu provinsi kepulauan di kawasan timur Indonesia yang sangat bergantung pada sumber daya perikanan, khususnya tuna, sebagai penggerak ekonomi daerah. Pada tahun 2022, ekspor tuna dari Maluku Utara menyumbang hampir 10 persen dari total volume ekspor tuna nasional, dengan sebagian besar produksi dihasilkan oleh operasi penangkapan ikan skala kecil menggunakan alat tangkap *handline* berbasis rumpon (Husen, 2022; Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022a; Muawanah et al., 2021). Provinsi ini terletak di Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP-RI) 715, salah satu kawasan

penangkapan tuna paling produktif di Indonesia, namun sekaligus merupakan salah satu wilayah yang paling sedikit dikaji dari perspektif implementasi regulasi rumpon. Kondisi ini menjadikan Maluku Utara sebagai konteks studi kasus yang strategis dan relevan secara empiris untuk mengkaji kesenjangan antara rancangan kebijakan nasional dan realitas implementasi di tingkat daerah.

Sejumlah penelitian telah mendokumentasikan permasalahan terkait pengelolaan rumpon di Indonesia, meliputi tingginya jumlah rumpon yang tidak terdaftar, lemahnya kepatuhan terhadap persyaratan perizinan, minimnya pengawasan di lapangan, serta potensi konflik antara nelayan skala kecil dan operator rumpon berskala besar (Afrisal et al., 2024; Widodo et al., 2023). Namun, penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi kebijakan SIPR dan mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dan provinsi dalam pengelolaan rumpon masih sangat terbatas. Kesenjangan penelitian ini menghambat pengembangan strategi tata kelola yang efektif dan berbasis bukti, khususnya dalam konteks sistem tata kelola yang terdesentralisasi (Aryawardhana et al., 2025). Secara teoritis, penelitian ini menggunakan kerangka implementasi kebijakan yang mengacu pada konsep *implementation gap* (Pressman & Wildavsky, 1973; dalam Buzogány & Pülzl, 2024) serta kerangka *multi-level governance* (Hooghe & Marks, 2003; Piattoni, 2010) untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas implementasi SIPR, meliputi kapasitas kelembagaan, koordinasi antar pemerintahan, dan respons para aktor yang diatur.

Berangkat dari kesenjangan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi kebijakan SIPR di tingkat provinsi Maluku Utara dalam mengatur pemasangan rumpon. Penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat efektivitas implementasi kebijakan SIPR dalam konteks perikanan tuna skala kecil di Maluku Utara. Menganalisis praktik implementasi, mengidentifikasi kesenjangan kebijakan, dan mengkaji peluang peningkatan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi ilmiah dan rekomendasi kebijakan berbasis bukti bagi pengelolaan rumpon yang lebih terintegrasi, akuntabel, dan berkelanjutan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis implementasi kebijakan Surat

Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) di Provinsi Maluku Utara. Desain studi kasus dipilih karena memungkinkan pemahaman mendalam terhadap dinamika implementasi kebijakan dalam konteks kelembagaan dan sosial yang spesifik, khususnya di wilayah dengan tata kelola perikanan yang kompleks (Creswell & Creswell, 2018)

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan pada bulan November-Desember 2025 di wilayah perikanan tuna skala kecil Provinsi Maluku Utara, yang mencakup empat komunitas nelayan yaitu Ternate, Moti, Morotai, dan Obi. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada keterwakilan kondisi perikanan skala kecil di Maluku Utara. Keempat komunitas nelayan yang dipilih—Ternate sebagai pusat urban dan akses birokrasi, Moti sebagai komunitas pulau kecil dengan akses terbatas, Morotai sebagai wilayah perbatasan dengan tekanan pemanfaatan ruang laut yang tinggi, dan Obi sebagai kawasan dengan intervensi investor dan konflik pemanfaatan rumpon—mewakili variasi kondisi geografis, aksesibilitas terhadap layanan pemerintah, dan tingkat tekanan ekonomi. Variasi ini memungkinkan penelitian untuk mengidentifikasi hambatan implementasi regulasi secara lebih komprehensif, baik yang bersifat struktural maupun kultural.

Jenis dan Metode Pengambilan Data

Penelitian ini menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) terhadap 6 nelayan tuna skala kecil yang dipilih secara *purposive sampling*. Keenam informan tersebut berasal dari empat komunitas nelayan yang berbeda secara geografis dan struktural di Maluku Utara, yakni dua informan dari Ternate, satu dari Moti, dua dari Morotai, dan satu dari Obi. Penentuan jumlah informan didasarkan pada prinsip saturasi data, di mana penambahan informan dihentikan ketika wawancara berikutnya tidak lagi menghasilkan tema substantif yang baru (Guest *et al.*, 2006). Kriteria pemilihan informan meliputi keaktifan menggunakan rumpon di perairan Maluku Utara dan memiliki pengalaman langsung dalam proses perizinan SIPR. Materi pendalaman difokuskan untuk memahami: (a) pengetahuan nelayan terhadap keberadaan dan tujuan SIPR; (b) akses nelayan terhadap informasi dan prosedur perizinan; (c) pola komunikasi antara nelayan dan otoritas pengelolaan perikanan; serta (d) implikasi koordinasi antarlembaga pemerintah terhadap praktik pemasangan rumpon.

Data sekunder dikumpulkan melalui kajian sistematis terhadap dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, laporan pemerintah, dan publikasi ilmiah yang relevan, meliputi antara lain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23/2014), Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur (PP No. 11/2023), Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang Laut (Permen KP No. 28/2021), Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penetapan dan Pengelolaan Rumpon (Permen KP No. 36/2023), (Kepmen KP No. 07/2022), serta Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 28 Tahun 2023 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur (Permen KP No. 28/2023). Sumber data sekunder juga diperoleh dari laporan asosiasi perikanan tuna di Indonesia terkait pengelolaan *Fish Aggregating Device* (FAD) dan informasi terkini dari sumber berita resmi.

Metode Analisis

Analisis data kajian ini menggunakan pendekatan normatif-empiris. Pendekatan normatif-empiris dipilih karena kajian ini tidak hanya bertujuan menelaah substansi regulasi, tetapi juga mengukur sejauh mana regulasi tersebut terimplementasi di lapangan sebuah analisis yang menuntut perpaduan antara kajian hukum formal dan data empiris dari praktik nyata. Analisis dilakukan dengan membandingkan secara sistematis ketentuan regulasi formal (*law in the books*) terhadap praktik implementasi di lapangan (*law in action*) (Pound, 1910; Soekanto, 2022). Tahapan analisis meliputi: (1) analisis normatif terhadap kerangka hukum dan kebijakan yang mengatur rumpon dan SIPR; (2) analisis empiris secara tematik terhadap data wawancara melalui reduksi data, pengkategorian, dan identifikasi tema-tema utama (Creswell & Creswell, 2018); (3) analisis komparatif yuridis yang membandingkan langsung ketentuan normatif SIPR dengan temuan empiris lapangan.

Interpretasi temuan menggunakan kerangka teori komplementer, yaitu *Multi-Level Governance* (Hooghe & Marks, 2003) untuk menjelaskan dinamika koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, serta didukung teori kerangka implementasi kebijakan Edwards (1980) yang mencakup empat dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Validitas dan kredibilitas temuan diperkuat melalui triangulasi

sumber dan data dengan membandingkan hasil wawancara, dokumen kebijakan, dan literatur sekunder yang relevan (Creswell, 2013).

HASIL DAN PEMBAHASAN

IMPLEMENTASI SIPR DI MALUKU UTARA

Kerangka Normatif dan Pembagian Kewenangan

Kerangka regulasi yang mengatur rumpon di Indonesia telah mengalami transformasi signifikan selama dua dekade terakhir, berkembang dari pengaturan informal yang berorientasi produksi menjadi rezim perizinan berbasis risiko yang semakin terstruktur. Perubahan mendasar dimulai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Kelautan dan Perikanan (Kepmen KP No. 26/2014) yang menetapkan standar teknis dasar untuk konstruksi, penempatan, dan jarak antarunit rumpon. Integrasi perizinan rumpon ke dalam sistem *Online Single Submission–Risk Based Approach* (OSS-RBA) melalui Kepmen No. 10/2021 menandai pergeseran kelembagaan lebih lanjut dengan menempatkan tata kelola rumpon dalam kerangka perizinan usaha nasional yang terstandarisasi.

Secara substantif perkembangannya bergeser dari pembenahan kelembagaan menuju pembatasan akses spasial. Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penetapan Alokasi Penempatan Rumpon (Kepmen KP No. 7/2022) memperkenalkan plafon alokasi spasial sebesar 3.443 unit rumpon yang didistribusikan di 11 Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI), yang secara formal menandai transisi rezim rumpon dari akses terbuka menjadi akses terbatas. Hal ini kemudian diperketat oleh Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penempatan dan Pengelolaan Rumpon (Permen KP No. 36/2023) yang memperketat aturan penempatan teknis dan memperkenalkan persyaratan pemantauan dan pelaporan yang lebih ketat (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022b, 2023).

Inti dari kerangka ini adalah Surat Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) sebagai instrumen perizinan utama dalam mengatur penempatan rumpon. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23/2014) kewenangan penerbitan SIPR dibagi berdasarkan zonasi yurisdiksi: pemerintah provinsi berwenang menerbitkan SIPR untuk perairan dalam rentang 4–12 mil laut, sementara pemerintah pusat mempertahankan yurisdiksi untuk perairan di luar 12 mil laut. Pengaturan struktural yang lahir dari

agenda desentralisasi ini menciptakan yurisdiksi perizinan yang terbagi dan telah menimbulkan tantangan koordinasi yang persisten antartingkat pemerintahan, sehingga menimbulkan kekhawatiran mengenai koherensi regulasi dan efektivitas implementasi (Björkvik et al., 2021; Hastari, 2020; Stacey et al., 2021).

Kondisi Aktual Implementasi SIPR di Maluku Utara

Meskipun kerangka regulasi nasional terus mengalami penguatan progresif, kondisi aktual implementasi SIPR di Maluku Utara mengungkapkan kontras yang mencolok antara desain kebijakan dan realitas di lapangan. Maluku Utara berada di dalam WPP-NRI 715, salah satu wilayah penangkapan tuna paling produktif di Indonesia, di mana pada tahun 2022 ekspor tuna dari provinsi ini menyumbang hampir 10 persen dari total volume ekspor nasional, dengan sebagian besar produksi dihasilkan oleh operasi penangkapan ikan skala kecil yang menggunakan alat tangkap handline berbasis rumpon (Husen, 2022; Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2022a; Muawanah et al., 2021). Meskipun rumpon memiliki sentralitas ekonomi dalam perikanan ini, sebagian besar rumpon yang beroperasi di Maluku Utara tetap tidak berizin.

Temuan dari wawancara di empat komunitas nelayan, Ternate, Moti, Morotai, dan Obi secara konsisten mengungkapkan bahwa hampir tidak ada nelayan skala kecil yang memiliki izin SIPR yang valid. Satu-satunya kasus dokumentasi keberhasilan perizinan formal di antara nelayan skala kecil di Maluku Utara adalah Koperasi Tuna Bisa Mandioli di Obi, yang memperoleh SIPR-nya pada tanggal 20 Desember 2022 tercatat sebagai koperasi perikanan tuna skala kecil pertama yang memperoleh izin pemasangan rumpon di Indonesia (MDPI, 2022). Pencapaian ini memerlukan upaya multi-tahun dan fasilitasi ekstensif oleh Yayasan Masyarakat dan Perikanan Indonesia (MDPI), yakni kondisi yang tidak dapat direplikasi oleh mayoritas komunitas nelayan tanpa dukungan kelembagaan serupa. Keberhasilan formalisasi dalam konteks ini merupakan pengecualian dan bukan gambaran umum.

Memperparah kondisi ini, kuota yang dialokasikan secara resmi untuk WPP-NRI 715 hanya berjumlah 75 unit untuk seluruh sepuluh kabupaten/kota di Maluku Utara, sementara jumlah aktual rumpon yang dipasang di provinsi tersebut diperkirakan mencapai ratusan hingga ribuan unit. Kondisi ini juga dikonfirmasi oleh informan

nelayan di Ternate yang menyatakan bahwa: "Dari 10 kabupaten dan kota di WPP 715, kuotanya hanya 75 unit, tapi yang ada sekarang sudah ratusan, bahkan ribuan." (W1 — Ternate).

Kesenjangan normatif-empiris antara apa yang diamanatkan kerangka regulasi dan apa yang sebenarnya dipraktikkan di lapangan merupakan temuan inti yang hendak didokumentasikan dan dijelaskan oleh kajian studi ini.

Kesenjangan Normatif-Empiris

Perbandingan langsung antara ketentuan regulasi yang mengatur SIPR dan temuan empiris dari lapangan mengungkapkan lima dimensi ketidaksesuaian, sebagaimana disintesis dalam Tabel 1 di bawah ini. Pertama, alokasi spasial berdasarkan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan tentang Penetapan Alokasi Penempatan Rumpon (Kepmen KP 7/2022) menetapkan penempatan rumpon terutama di Zona III zona

di luar 12 mil laut yang melampaui jangkauan operasional aman kapal nelayan skala kecil di bawah 5 GT. Kedua, meskipun kerangka regulasi mewajibkan jalur perizinan dua tahap formal (KKPRL diikuti SIPR), mayoritas nelayan tidak pernah menerima sosialisasi resmi mengenai prosedur ini dari instansi pemerintah. Ketiga, meskipun terdapat persyaratan jarak antarunit (minimal 7-10 mil laut tergantung regulasi), penegakan ketentuan ini secara efektif tidak ada. Keempat, Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi Maluku Utara yang memegang kewenangan bersama atas penerbitan SIPR di zona 4-12 mil laut kekurangan kapasitas kelembagaan untuk secara aktif memfasilitasi kepatuhan nelayan skala kecil. Kelima, model 'negara sebagai alokator, pasar sebagai investor' yang tertanam dalam kerangka saat ini telah memfasilitasi masuknya operator penangkapan ikan skala besar sering dari luar provinsi yang memasang rumpon sedekat 2 mil laut dan beroperasi sebagian besar di luar jangkauan pengawasan regulasi yang bermakna.

Tabel 1. Matriks Tantangan Implementasi Kepatuhan SIPR/PKKPRL di Maluku Utara.

| Dimensi Kebijakan | Realitas Implementasi di Tingkat Lokal | Kesenjangan & Ketegangan yang Teridentifikasi |
|---|---|---|
| Evolusi Regulasi & Logika Manajemen | Nelayan skala kecil mempersepsikan Kepmen KP 7/2022 sebagai mandat top-down yang mengabaikan wilayah tangkap tradisional dan keselamatan kapal. Kepatuhan hukum mendorong mereka ke zona yang jauh, tidak produktif, atau tidak aman. | Ketidaksesuaian Spasial: Zonasi kebijakan Zona III (>12 mm) melampaui kapasitas operasional nelayan kecil (<5 GT). Sehingga menciptakan pilihan antara keselamatan dan legalitas bersifat dilematis. |
| Tata Kelola Kelembagaan & Koordinasi | Tata kelola perizinan pemanfaatan ruang laut di tingkat implementasi menunjukkan pola fragmentasi kelembagaan yang signifikan; proses KKPRL dan SIPR berjalan paralel dan tidak konvergen. Forum koordinasi di tingkat lokal meminggirkan isu rumpon. LSM mengisi kekosongan fasilitasi yang ditinggalkan negara. | Tata Kelola Tersilo & Kegagalan Koordinasi: Kurangnya integrasi fungsional antara DJPT dan DJPRL. Koordinasi antarjenjang pemerintahan lemah. Biaya transaksi bagi nelayan meningkat akibat kebingungan prosedural. |
| Akses, Ekuitas & Dinamika Kekuasaan | Aktor dengan kapasitas finansial dan administratif lebih kuat (perusahaan besar, investor luar) mendominasi akses. Nelayan skala kecil merasa tersisih dari ruang laut oleh pihak luar yang menggunakan alat tangkap lebih efisien (<i>purse seine</i>). | Ketidakseimbangan Kelembagaan & Akses Tidak Merata: Model 'negara sebagai alokator, pasar sebagai investor' memarginalisasi kelompok nelayan berbasis komunitas. Penegakan hukum permisif semakin merugikan nelayan kecil yang patuh. |
| Kapasitas Kepatuhan & Beban Prosedural | Proses perizinan sangat kompleks, mahal, dan eksklusif secara digital. Biaya tersembunyi (transportasi, konsultan, kehilangan pendapatan) jauh melampaui biaya resmi, sehingga total biaya kepatuhan 5-10 kali lebih tinggi dari biaya formal. | Hambatan Substansial & Administratif: Prosedur rumit dan tidak ramah digital. Total biaya kepatuhan 5-10 kali lebih tinggi dari biaya PNBPN resmi. Legalisasi menjadi "kemewahan" bagi nelayan kecil. |
| Penegakan Hukum & Kredibilitas Regulasi | Budaya ketidakpatuhan penegakan hukum yang merata di tingkat lokal. Tidak ada penegakan terlihat terhadap rumpon yang dipasang secara ilegal. Pejabat lokal di beberapa daerah secara informal mengesahkan pelanggaran, melemahkan otoritas regulasi pusat. | Absennya Penegakan: Budaya permisif merata di tingkat lokal. Aturan dipersepsikan "hanya di atas kertas." Insentif kepatuhan bagi nelayan yang sudah berinvestasi dalam legalisasi melemah. |
| Agensi Komunitas & Pelopor Formalisasi | Koperasi Tuna Bisa Mandioli menunjukkan bahwa formalisasi dimungkinkan, namun memerlukan upaya luar biasa dan dukungan LSM eksternal (MDPI), menyoroti kurva pembelajaran yang curam dan absennya fasilitasi yang dipimpin negara. | Kesenjangan Implementasi: Formalisasi yang berhasil menjadi pengecualian, bukan norma. Kapasitas desain regulasi negara jauh melampaui kapasitas fasilitasi di tingkat lokal. |

Sumber: Data Primer, 2025; Dokumen Kebijakan, dan laporan KKP 2021-2024.

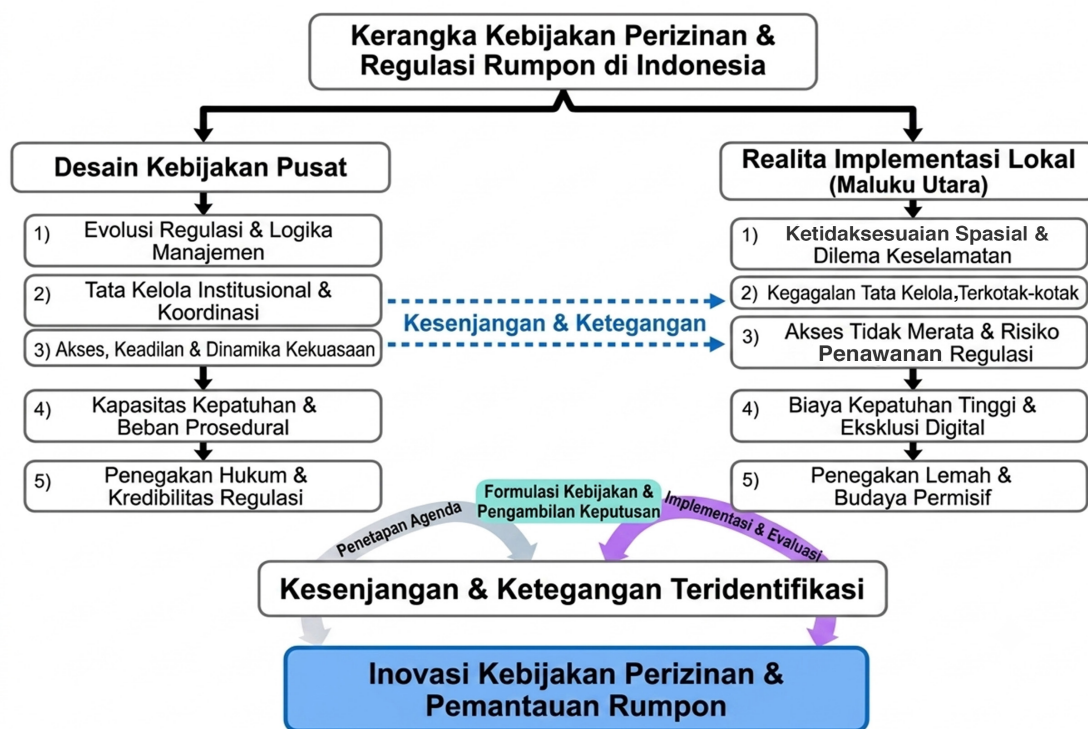
HAMBATAN IMPLEMENTASI DALAM MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Temuan yang disajikan pada Tabel 1 mencakup ketidaksesuaian alokasi spasial, minimnya sosialisasi perizinan, lemahnya penegakan jarak antarunit rumpon, keterbatasan kapasitas kelembagaan Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi Maluku Utara, serta dominasi operator skala besar. Keseluruhan temuan tersebut dapat dianalisis secara komprehensif melalui kerangka *multi-level governance* (MLG) yang dikembangkan oleh Hooghe & Marks, (2003) menjelaskan bagaimana luaran kebijakan dalam sistem desentralisasi dibentuk bukan oleh satu tingkat pemerintahan, melainkan oleh kualitas interaksi vertikal dan horizontal antar tingkat pemerintahan.

Piattoni, (2010) berargumen bahwa dalam sistem *multi-level governance*, koherensi kebijakan paling rentan terhadap fragmentasi justru terjadi di titik persinggungan antar yurisdiksi. Kondisi ini termanifestasi ketika kebijakan yang dirancang di tingkat pusat tidak disertai mekanisme koordinasi yang memadai dengan pemerintah daerah (Clube & Tomei, 2026), sehingga menimbulkan celah implementasi di tingkat lapangan. Implementasi SIPR di Maluku Utara memvalidasi proposisi ini dalam tiga dimensi kegagalan tata kelola yang saling terkait.

Gambar 1, menjelaskan interaksi antara aktor nasional dan subnasional dalam implementasi kebijakan pengelolaan rumpon (Liesbet & Gary, 2003). Kerangka ini mengintegrasikan wawasan dari studi implementasi kebijakan (Lipsky, 2010; Pressman & Wildavsky, 1973 dalam), analisis kelembagaan sumber daya milik bersama (Ostrom, 2012), dan pendekatan ekonomi-politik terhadap regulasi (Stigler, 2021). Pencantuman umpan balik dan respons adaptif mencerminkan prinsip-prinsip tata kelola polisentris dan adaptif untuk sistem sosial-ekologis yang kompleks (Folke et al., 2005).

Studi ini secara ilmiah mengidentifikasi tiga kluster ketidaksesuaian kebijakan yang menjelaskan secara kausal mengapa celah implementasi terus melebar. Pertama, perspektif tata ruang dan akses, data lapangan secara konsisten menunjukkan bahwa desain zonasi yang ada tidak kompatibel dengan kapasitas operasional nelayan skala kecil. Ketidaksesuaian ini bersifat struktural karena Kepmen KP No. 7/2022 menempatkan alokasi rumpon terutama di Zona III yang melampaui jangkauan aman kapal di bawah 5 GT. Sebagai alternatif, analisis empiris mengindikasikan bahwa zonasi yang membedakan antara zona komunal bagi nelayan skala kecil di dalam 12 mil laut, zona usaha bagi kapal berskala besar di luar 12 mil laut, dan zona larangan berbasis data ekosistem merupakan prasyarat struktural bagi peningkatan kepatuhan. Hal ini sejalan dengan pengalaman



Gambar 1. Kerangka Analisis Kesenjangan antara Kebijakan Pusat dan Implementasi Lapangan dalam Pengelolaan Perizinan Rumpon di Indonesia.

sistem pengelolaan *Fish Aggregating Device* (FAD) Maladewa yang berhasil membangun diferensiasi zona serupa secara partisipatif (MMRI, 2023; Capello et al., 2023; Jauharee et al., 2021). Zona tersebut, menurut logika analisis kelembagaan ini, perlu ditinjau secara berkala melalui forum pengelolaan WPP-NRI yang inklusif yang melibatkan nelayan, Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku Utara (DKP Provinsi Maluku Utara), direktorat nasional, peneliti, industri, dan LSM.

Kedua, dari perspektif tata kelola administratif, kompleksitas prosedural yang diidentifikasi dalam studi ini secara empiris menggarisbawahi bahwa mekanisme perizinan jalur tunggal yang terintegrasi bagi nelayan skala kecil dan koperasi perikanan merupakan prasyarat struktural bagi peningkatan tingkat formalisasi (Noor et al., 2025). Persyaratan dokumen yang disederhanakan mencakup identitas, daftar anggota koperasi, registrasi kapal (TDKP), dan titik koordinat yang diusulkan dengan ketentuan toleransi dalam zona tradisional yang telah disetujui secara ilmiah diprediksi dapat mengurangi hambatan biaya kepatuhan yang saat ini mencapai 5-10 kali lipat biaya resmi PNBP. Hal ini juga diperkuat oleh observasi bahwa peran fasilitasi yang efektif secara operasional, sebagaimana didemonstrasikan Masyarakat dan Perikanan Indonesia (MDPI), secara kausal terkait dengan keberhasilan formalisasi di komunitas Obi.

Ketiga, dari perspektif kelembagaan dan penegakan hukum, analisis studi ini secara ilmiah mengindikasikan bahwa integrasi Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku Utara (DKP Provinsi Maluku Utara), Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap (DJPT), Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut (DJPRL), dan Direktorat Jenderal Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan (DJPSDKP) ke dalam platform pemantauan terpadu di tingkat Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI) merupakan respons kelembagaan yang secara teoritis diperlukan untuk menutup celah koordinasi yang teridentifikasi. Penerapan teknologi *Automatic Identification System* (AIS) dan *Vessel Monitoring System* (VMS) secara konsisten dan transparan pada semua kategori aktor, dengan prioritas pada pelanggaran oleh operator skala besar yang mengeksploitasi kekosongan penegakan, secara empiris diindikasikan sebagai kondisi yang diperlukan untuk memulihkan kredibilitas regulasi. Pelajaran komparatif dari sistem pengelolaan *Fish Aggregating Device* (FAD) di Maladewa yang berhasil mengintegrasikan ko-manajemen dewan pulau, standar teknis berbasis sains, dan sertifikasi *Marine Stewardship Council*

(MSC) sebagai insentif pasar bagi kepatuhan secara ilmiah menegaskan nilai strategis pemberian status hukum yang jelas kepada koperasi sebagai ko-manajer penempatan FAD (Capello et al., 2023; Aminath Lubna et al., 2021). Meskipun replikasi langsung tidak mungkin maupun dimaksudkan, perbandingan ini memperkuat argumen akademis bahwa ko-manajemen berbasis komunitas yang tertanam dalam arsitektur tata kelola nasional merupakan kondisi struktural yang menguntungkan bagi efektivitas rezim perizinan rumpon.

Temuan studi ini telah mengonfirmasi bahwa celah implementasi di Maluku Utara tidak dapat diatribusikan pada satu faktor tunggal, melainkan pada interaksi sistemis kendala spasial, administratif, kelembagaan, dan sosial-ekonomi yang menegaskan urgensi inovasi kebijakan yang inklusif, adaptif, dan berakar pada konteks lokal guna menjembatani jurang implementasi.

SIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan Surat Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) di Provinsi Maluku Utara belum berjalan efektif, ditandai oleh kesenjangan yang persisten antara desain regulasi nasional dan realitas di lapangan yang disebabkan oleh empat faktor yang saling berkaitan: lemahnya komunikasi ketentuan kebijakan kepada kelompok sasaran, keterbatasan sumber daya kelembagaan di tingkat provinsi, rendahnya komitmen penegakan hukum di tingkat lokal, serta struktur birokrasi yang terfragmentasi antara pemerintah pusat dan daerah. Kondisi ini mengakibatkan dominasi praktik informal dalam pemasangan rumpon, rendahnya tingkat kepatuhan perizinan formal, dan marginalisasi sistemis nelayan tuna skala kecil yang tidak memiliki kapasitas administratif dan finansial untuk menavigasi jalur perizinan yang ada, sehingga SIPR belum berfungsi sebagai instrumen pengendalian yang efektif bagi komunitas perikanan skala kecil di Maluku Utara. Temuan ini menunjukkan bahwa pendekatan regulasi yang terlalu legalistik tidak memadai untuk mengelola perikanan tuna skala kecil yang bersifat kompleks dan sosial-ekologis.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan temuan penelitian, pemerintah perlu melakukan pembaruan mendasar dalam pendekatan implementasi Surat Izin Pemasangan Rumpon (SIPR) yang bersifat inklusif, terkoordinasi, dan adaptif terhadap konteks lokal. Sebagai berikut:

1. Jangka Pendek, Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) bersama Dinas Kelautan dan Perikanan (DKP) Provinsi perlu menyederhanakan prosedur perizinan bagi koperasi nelayan skala kecil melalui mekanisme perizinan jalur tunggal yang mengintegrasikan proses KKPRL dan SIPR dengan persyaratan dokumen yang proporsional, disertai program sosialisasi proaktif hingga tingkat desa melalui penguatan peran penyuluh perikanan sebagai fasilitator perizinan lapangan.
2. Jangka Menengah, revisi Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penetapan Alokasi Penempatan Rumpon (Kepmen KP No. 7/2022) perlu dilakukan secara partisipatif untuk menghasilkan peta zonasi rumpon yang lebih adaptif, dengan membedakan zona komunal bagi nelayan skala kecil, zona usaha bagi kapal berskala besar, dan zona larangan berbasis data ekosistem. Pada dimensi tata kelola, pembentukan gugus tugas pengelolaan rumpon di tingkat Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP-NRI) yang mengintegrasikan seluruh direktorat teknis KKP dan DKP menjadi prasyarat untuk menutup celah koordinasi yang menghambat sinkronisasi kebijakan lintas tingkat pemerintahan.
3. Jangka Panjang, pemulihan kredibilitas regulasi mensyaratkan penegakan hukum yang konsisten, transparan, dan diterapkan secara merata kepada seluruh kategori aktor, termasuk operator berskala besar yang selama ini mengeksploitasi kekosongan penegakan untuk mendominasi ruang laut yang seharusnya dapat diakses secara berkeadilan oleh komunitas nelayan lokal.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Yayasan Masyarakat dan Perikanan Indonesia (MDPI) atas dukungan dan fasilitasi akses lapangan selama proses penelitian berlangsung. Apresiasi juga disampaikan kepada seluruh pihak yang berkontribusi dalam proses penulisan penelitian ini, serta kepada para nelayan di Ternate, Moti, Morotai, dan Obi yang telah bersedia meluangkan waktu dan berbagi pengalaman. Kontribusi seluruh informan merupakan sumber data yang sangat berharga bagi penelitian ini.

PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Dengan ini kami menyatakan bahwa kontribusi masing-masing penulis dalam penulisan makalah ini adalah: Muhammad Maskur Tamanyira sebagai kontributor utama, Safendri Komara Ragamustari sebagai kontributor anggota. Penulis menyatakan bahwa Surat Kontribusi Penulis telah dilampirkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Afrisal, M., Ismail, M., & Yani, A. (2024). A review of the effectiveness of Fish Aggregating Devices (FADs) in Indonesian waters. *Jurnal IPTEKS Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan*, 11(1), 22–45.
- Aryawardhana, T., Tri Setyawanta, L., & Tyesta Addy Listya Wardhani, L. (2025). Reconstruction of Coastal and Marine Resource Management Based on Seven Pillars: Efforts to Address Legal Complexities and Authority in the Era of Decentralization. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 24(2), 243–263. <https://doi.org/10.35967/njip.v24i2.912>
- Björkvik, E., Boonstra, W. J., & Telemo, V. (2021). Going on and off the map: Lessons from Swedish fisher knowledge about spawning areas in the Baltic Sea. *Ocean & Coastal Management*, 211, 105762.
- Buzogány, A., & Pülzl, H. (2024). Top-down and bottom-up implementation. In *Handbook of Public Policy Implementation* (pp. 116–126). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800885905.00016>
- Capello, M., Merino, G., Tolotti, M., Murua, H., & Dagorn, L. (2023). Developing a science-based framework for the management of drifting Fish Aggregating Devices. *Marine Policy*, 153, 105657.
- Clube, R. K. M., & Tomei, J. (2026). Environmental Policy Without Implementation? A Review of Factors Contributing to Implementation Gaps in Low- and Middle-Income Countries. *Environmental Policy and Governance*. <https://doi.org/10.1002/eet.70068>
- Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (5th ed.)*. Sage publication.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- Damora, A., Gigentika, S., Adityarini, S., Rahmah, A., Tamanyira, M. M., Nurdin, E., & Wiadnya, D. G. R. (2020a). Optimization of FADs-based tuna fishing in the Fishing Port of Pondokdadap, East Java, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 420(1), 012009.
- Damora, A., Gigentika, S., Adityarini, S., Rahmah, A., Tamanyira, M. M., Nurdin, E., & Wiadnya, D. G. R. (2020b). Optimization of FADs-based tuna fishing in the Fishing Port of

- Pondokdadap, East Java, Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 420(1), 012009.
- Edwards, G. C. (2019). Implementing public policy. In *Congressional Quarterly Press*.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82.
- Hastari, M. (2020). *Tinjauan Yuridis Terhadap Hak Suatu Negara Dalam Pemanfaatan Sumber Daya Alam Perikanan Di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia Berdasarkan Kaedab Hukum Laut Internasional (Studi Kasus Perkara Putusan Nomor 16/PID.SUS-PRK/2020/PN.TPG Dan Putusan Nomor 17/Pid.sus-prk/2020/PN.TPG)*. Universitas Islam Riau.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Husen, A. (2022). Pemasaran Ikan Tuna (*Thunnus* sp) di Pelabuhan Perikanan Nusantara (PPN) Kota Ternate. *ABDIKAN: Jurnal Pengabdian Masyarakat Bidang Sains Dan Teknologi*, 1(2), 128–133.
- Jauharee, A. R., Capello, M., Simier, M., Forget, F., Adam, M. S., & Dagorn, L. (2021). Tuna behaviour at anchored FADs inferred from Local Ecological Knowledge (LEK) of pole-and-line tuna fishers in the Maldives. *PLoS One*, 16(7), e0254617.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2014). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 26 Tahun 2014 tentang Rumpon*.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2021). *Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 121 Tahun 2021 tentang Rencana Pengelolaan Perikanan Tuna, Cakalang, dan Tongkol*.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2022a). *Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2022*.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2022b). *Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 7 Tahun 2022 tentang Penetapan Alokasi Penempatan Rumpon*.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2023). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 36 Tahun 2023 tentang Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan Ikan di Zona Penangkapan Ikan Terukur dan Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia di Perairan Darat*.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- MDPI. (2022). *Sukses kantong izin rumpon legal pertama di Indonesia, nelayan: Kondisi melaut jadi lebih baik*. Yayasan Masyarakat Dan Perikanan Indonesia.
- Ministry of Fisheries, M. R. and A. (2021). *Maldives tuna fishery management plan 2021*.
- Muawanah, U., Arthatiani, F. Y., Soedjarwo, P. A., Kurniasari, N., Sari, Y. D., Zulham, A., Koeshenderajana, S., & Hikmah, H. (2021). Small scale tuna fisheries profiles in the Indonesia archipelagic waters. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 869(1), 012017.
- Noor, S. M., Solihin, I., Muningsar, R., & Winanda, T. D. (2025). Port development strategy to enhance small scale fisheries (case study in Binuangun fish landing site, Lebak-Banten). *Jurnal Perikanan Terpadu*, 6(2), 293–302.
- Ostrom, E. (2012). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2023 tentang Penangkapan Ikan Terukur*.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press.
- Pound, R. (1910). *Law in Books and Law in Action* (1st ed., Vol. 139). Harvard Law Review.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, etc*. University of California P.
- Safaah, T. N., Priyadi, H. G., Misuari, M. N., Mulyandari, N., Irawan, A., Hermawan, F., Efendi, D. S., Alimaturahim, F., Satriyanto, B., & Hidayah, E. (2024). *Perikanan tangkap berkelanjutan*. Kamiya Jaya Aquatic.
- Soekanto, S. (2022). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Vol. 16). PT RajaGrafindo Persada.
- Stacey, N., Gibson, E., Loneragan, N. R., Warren, C., Wiryawan, B., Adhuri, D. S., Steenberg, D. J., & Fitriana, R. (2021). Developing sustainable small-scale fisheries livelihoods in Indonesia: Trends, enabling and constraining factors, and future opportunities. *Marine Policy*, 132, 104654.
- Stigler, G. J. (2021). The theory of economic regulation. In *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy* (pp. 67–81). Routledge.
- Widodo, A. A., Wilcox, C., Sadiyah, L., Satria, F., Wudianto, Ford, J., & Hardesty, B. D. (2023).

Developing indicators to detect the use of fish-aggregating devices. *Marine and Freshwater Research*, 74(6), 535–543.

Wudianto, W. (2019). Study of deep-sea rumpon management as a tool for tuna fishing in Indonesian waters. *Journal of Indonesian Fisheries Policy*, 11(2), 89–102.