

# BAGIAN I

---

## PROLOG

---

# Darurat Pembangunan Perikanan Indonesia<sup>1</sup>

**Andhika Rakhmanda**

Penggiat Forum Kajian Perikanan

Bicara tentang perikanan Indonesia, kita akan dihadapkan dengan berbagai macam potensi yang ada. Laut yang luas, garis pantai yang panjang, serta sumber daya alam hayati yang melimpah. Bahkan, secara kultural masyarakat kita berasal dari nenek moyang pelaut. Namun, di samping potensi, kita juga dihadapkan pada realitas yang ironis.

Pembangunan perikanan memang paradoks. Sumber daya perikanan yang potensial sebagai alternatif pangan dan mampu menggenjot penerimaan ekonomi yang tinggi ternyata tidak berimbas pada kesejahteraan para pelaku perikanan itu sendiri. Nelayan Indonesia masih tergolong kelompok masyarakat miskin dengan pendapatan per kapita per bulan sekitar 7-10 dollar AS<sup>2</sup>.

Indikator ekonomi keragaman perikanan juga belum menunjukkan angka yang menggembirakan. Kontribusi dari sektor perikanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) masih berkisar dua persen,

---

<sup>1</sup> Pengantar ini merupakan penulisan kembali artikel yang dalam bentuk singkat diterbitkan di Solo Pos, 12 Februari 2013 dengan judul "Menggugat Monokulturalisasi Perikanan Indonesia". Secara lengkap belum pernah diterbitkan.

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik Indonesia. 2012. Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia. Februari. Katalog BPS: 3101015. Jakarta

sedangkan hasil audit BPK menunjukkan bahwa perikanan hanya memberikan kontribusi minim terhadap penerimaan negara<sup>3</sup>. Degradasi lingkungan yang terjadi juga memprihatinkan. Kondisi yang diametrikal ini tentu saja jika dibiarkan akan memperburuk kinerja perikanan itu sendiri. Ada beberapa hal yang perlu dipikirkan dengan jernih mengenai kebijakan perikanan selama ini.

## Monokulturalisme Mengusur Sistem Lokal

Kebijakan perikanan pemerintah sejak 1960-an cenderung lebih diarahkan pada penyeragaman sistem. Sebagai contoh, revolusi biru yang diterapkan pada pertambakan udang di Indonesia mengikuti pola revolusi hijau di sektor padi. Hanya satu jenis udang saja yang ditebar di dalam tambak disertai input tinggi berupa pestisida, antibiotik, dan pakan buatan. Pada pertengahan 1990an tambak udang menghadapi epidemi virus udang yang berlangsung empat tahun, menyebabkan kematian udang hampir 100% terutama di Jawa, Sulawesi dan Sumatra. Penggunaan antibiotik *tetracycline* secara berlebihan mendorong perkembangan galur bakteri vibrio yang resisten<sup>4</sup>.

Ada dua hal penting berkaitan dengan intensifikasi dan monokultur budi daya ini. Pertama, penggunaan pestisida kimia secara terus-menerus dalam jangka panjang telah menimbulkan resistensi dan resurgensi hama. Kedua,

<sup>3</sup> Kompas. 4 September, 2012. *BPK Audit Kinerja Sektor Perikanan*.

<sup>4</sup> Jhamtani, Hira (ed.) 2003. *Revolusi Biru: Menebar Udang Menuai Bencana*. Jakarta: Konphalindo.

penggunaan satu varietas saja dalam satu sektor perikanan membuat sistem perikanan rentan.

Pada sektor perikanan tangkap, baru-baru ini Menteri Kelautan dan Perikanan, Sharif Cicip Sutardjo mencanangkan modernisasi nelayan sebagai salah satu programnya. Ada rencana 1.000 kapal untuk nelayan hingga 2014. Program dengan nilai bantuan mencapai Rp 1,5 miliar per kapal tersebut dimaksudkan untuk menjawab tantangan restrukturisasi armada perikanan rakyat Indonesia sebagai strategi mengentaskan nelayan dari kemiskinan, optimalisasi sumber pangan dari laut, dan upaya meningkatkan kontribusi ekonomi nasional.

Faktanya, banyak masalah yang muncul di lapangan. Banyak kapal di berbagai daerah *mangkrak* atau tidak dapat beroperasi. Sebagai contoh di Pelabuhan Sadeng, Gunung Kidul, Yogyakarta, dari 4 bantuan Kapal Inka Mina yang diberikan kepada nelayan Sadeng, hanya milik KUB Barokah yang dapat beroperasi, itu pun dengan berbagai penyesuaian-penyesuaian yang membutuhkan biaya besar.

Keluhan yang sering muncul bermacam-macam, mulai dari persoalan teknis operasional seperti ketidaksiapan modal, ketidaksesuaian spesifikasi kapal dan alat tangkap dengan kondisi daerah penangkapan, mesin kapal yang kurang dikenal nelayan hingga persoalan sumber daya manusia seperti sulitnya mencari anak buah kapal (ABK) sehingga niat baik pemerintah untuk meningkatkan kemampuan nelayan menangkap ikan belum terwujud.

Struktur armada penangkapan ikan kita memang masih didominasi oleh armada tradisional. Karena itu untuk memajukan perikanan harus ada modernisasi armada. Logika ini tidak salah. Yang jadi persoalan adalah kuatnya cara berpikir bahwa modernisasi armada hanyalah perubahan teknologi dan bukan perubahan moda produksi baru. Perbedaan kultur di tiap daerah dipukul rata oleh kebijakan yang seragam. Akibatnya muncul ketegangan-ketegangan sosial di masyarakat pesisir diikuti dengan gejala-gejala lain berkaitan dengan krisis budaya. Pada lokasi di mana jenis peralatan tangkap berteknologi tinggi (*modern*) berdampingan dengan yang berteknologi tradisional, peluang munculnya ketegangan sosial semakin besar. Di samping itu, dalam penggunaan teknologi tinggi, nelayan pekerja yang kurang berkecakupan (*unskilled labor*) cenderung semakin tertekan.<sup>5</sup>

Karena perhatian, dana, upaya penelitian, dan pengadaan sarana perikanan terserap untuk menyukseskan proses monokultur perikanan, pemerintah dan lembaga penelitian mengabaikan kajian, pengembangan dan perlindungan sistem perikanan lokal. Kalaupun ada upaya kajian, biasanya tidak tersedia dana dan dukungan politik yang memadai untuk menerapkan hasil kajian. Seluruh perangkat kebijakan dan insentif ekonomi di bidang perikanan diarahkan pada perikanan intensif dan monokultur. Paket kredit pembudi daya misalnya, hanya diberikan kepada pembudi daya yang menggunakan benih dan pakan unggul buatan perusahaan besar beserta bahan

<sup>5</sup> Pranadji, Tri. 1995. Gejala Modernisasi dan "Krisis Budaya" pada Kegiatan Nelayan Tangkap. Jurnal Analisis CSIS. Vol 1.

kimia perikanan, sedangkan terhadap nelayan hanya diberikan kepada nelayan yang mempunyai kapal atau jaminan tertentu.

Pembangunan perikanan itu boleh saja disusun dalam tataran makro, tetapi dalam implementasi harus memerhatikan spesifikasi lokasi dan inisiasi lokal. Ada gejala bahwa pemerintah (pusat maupun daerah) kurang begitu merespons dengan baik kemampuan lokal, terutama jika inisiasi lokal ini tidak terdapat dalam koridor proyek.

## **Reformasi Tak Kunjung Tiba**

Sejauh ini belum ada langkah komprehensif untuk mereformasi kebijakan dan institusi perikanan kita. Ada langkah-langkah perbaikan parsial, tetapi tidak ada langkah transformatif. Sebagai contoh, baru-baru ini Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mencanangkan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan. Makna revitalisasi adalah menghidupkan kembali; suatu langkah yang mungkin tidak akan berhasil banyak tanpa transformasi paradigma, kebijakan, dan institusi yang menyeluruh.

Salah satu langkah revitalisasi adalah mengaktifkan kembali para penyuluh perikanan. Pertanyaannya kemudian apakah ada reformasi mengenai isi dan cara penyuluhan serta kesejahteraan penyuluh? Adalah rahasia umum bahwa penyuluh perikanan di masa lalu berhasil membuat petambak udang menggunakan bahan-bahan kimia dengan input tinggi berupa pestisida, antibiotik, dan pakan buatan. Mereka kadang menjadi “agen” pabrik

bahan kimia daripada menjadi penyuluh yang sebenarnya. Diakui atau tidak, pasca otonomi daerah, pengelolaan Penyuluh Perikanan (dahulu Penyuluh Pertanian Bidang Perikanan) berstatus PNS di tangan pemerintah daerah masih dilingkupi beragam persoalan. Mulai minimnya akuntabilitas pada penempatan CPNS pascarekrutmen, rendahnya kompetensi dan profesionalisme, hingga masalah “dianak-tirikan”. Di sisi lain, jaminan kebebasan berserikat atau afiliasi organisasi di tingkat lokal menjadi persoalan tersendiri.

Persoalan akuntabilitas, antara lain tercermin dari masih adanya permasalahan dalam penempatan CPNS sesuai dengan formasi yang telah ditetapkan oleh Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI pascarekrutmen di berbagai daerah. Alhasil, CPNS formasi Penyuluh Perikanan hasil rekrutmen tidak seluruhnya menjadi Calon Penyuluh Perikanan. Menurut keterangan Ikatan Penyuluh Perikanan Indonesia (30/7)<sup>6</sup>, hal ini terjadi karena dua hal. Pertama, pihak yang bersangkutan lebih memilih kerja kantoran, sehingga mereka memilih untuk berdinasi di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten. Kedua, di sisi lain pihak pemerintah daerah (Pemda) mengamini upaya-upaya ini. Selain itu beberapa Pemda masih menganggap eksistensi penyuluh perikanan kurang diperlukan di mata kepala daerah. Formasi yang diusulkan oleh Pemda ke pemerintah pusat yang seyogyanya merupakan gambaran kebutuhan di daerah hanya menjadi “komoditas” belaka.

<sup>6</sup> Hendy, D.S. 2012. Dilema Penyuluh Perikanan di Daerah. Siaran Pers Ikatan Penyuluh Perikanan Indonesia. Senin, 30 Juli. <http://ipkani.org>.

Selanjutnya, Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu mengubah seluruh kebijakannya, dari orientasi intensifikasi dan monokulturalisasi (penyeragaman) ke arah perikanan berbasis akar rumput (pembudi daya ikan, nelayan, dan pengolah ikan) dan lingkungan. Namun, reformasi tak kunjung tiba. Amanat UU No. 68/2002 tentang Ketahanan Pangan dengan jelas menyebutkan bahwa ketersediaan pangan salah satunya dipenuhi melalui sistem produksi yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal (pasal 2).

## **Memilih Paradigma dan Meluruskan Salah Urus**

Uraian di atas menunjukkan bahwa “stagnansi” perikanan Indonesia ini bukan persoalan kelangkaan sumber daya atau teknologi, melainkan sebuah pilihan politik baik di tingkat lokal maupun nasional. Pemerintah bisa mengambil keputusan politik untuk memastikan semua warga tidak lapar dengan mengubah paradigma ekonomi, budaya, dan kebijakan nasional yang memihak kepada akar rumput serta produsen pangan. Paradigma monokultur perlu diubah menjadi paradigma keberagaman dan pengembangan agroekosistem berdasarkan keunggulan lokal.

Bukankah sebuah ironi jika negara *megabiodiversity* (keanekaragaman hayati amat tinggi) kata masyarakat internasional, *kolam susu* kata Koes Plus mengalami rawan pangan dan gizi buruk—yang justru banyak terjadi pada produsen pangan (nelayan dan petani)? Jadi, persoalan



kecukupan pangan dan gizi serta minimnya kontribusi sektor perikanan terhadap negara lebih disebabkan oleh sesat pikir dan salah urus daripada kemiskinan atau infrastruktur yang tidak memadai.

Salah urus pembangunan perikanan dapat diluruskan melalui tiga kebijakan berikut ini: *Pertama*, kebijakan perikanan harus menjadi bagian dari pembangunan pedesaan yang ramah petani dan nelayan, ramah lingkungan dan adil dengan sasaran agar penduduk desa tidak harus keluar desa atau keluar kabupaten untuk mendapatkan pendidikan hingga SMA, atau untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan pelayanan informasi pasar. Untuk itu, pembangunan infrastruktur (telepon, internet, listrik, jalan, teknologi pengolahan yang tepat guna) yang terkait perlu diintensifkan di pedesaan. Swasembada desa harus dijadikan tujuan utama.

*Kedua*, kebijakan perikanan tidak boleh bersifat seragam melainkan harus didasarkan pada keunggulan komparatif lokal. Target yang dibuat di tingkat nasional tidak harus dibebankan kepada tingkat lokal, terutama bila target tersebut dicapai melalui teknologi yang merusak sumber daya alam dan sistem lokal.

*Ketiga*, kebijakan perikanan harus dirumuskan melalui konsultasi partisipatif dengan akar rumput. Hal ini membutuhkan perubahan pandangan di mana para pelaku perikanan dianggap sebagai produsen pangan yang harus dihargai. Hak sosial, ekonomi, kultural mereka harus dilindungi dan dijadikan landasan pembuatan kebijakan. Pemerintah sering memberikan insentif ekonomi berupa

keringanan pajak, subsidi, atau dukungan politik bagi perusahaan dan investasi di bidang industri. Hal yang sama perlu dilakukan bagi pelaku perikanan, yang jasanya justru lebih besar yaitu memberi pangan kepada seluruh rakyat Indonesia.

Perlu diingat bahwa pihak yang menguasai pangan akan menguasai dunia. Kemandirian dan kedaulatan atas pangan akan membebaskan suatu negara dari ketergantungan pada negara lain dan pada perusahaan multinasional. Kedaulatan atas pangan merupakan kedaulatan politik sebuah negara dan bagi negara yang kaya akan sumber daya seperti Indonesia, tidak ada warga negara yang lapar adalah sebuah pilihan politik.

Gagasan-gagasan yang bertebaran dalam buku ini sedikit banyak merefleksikan kegelisahan kaum muda, sekaligus pula mewakili suara rakyat pada umumnya. Terima kasih kepada mahasiswa yang telah berkontribusi dalam penulisan buku ini. Kami, tergerak untuk membuktikan bahwa mahasiswa tidak hanya bisa membuat kegaduhan secara riil, namun juga mampu memberikan gebrakan secara intelektual.

Melalui buku ini, kami tak hendak bersolek dengan pengetahuan yang berderet catatan kaki, melainkan ingin berkarya membangun gagasan dan kesadaran kolektif di ruang publik. Meski sederhana, semoga buku ini membawa implikasi lebih luas, terutama sebagai kontribusi untuk menyusun kebijakan perikanan kedepan.