

PENANGKAPAN IKAN ILEGAL DI LAUT KAWASAN PERBATASAN SANGIHE¹: DARI *LONDE* KE *PUMPBOAT*

ILLEGAL FISHING IN THE AREA SANGIHE SEA BORDER: FROM LONDE TO PUMPBOAT

Mochammad Nadjib

Pusat Penelitian Ekonomi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jl Gatot Subroto Kav 10 Jakarta Selatan
mochammadnadjib13@gmail.com

Abstrak

Indonesia tidak saja sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, juga sekaligus memiliki potensi besar sebagai produsen ikan laut. Meskipun demikian, potensi ini belum bisa dimanfaatkan sepenuhnya terutama oleh masyarakat pesisir di kawasan perbatasan, diantaranya masyarakat Kabupaten Kepulauan Sangihe. Banyak terjadi aktivitas penangkapan ikan secara ilegal yang dilakukan oleh nelayan asing, terutama nelayan Filipina. Adakah faktor di luar keamanan yang mendorong maraknya aktivitas ilegal di Sangihe? Artikel ini mendiskusikan hubungan antara terjadinya pergeseran jenis perahu dan teknologi penangkapan dengan munculnya aktivitas *illegal fishing*. Hipotesa yang dapat ditarik adalah, meskipun nelayan Sangir adalah pelaut ulung, tetapi perahu dan teknologi penangkapannya tidak sesuai dengan tradisi kebiasaan dan budaya setempat. Artikel ini bersumber dari hasil penelitian “Kedaulatan Indonesia di Kawasan Perbatasan”, kasus di kawasan perbatasan laut. Sumber data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, FGD dan observasi di ibukota kabupaten dan pulau terluar serta memanfaatkan sumber data sekunder. Pergeseran jenis perahu dan teknologi penangkapan telah meminggirkan nelayan Sangir dari *fishing ground*, perannya kemudian diisi secara ilegal oleh nelayan Filipina.

Kata kunci: Pergeseran jenis perahu, teknologi penangkapan, nelayan Sangir, nelayan Filipina, penangkapan ikan dan perdagangan ilegal.

Klasifikasi JEL: A14, Q22

Abstract

Indonesia is not only one of the largest archipelagic countries in the world, but also has great potential as a marine fish producer. Nevertheless, this potential has not been fully utilized, especially by coastal communities in the border area, including the community of Sangihe Islands District. Many illegal fishing activities conducted by foreign fishermen, especially Filipino fishermen. Are there any factors outside of security that intensify the proliferation of illegal activities in Sangihe? This article discusses the relationship between shifting boat types and fishing technology with the emergence of illegal fishing activities. The hypothesis is that although Sangir fishermen are excellent sailors, their boats and fishing technology is not in line with local customs and culture. This article is based from the research result of “Indonesian sovereignty in Border Area”, case in marine border area. Data were collected through in-depth interviews, FGDs and observations in the district and outer islands as well as utilizing secondary data sources. Shifting types of boats and fishing technology have marginalized Sangir fishermen from their fishing ground, Their role were later taken illegally by Filipino fishermen.

Keywords: *Shifting boat type, fishing technology, Sangir fisherman, Philippine fisherman, illegal fishing.*

JEL Classification: *A14, Q22*

¹ *Sangihe* adalah nama daerah administratif kepulauan di Sulawesi bagian utara, tetapi masyarakat lain di Sulawesi Utara menyebutnya dengan sama *Sangir* atau *Sanger*. Lihat Alffian Walukow, *Kebudayaan Sangihe*, Langeneng, tanpa penerbit, hal 11, 2009. Dalam konteks tulisan ini, *Sangihe* dipakai untuk menunjuk suatu wilayah, sedangkan *Sangir* dipakai untuk menyebut masyarakat atau penduduk yang secara kultural berasal dari wilayah *Sangihe*.

PENDAHULUAN

Indonesia tidak saja sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, juga sekaligus sebagai produsen ikan laut yang potensial. Potensi lestari² sumber daya perikanan laut Indonesia diperkirakan sebesar 6,52 juta ton per tahun, artinya dalam setahun setidaknya akan mampu dihasilkan 6,52 juta ton ikan. Meskipun demikian, tingkat pemanfaatannya pada 2012 masih jauh dari optimal, hanya mencapai 5,44 juta ton per tahun dengan nilai produksi Rp 72 triliun (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013).

Meski potensi sumber daya perikanan Indonesia sangat melimpah, tetapi permasalahan struktural masih menjadi kendala utama sehingga masyarakat pesisir belum dapat disjahterakan dengan melimpahnya sumberdaya tersebut. Dilihat dari kontribusi ekonominya terhadap Pendapatan Nasional, sektor kelautan dan perikanan pada tahun 2011 berkontribusi terhadap total Produk Domestik Bruto (PDB) relatif masih terlampaui kecil yaitu hanya sebesar 3,05% atau kalau dihitung dengan PDB non minyak dan gas mencapai 3,33% (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2013). Salah satu penyebab rendahnya sumbangan sektor kelautan, utamanya sub sektor perikanan tangkap adalah adanya praktek *Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU Fishing)* yang dilakukan oleh nelayan-nelayan asing terhadap perairan Indonesia, khususnya di kawasan perbatasan. Data dari *Food and Agriculture Organization (FAO)* menunjukkan, bahwa kerugian dunia akan penangkapan ikan secara ilegal mencapai 11-30 juta ton per tahun, dengan taksiran total kerugian sekitar US \$ 10-23 miliar. Dari jumlah itu, sekitar 30% kejahatan perikanan dunia berlangsung di perairan Indonesia. Kalau berpijak dari taksiran kerugian yang menjadi ukuran FAO, maka potensi penerimaan ikan yang hilang akibat penangkapan ilegal di Indonesia mencapai Rp 100 triliun (Kompas, 27 Juni 2014). Kasus Kepulauan Sangihe, antara Januari sampai Maret 2013 telah ditangkap sebanyak lima (5) *Pumpboat* asal

² Untuk menentukan estimasi potensi lestari sumberdaya ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Indonesia, diputuskan melalui Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. KEP.45/MEN/2011.

Filipina, bahkan sepanjang tahun 2011 Pangkalan TNI Angkatan Laut Tahuna³ telah menangkap sebanyak 146 *Pumpboat* asal Filipina dengan sitaan ikan tuna lebih dari 50 ton (Kompas, 6 Juni 2012). Diperkirakan jumlah kerugian negara akan lebih besar lagi jika ditambah dengan kasus *illegal, unregulated* dan *unreported fishing* yang tidak terungkap.

Meskipun Indonesia telah memiliki undang-undang yang mengesahkan adanya pengawasan di daerah pesisir dan lautan serta telah meratifikasi berbagai kesepakatan untuk mencegah terjadinya berbagai aktivitas ilegal, tetapi kegiatan penangkapan ikan ilegal masih marak terjadi di Indonesia, diantaranya terjadi di Kepulauan Sangihe yang secara geografis terletak di kawasan perbatasan dengan Filipina. Menjadi pertanyaan dalam tulisan ini adalah, kenapa nelayan asing dengan mudahnya melaksanakan aktivitas ilegal di Sangihe? Adakah faktor di luar keamanan yang mendorong maraknya kegiatan ilegal tersebut?

TINJAUAN PUSTAKA

Definisi *Illegal Fishing*

Aktivitas *Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU Fishing)* merupakan bentuk-bentuk dari pencurian ikan (*illegal fishing*). Kurang adanya kontrol efektif dari negara terhadap sumber daya laut merupakan akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya pencurian ikan.

Menurut *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982)*, yang dapat dikategorikan sebagai aktivitas *IUU Fishing* meliputi:

1. Kegiatan penangkapan ikan secara tidak sah di perairan wilayah atau Zona Ekonomi Eksklusif suatu negara, atau tidak memiliki izin dari negara tersebut (*illegal fishing*);
2. Kegiatan penangkapan ikan di perairan wilayah atau Zona Ekonomi Eksklusif suatu negara dengan tidak mematuhi aturan yang berlaku di negara tersebut (*unregulated fishing*); dan
3. Kegiatan penangkapan ikan di perairan wilayah atau Zona Ekonomi Eksklusif suatu

³ Tahuna, adalah ibukota Kabupaten Kepulauan Sangihe, Sulawesi Utara.

negara dengan tidak melaporkan aktivitas operasionalnya maupun data kapal dan hasil tangkapannya (*unreported fishing*). Aktivitas *unreported fishing* semacam ini merupakan bentuk-bentuk pencurian ikan yang paling banyak ditemukan dalam IUU *Fishing*, yaitu penangkapan ikan oleh negara lain tanpa ijin dari negara yang memiliki hak.

Berdasarkan klasifikasi yang termasuk dalam kategori IUU *Fishing* tersebut, maka aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan asing berdasarkan hukum internasional hanya diperbolehkan pada Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) sepanjang ada perjanjian dan kesepakatan dengan negara pemilik hak. Aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan asing yang dilakukan di luar ZEE dapat dikategorikan sebagai aktivitas ilegal (Nikijuluw, 2008).

Berdasarkan konvensi PBB tentang hukum Laut yang dimuat dalam UNCLOS 1982 terdapat perbedaan pranata hukum laut yang *menjadi bagian* dari wilayah negara dan pranata yang *bukan* menjadi bagian wilayah negara. Pranata yang menjadi bagian wilayah negara tunduk pada kedaulatan dan hukum nasional negara tersebut. Dapat dimasukkan dalam kategori ini adalah laut yang masuk dalam wilayah teritorial dan perairan pedalaman. Adapun pranata yang bukan menjadi bagian wilayah negara, dimana negara pantai meskipun memiliki yuridiksi tertentu tetapi terbatas sifatnya, yaitu wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Di wilayah ZEE, negara lain masih diizinkan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati sepanjang telah ada perjanjian atau kesepakatan bilateral dengan negara pantai pemilik hak berdaulat atas ZEE. Hak kebebasan melakukan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati di wilayah ZEE ini, salah satunya adalah kesempatan menjalankan aktivitas penangkapan ikan⁴. Meskipun demikian, aktivitas penangkapan ikan tersebut harus memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

1. Telah ada perjanjian bilateral antara pemerintah pemilik hak berdaulat dengan pemerintah negara asing asal kapal penangkap ikan.
2. Kebangsaan kapal ikan yang digunakan sama dengan kebangsaan orang atau badan hukum asing yang mengoperasikannya.

⁴ Lihat UNCLOS 1982 pasal 62 ayat (2)

3. Terdapat surplus jumlah tangkapan yang diperbolehkan (JTB)⁵, dalam hal ini hak suatu negara asing dapat menangkap ikan di perairan negara lain dibatasi oleh ketentuan ada atau tidak adanya surplus tangkapan yang masih diperbolehkan. Apabila masih ada surplus tangkapan yang diperbolehkan karena tidak dapat dieksplorasi serta dieksplotasi oleh nelayan domestik, maka kapal penangkap ikan asing diperbolehkan menangkap ikan di daerah tersebut.

Untuk menanggulangi praktik ilegal ini, FAO (*Food and Agriculture Organization*) sebagai salah satu badan dunia telah memformulasikan praktik penangkapan ikan ilegal ke dalam ketentuan-ketentuan *Code of Conduct for Responsible Fisheries (Code of Conduct)*. Komite FAO tentang perikanan telah merumuskan pengembangan suatu standar perilaku yang mengarah pada praktik-praktik pengelolaan perikanan yang berkelanjutan dan bertanggung jawab. Dalam *Code of Conduct* ini ditetapkan asas dan standar untuk diterapkan melalui upaya-upaya konservasi, pengelolaan dan pengembangan sumber daya perikanan (FAO, 1995). Untuk mencapai tujuan dalam *Code of Conduct* tersebut dibutuhkan upaya dari negara pemilik sumberdaya dan komunitas internasional guna menjamin pengusahaan sumber daya hayati perairan secara selaras dan serasi dengan kelestarian ekosistemnya. *Code of Conduct* yang disusun FAO itu merupakan aspek teknis yang menjadi ketentuan pelaksanaan dari konvensi PBB tentang hukum laut (UNCLOS 1982).

Penerapan Hukum Laut di Indonesia

Indonesia adalah negara kepulauan (*archipelagic state*). Sebagai negara kepulauan, peran laut sangatlah penting dalam menarik garis batas maritim antar negara.

Arti penting ditetapkannya Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS, *United Nations Convention on the Law of the Sea*)

⁵ Jumlah tangkapan yang diperbolehkan ditetapkan secara penuh oleh otoritas pemerintah pemegang kedaulatan dan hak berdaulat atas sumber daya ikan yang berada di wilayah perairannya, setelah memperhatikan tingkat regenerasi sumber daya ikan dan daya dukung lingkungan.

pada tanggal 10 Desember 1982 bagi Indonesia adalah, diterimanya konsep negara kepulauan. Dikategorikan sebagai negara kepulauan dalam UNCLOS 1982, Bab IV pasal 46 adalah:

- (a) *suatu negara yang seluruhnya terdiri dari satu atau lebih kepulauan dan dapat mencakup pulau-pulau lain;*
- (b) *“kepulauan” berarti suatu gugusan pulau, termasuk bagian pulau, perairan di antaranya dan lain-lain wujud alamiah yang hubungannya satu sama lainnya demikian eratny sehingga pulau-pulau, perairan dan wujud alamiah lainnya itu merupakan suatu kesatuan geografi, ekonomi dan politik yang hakiki, atau yang secara historis dianggap sebagai demikian.*

Konsep negara kepulauan Indonesia sebelumnya telah ditetapkan melalui Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957 yang merevisi batas-batas teritorial laut Indonesia yang telah ditetapkan oleh pemerintah penjajahan Belanda dalam *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* tahun 1939. Konsep dalam *Territoriale Zee en Maritieme Kringen Ordonantie* menyatakan bahwa lebar wilayah laut Indonesia adalah tiga (3) mil diukur dari garis rendah di pantai masing-masing pulau Indonesia. Sebaliknya dalam deklarasi Djuanda telah menentukan batas-batas teritori Indonesia:

- a) Lebar laut teritorial Indonesia adalah 12 mil laut yang diukur dari garis pangkal lurus yang menghubungkan titik-titik terluar dari ujung-ujung pulau Indonesia terluar.
- b) Semua perairan yang terletak pada sisi dalam garis pangkal lurus tersebut berubah statusnya dari laut teritorial atau laut lepas menjadi perairan pedalaman, dimana kedaulatan negara atas perairan tersebut praktis sama dengan kedaulatan negara atas daratannya.

Deklarasi Djuanda ini dikukuhkan dalam Undang-Undang Nomor 4 PrP Tahun 1960, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia. Sebelumnya Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia. Setelah disepakatinya konvensi PBB tentang hukum laut (UNCLOS)

tersebut, telah memberikan kesatuan pandang dan penafsiran yang seragam dalam mengawasi serta memanfaatkan kawasan pesisir dan lautnya beserta sumber daya yang ada di dalamnya untuk kepentingan nasional. Konvensi PBB tentang hukum laut ini, kemudian disikapi oleh pemerintah Indonesia dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS - *United Nations Convention on the Law of the Sea*). Dengan demikian, Indonesia memiliki kedaulatan, hak serta wewenang penuh yang diakui oleh dunia internasional dalam mengatur, mengelola dan memanfaatkan kekayaan laut yang dimilikinya. Selain itu, Indonesia juga memiliki hak berdaulat atas sumber kekayaan alam dan berbagai kepentingan yang berada di atas, di bawah permukaan dan di lapisan bawah dasar laut Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), yang lebarnya 200 mil diukur dari garis pangkal laut teritorial Indonesia⁶.

Setelah diratifikasinya UNCLOS 1982 dan ditetapkannya Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia sebagai salah satu wilayah pengelolaan perikanan Indonesia, maka ditetapkanlah wilayah pengelolaan perikanan dalam Undang-undang No. 31 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi Undang-undang No 45 tahun 2009 tentang Perikanan. Salah satu wilayah pengelolaan perikanan Indonesia adalah Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI)⁷. Dengan demikian, aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan asing berdasarkan konvensi PBB tentang hukum laut hanya diperbolehkan pada Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) sepanjang negara bendera kapal penangkap ikan tersebut telah melakukan kerjasama bilateral dengan negara Indonesia. Aktivitas penangkapan ikan oleh nelayan asing yang dilakukan di luar ZEEI, tetapi masuk dalam wilayah teritorial dan perairan pedalaman dapat dikategorikan sebagai aktivitas ilegal.

⁶ Lihat Undang-undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1983 pasal 2 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

⁷ Lihat Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 2004 pasal 5 ayat (1) tentang Perikanan.

METODE PENELITIAN

Makalah ini ditulis berdasarkan hasil penelitian tentang *Kedaulatan Indonesia di Kawasan Perbatasan* pada tahun 2014, dengan kasus kawasan perbatasan laut. Salah satu lokasi penelitian adalah Kabupaten Kepulauan Sangihe, yang berbatasan dengan Filipina.

Data primer dikumpulkan melalui wawancara mendalam, *Focus Group Discussion (FGD)* dan observasi lapangan di ibukota kabupaten maupun di Marore sebagai pulau terluar yang berbatasan dengan Filipina. Data sekunder memanfaatkan dari sumber-sumber tertulis yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Narasumber yang diwawancara meliputi para nelayan nakhoda (*captain*) dan awak perahu yang berasal dari Sangir maupun yang datang dari Filipina, para pemilik perahu, pengelola perahu Filipina (*Pumpboat*), para pedagang ikan (*tibo-tibo*) yang memiliki hubungan bisnis dengan nelayan. Informan kunci terdiri dari orang-orang yang banyak mengetahui dan memahami permasalahan *illegal fishing* yang terjadi di Sangihe, diantaranya meliputi pejabat pemerintah yang secara langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan nelayan serta tokoh-tokoh masyarakat yang memahami permasalahan yang diteliti. Sumber informasi dipilih melalui metode *triangulasi* yakni informasi yang diperoleh dari seorang informan, dikembangkan untuk menggali informasi yang lebih mendalam serta untuk mendapatkan informan kunci lainnya. Untuk dapat menggali topik penelitian secara lebih fokus, maka wawancara dipandu dengan panduan wawancara (*interview guide*). Analisis yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu dengan melakukan pemahaman yang komprehensif. Pemahaman yang komprehensif ini menempatkan objek kajian dalam konteks hubungan kausalitas, dan konsep empati sebagai pendekatan. Pendekatan empati yang dimaksud adalah pendekatan yang berupaya memahami permasalahan penelitian dari perspektif pelaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Potensi Sumber Daya Ikan

Nelayan Sangihe umumnya menangkap ikan pada perairan Laut Sulawesi. Berdasarkan pembagian

wilayah pengelolaan perikanan (WPP) Indonesia, laut Sulawesi termasuk wilayah pengelolaan 716 bersama dengan laut di sekitar Talaud dan Halmahera Utara.

Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan (2013), estimasi potensi sumberdaya ikan WPP 716 yang meliputi kawasan Laut Sulawesi, Talaud dan Halmahera bagian utara mencapai sekitar 333,7 ribu ton per tahun. Meskipun demikian pemanfaatannya pada tahun 2012 baru sekitar 196,5 ribu ton per tahun. Dilihat dari kelompok sumber daya ikannya, maka jenis ikan yang banyak ditangkap adalah *palagis besar* yang selama tahun 2012 sebanyak 101,7 ribu ton telah ditangkap. Selanjutnya *palagis kecil* pada tahun yang sama telah ditangkap sebanyak 62,8 ribu ton, dan ikan *demersal* hanya ditangkap sebanyak 17,1 ribu ton. Ketiga jenis ikan tersebut masih belum optimal dimanfaatkan, artinya jumlah tangkapan masih lebih sedikit dibandingkan potensi lestarnya.

Potensi kekayaan sumberdaya ikan yang terdapat di kawasan Laut Sulawesi dan sekitarnya, serta pemanfaatannya yang masih belum optimal menyebabkan banyak pihak yang mempunyai kemampuan teknologi berusaha untuk mengeksploitasinya. Diantara pihak-pihak yang ingin memanfaatkan kawasan tersebut secara ilegal, adalah nelayan Filipina dengan armada *Pumpboat*. Selain pemanfaatan ilegal, terdapat pula bentuk-bentuk kerjasama (*joint venture*) antara perusahaan Indonesia dengan asing dalam mengeksploitasi kawasan tersebut. Meskipun demikian, dalam praktiknya kerjasama ini sering merugikan Indonesia⁸. Informasi yang diperoleh di lapangan menunjuk berbagai modus operandi dalam aktivitas penangkapan ikan secara ilegal. Diantara modus operandi nelayan asing dalam aktivitas penangkapan ikan secara ilegal adalah, melakukan pencurian ikan; menangkap ikan dengan mempergunakan peralatan tangkap yang sangat merusak lingkungan dan habitat ikan seperti menggunakan peledak dan bahan kimia serta alat tangkap *trawl*; memanipulasi administrasi kepemilikan kapal dan daerah penangkapan ikan (*fishing ground*), serta melakukan transfer bongkar muat ikan hasil tangkapan ke kapal pengangkut

⁸ Lihat "Kapal Siluman di Laut Nusantara" investigasi yang dimuat *Tempo* 23-29 Juni 2014.

asing di tengah laut (*transshipment*). Dari modus operandi tersebut, perahu *Pumpboat* dari Filipina yang menangkap ikan di Laut Sulawesi banyak yang langsung membawa dan membongkar ikan tangkapannya di pelabuhan General Santos, Filipina tanpa masuk dan mendaratkan ikan di pelabuhan perikanan Indonesia⁹. Dengan demikian kegiatan tersebut telah melanggar Undang-undang Republik Indonesia No 31 tahun 2004 pasal 41 ayat (3) dan (4) tentang perikanan, bahwa setiap kapal penangkap ikan harus mendaratkan ikan tangkapannya di pelabuhan perikanan yang ditetapkan, dan setiap pelanggaran akan dikenakan sanksi baik berupa peringatan, pembekuan izin maupun pencabutan izin.

Volume dan Nilai Produksi Ikan.

Data statistik yang diterbitkan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan (2013) menunjukkan bahwa pemanfaatan ikan di wilayah penangkapan Laut Sulawesi dan Halmahera utara relatif masih *underfishing* dari potensi lestari. Potensi ikan di kawasan ini masih sangat kaya dengan ikan jenis *palagis kecil*, dan *palagis besar*, terutama spesies *tuna*.

Data resmi pemerintah Kabupaten Kepulauan Sangihe, baik yang dipublikasikan pada *Sangihe dalam Angka* maupun yang menjadi bahan laporan Dinas Kelautan dan Perikanan setempat menunjukkan selama kurun waktu 2009-2013 rata-rata ikan yang ditangkap nelayan setempat jumlahnya relatif masih sedikit yaitu di bawah 10.000 ton per tahun. Meskipun dalam

perkembangannya terjadi pertumbuhan jumlah ikan yang ditangkap yaitu sekitar 16,9% per tahun, tetapi jumlah tangkapan tersebut masih lebih kecil dari potensi lestarinya (*underfishing*). Demikian pula dengan nilai produksi ikan tangkapan nelayan setempat, selama kurun waktu 5 tahun telah terjadi pertumbuhan nilai produksi sekitar 26,%,

Sesuatu yang menarik dari pendalaman di lapangan menunjukkan, bahwa angka volume dan nilai produksi dalam statistik belum tentu menunjukkan realita yang sebenarnya. Boleh jadi kenyataan ikan yang ditangkap dari Laut Sulawesi jauh lebih banyak dari catatan statistik. Ada dua permasalahan yang dapat membedakan antara realita hasil tangkapan dengan data statistik resmi pemerintah, yaitu:

- 1) Metode pencatatan untuk mendapatkan data tangkapan yang diterapkan oleh Dinas Kelautan setempat hanya didasarkan dari pengakuan pemilik dan pengelola perahu semata, bukan dari realita ikan yang didaratkan di pelabuhan pendaratan. Pemilik dan pengelola perahu menyampaikan informasi rata-rata produksi ikan tangkapan selama 7 bulan terakhir beserta nilai penjualannya. Berdasarkan rata-rata produksi dan estimasi penjualan yang telah dilakukan, maka pemilik dan pengelola perahu dipungut 2,5% sebagai retribusi¹⁰. Oleh karena itu sangat mungkin terjadi pemilik dan pengelola

¹⁰ Wawancara dengan staf Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Sangihe, tanggal 22 Mei 2014.

Volume dan Nilai Produksi Perikanan Tangkap Kabupaten Kepulauan Sangihe, 2009–2013

Tahun	Volume Produksi (ton)	Nilai Produksi (Ribu Rp)
2009	7.063,50	52.789,645
2010	7.723,54	63.824,710
2011	8.189,88	69.645,675
2012	8.209,36	68.806,867
2013	8.501,86	71.833,190
Pertumbuhan (%)	16,9	26,5

Sumber: 1. Sangihe Dalam Angka, 2010

2. Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Sangihe, 2014

⁹ Wawancara dengan seorang captain *Pumpboat* dan boss pengelola *Pumpboat* Filipina di tempat pendaratan ikan Pasar Tawo'e, kawasan Teluk Tahuna tanggal 25 Mei 2014.

perahu akan menyampaikan laporan lebih rendah dari kenyataan hasil tangkapan dan hasil penjualannya, dengan menyampaikan data lebih rendah maka nilai pembayaran retribusinya juga lebih sedikit.

- 2) Banyak informasi yang menunjukkan bahwa hasil tangkapan nelayan, terutama ikan tuna sering dijual kepada kapal-kapal asing di tengah laut (*transshipment*) atau melakukan barter dengan bahan kebutuhan sehari-hari. Selain itu sebagian ikan tuna hasil tangkapan nelayan dijual langsung ke General Santos, Filipina tanpa mengurus administrasi eksport¹¹.

Pergeseran Jenis Perahu dan Teknologi Penangkap Ikan serta Implikasinya

Dilihat dari geografinya, Kabupaten Sangihe merupakan daerah gugusan kepulauan yang berjumlah 105 buah pulau besar dan kecil dengan garis pantai sekitar 297 km (Bappeda Kabupaten Sangihe, 2013). Sebagai kawasan kepulauan, perahu merupakan sarana vital untuk menghubungkan beberapa pulau dalam memperlancar aktivitas perekonomian Sangihe. Potensi ekonomi Sangihe selain perikanan tangkap juga hasil kebun, utamanya adalah kelapa, pala, dan cengkih. Dengan demikian, tanpa perahu niscaya perekonomian Sangihe akan merosot. Oleh karena itu, hampir di setiap kampung memiliki ahli dalam membuat perahu.

Perahu tradisional Sangihe dikenal dengan nama perahu *Bininta*, menurut sejarahnya perahu ini sering digunakan sebagai armada perang laut antara Portugis melawan VOC. Oleh leluhur orang Sangir, perahu ini banyak digunakan untuk berlayar ke Halmahera, Malaka, Manila, dan bahkan sampai ke Batavia. Dalam perjalanan waktu berkembang pula jenis-jenis perahu yang lain, diantaranya adalah perahu *Kora-kora* dan *Koteng* yang awalnya menjadi perahu kerajaan dan *Londe* sebagai perahu penangkap ikan disamping untuk mengangkut hasil kebun. Perkembangan perahu *Koteng* saat ini telah

berubah menjadi *Pamo* (Walukow, 2009) yaitu perahu dengan mesin *in board* untuk menangkap ikan *palagis*. Perkembangan jenis perahu ini tidak terlepas dari kemampuan masyarakat Sangir dalam merancang dan membuat perahu yang jarang dimiliki oleh etnis lain di Sulawesi Utara. Dilihat dari tipologinya, *Pamo* merupakan perahu yang umumnya menggunakan mesin penggerak *in board* bekas truck, dengan tonase sekitar 15-30 GT. *Pamo* dilengkapi dengan palka untuk menyimpan es dan hasil tangkapan, serta secara teknis merupakan perahu yang sejak dulu kala telah dipergunakan untuk menangkap ikan oleh nelayan Sulawesi Utara, utamanya dari Sangir. Biasanya *Pamo* dipergunakan untuk menangkap ikan *palagis* dengan menggunakan alat tangkap jenis *hook and lines* yang meliputi *troll line* (pancing tonda), *hand line* (pancing ulur) atau *long line* (rawai tuna). Adapun perahu *Londe* merupakan perahu dayung tipe lesung bercadik ganda dengan bobot antara 1-2 GT yang dalam perkembangannya sebagian telah menggunakan mesin tempel. Untuk menjaga kestabilan pelayaran, perahu ini dilengkapi dengan cadik di kiri kanannya (istilah setempat adalah *sema-sema* atau *sahemang*). Perahu ini dimanfaatkan untuk menangkap ikan di sekitar pulau dan daerah berkarang yang tidak terlalu jauh, serta sebagai penghubung mobilitas masyarakat antar desa maupun antar pulau yang berdekatan. Masyarakat setempat menyebutnya dengan istilah “taksi laut” yaitu untuk mengangkut penumpang beserta produk-produk pertanian. Selain itu, perahu *Londe* digunakan pula untuk mencari ikan dengan cara memancing, menjaring, dan aktivitas *maneke*¹².

Dalam perkembangannya, peran perahu *Londe* saat ini sudah mulai tersingkir. Sudiyono (2014) dalam penelitian etnografi mengatakan, tahun 1990-an pelabuhan Tahuna (ibukota Kabupaten Kepulauan Sangihe) masih dipadati oleh perahu *Londe* dan taksi laut sebagai transportasi pelayaran tradisional yang menghubungkan Tahuna dengan desa-desa pesisir dan pulau-pulau di seputar Sangihe Besar. Saat ini transportasi antar desa dalam satu pulau telah digantikan oleh mobil

¹¹ Wawancara dengan staf Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Sangihe, tanggal 22 Mei 2014, diperkuat dengan informasi seorang *captain* perahu *pumboat* dari Filipina dan pengelola perahu *pumboat* di area pendaratan ikan Pasar Tawo'e Tahuna tanggal 25 Mei 2014.

¹² *Maneke* adalah aktivitas menangkap ikan secara berkelompok yang melibatkan seluruh warga desa dengan menggunakan *seke*, yaitu alat tangkap ikan berupa jaring yang digunakan secara tradisional oleh warga beberapa pulau di Sangihe.

angkutan kota dan angkutan perdesaan, sedangkan pemanfaatan untuk menangkap ikan digantikan oleh *Pumpboat* yang teknologinya mengadopsi dari Filipina. Secara teknis antara *Pumpboat* dan *Londe* menunjukkan spesifikasi yang relatif sama, yaitu di kiri kanannya dilengkapi dengan *cadik* sebagai teknik penyeimbang perahu saat berlayar. Hanya bedanya adalah, *cadik* yang terdapat pada *Pumpboat* lebih lebar dan diberi bentangan bambu yang relatif lebih kokoh dibandingkan *Londe*. Teknologi *cadik* yang lebih lebar dan kuat, menjadikan di atas *cadik* dapat memuat beberapa sekoci sekaligus (disebut *Pakura*). *Pakura* ini dimanfaatkan untuk mobilitas awak perahu dalam memancing dan menangkap ikan di sekitar *rumpon* yang dipasang di tengah laut, khususnya tuna. Meskipun secara teknis, antara *Pumpboat* dan *Londe* relatif sama, tetapi dari segi harga *Pumpboat* relatif lebih murah. Murahannya harga *Pumpboat* karena lebih sedikit dalam memanfaatkan kayu dibandingkan *Londe*. Pemanfaatan kayu hanya pada kerangka dan lunas perahu, sedangkan dinding-dinding perahu mempergunakan kayu lapis yang tahan air laut (*marine multiplex*) dilapis dengan fiber dan cat anti karat serta pemasangannya mempergunakan lem multipleks serta diperkuat dengan paku tembaga. Semua bahan untuk membuat *Pumpboat* tersebut dipasok dari Filipina, dan telah banyak toko di Tahuna yang menyediakan bahan pembuat *Pumpboat* tersebut. Meskipun ketersediaannya mudah didapat, tetapi seluruh bahan dan teknologi pembuatan perahu sangat tergantung dari Filipina. Sebaliknya kayu untuk membuat perahu *Londe* persediaannya tidak lagi sebanyak dulu. Secara tradisi perahu *Londe* dan *Pamo* menggunakan jenis kayu lokal¹³ dengan diameter antara 75-100 cm. Akan tetapi saat ini keberadaan jenis kayu lokal tersebut sudah semakin langka, terutama yang berdiameter di atas 45 cm.¹⁴ Walaupun ada, harganya juga relatif lebih mahal dibandingkan dengan *marine multiplex*. Menurut Hoetagaol (2012), kesulitan mendapatkan kayu sebagai bahan baku pembuat perahu *Londe* dan juga

dalam membangun rumah sebenarnya sudah dirasakan sejak awal abad ke-20. Indikasinya adalah banyak rumah, sekolah, dan gereja dibuat menggunakan bahan kayu dari batang kelapa yang persediaannya masih berlimpah.

Selain kesulitan dalam memperoleh kayu bahan baku pembuat *Londe*, membuat *Pumpboat* relatif lebih mudah dan cepat. *Pumpboat* juga memiliki banyak kelebihan dibandingkan *Londe*, diantaranya adalah bobotnya relatif ringan, mampu bergerak lincah untuk menghindari gelombang. Oleh karena itu *Pumpboat* cocok dipergunakan untuk menangkap jenis ikan *palagis* yang gesit, mampu secara cepat berpindah-pindah lokasi perairan dan beruaya¹⁵ secara berkelompok, diantaranya adalah jenis ikan cakalang dan tuna yang nilai ekonominya cukup tinggi. Meskipun demikian kelemahan *Pumpboat* adalah lebih mudah terbalik, tetapi teknologi sepasang *cadik* yang lebar dan kuat memungkinkannya tetap mengapung di permukaan dan tidak tenggelam ke dasar lautan. Untuk menghindari kemungkinan terbalik, maka nelayan biasanya memberi muatan dengan barang-barang yang cukup berat supaya terjaga kestabilannya. Ketangguhan, kelincahan dan murahannya harga *Pumpboat* telah menggeser peran *Londe* di *fishing ground* perairan Laut Sulawesi. Dengan demikian para ahli pembuat perahu di Sangir saat ini lebih banyak mengerjakan *Pumpboat* dibandingkan membuat *Londe*. Dalam perkembangannya, *Pumpboat* dari Filipina ini secara fisik telah menggantikan peranan perahu *Londe* dalam mencari ikan di perairan Sangihe dan bahkan telah sampai di perairan sekitar Bitung (Sulawesi Utara).

Proses alih teknologi dan beralihnya dari perahu *Londe* menjadi *Pumpboat* sesungguhnya terjadi melalui kontak budaya dan hubungan sosial ekonomi yang telah terjalin sejak lama. Dekatnya jarak Sangihe, terutama antara Marore yang merupakan pulau terluar dengan General Santos di Mindanao Selatan, yang menjadi pusat industri perikanan Filipina memungkinkan dilakukannya kontak sosial, budaya dan ekonomi secara

¹³ Kayu yang dimanfaatkan untuk membuat perahu *Londe* dan *Pamo*, umumnya adalah kayu lokal yang tumbuh di sekitar Sangir diantaranya adalah tanaman *pilapihe*, *panirang*, *kapuraca* atau *kayu belasek*

¹⁴ Wawancara dengan staf Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Sangihe tanggal 22 Mei 2014.

¹⁵ *Beruaya* berasal dari kata dasar *ruaya*, yang bermakna perpindahan ikan dari satu tempat ke tempat lainnya atau dalam arti luas merupakan satu mata rantai daur hidup bagi ikan untuk menentukan habitat dengan kondisi yang sesuai bagi keberlangsungan suatu tahapan kehidupan ikan.

intensif. Apa yang dikenal dengan istilah “Sapi” atau “Sangir-Philipina” yaitu sebutan untuk orang yang ayahnya berasal dari Sangir dan ibunya dari Filipina serta “Pisang” atau “Philipina-Sangir” yaitu sebutan untuk orang yang ayahnya berasal dari Filipina dan ibunya berasal dari Sangir, menunjukkan eratnya hubungan diantara warga masyarakat berbeda negara tersebut. Hubungan perdagangan secara tradisional ditambah adanya jaringan kekerabatan antara masyarakat Sangir dengan masyarakat di Mindanau memungkinkan terjadi adopsi dan persebaran penggunaan perahu *Pumpboat* dapat berlangsung secara cepat dan meluas. Percepatan alih teknologi ini lebih terpacu dari dorongan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe yang memberikan *Pumpboat* dalam memodernisasi sarana penangkapan ikan sesuai dengan potensi setempat. Kebijakan pemerintah daerah yang mempercepat terjadinya persebaran *Pumpboat* dilakukan melalui program pemberdayaan masyarakat. Diantaranya adalah melalui program Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP), pada 2008 telah diberikan sebanyak 8 (delapan) buah *Pumpboat* kepada nelayan di Pulau Marore. Meskipun secara fisik telah terjadi peralihan jenis perahu dan teknologi penangkap ikan, tetapi perubahan ini tidak diikuti masyarakat Sangir dengan mengadaptasi budaya pendukung dalam mengoperasikan *Pumpboat*.

Keberadaan armada *Pumpboat* di Mindanau Selatan (Filipina) tidak bisa dipisahkan dengan aktivitas industri pengolahan ikan. Menurut Mukhtar (2008), industri pengolahan ikan di Mindanau Selatan yang berpusat di General Santos tercatat sebagai industri pengolahan ikan modern yang mampu menampung ikan tuna sekitar 250 m³ per harinya. Di lain pihak perairan Filipina sesungguhnya bukanlah habitat tuna potensial, dengan demikian kapal-kapal Filipina yang menangkap ikan di Indonesia hakekatnya bertujuan untuk menjaga kelangsungan pasokan bahan baku industri pengolahan ikan di Filipina. Dengan demikian operasionalisasi *Pumpboat* di Filipina terikat dengan sistem kinerja industrialisasi perikanan yang mengutamakan efisiensi, efektivitas, kedisiplinan, ketepatan waktu, kualitas, dan produktivitas. Untuk mencapainya seringkali dilakukan kompetisi

antar sesama pelaku usaha. Kompetisi tidak hanya terjadi antara nelayan yang berbeda perahu, tetapi terjadi juga di antara nelayan dalam satu perahu yang sama. Persaingan ketat dalam satu perahu dapat diketahui dari skema bagi hasil, dimana nelayan Filipina menerapkan skema bagi hasil “proporsional” yang kompetitif. Sebaliknya nelayan Sangir menerapkan sistem bagi hasil dengan skema “pemerataan”. Skema bagi hasil pola Filipina adalah, dari hasil tangkapan seorang nelayan maka hak penangkap adalah 25% dari nilai penjualan yang diberikan kepada individu nelayan penangkap tuna. Yang tidak menangkap tidak berhak mendapatkan bagian. Sisa 75% dari penjualan dipotong untuk pengeluaran perbekalan dan operasional perahu. Hasil bersih, dipotong sebanyak 25% yang menjadi hak *captain* (nakhoda), dan sisanya menjadi hak bos pemilik perahu. Sebaliknya skema bagi hasil pola Sangir adalah, hasil kotor seluruh tangkapan dipotong untuk perbekalan dan operasional perahu. Hasil bersih kemudian dibagi dua, yaitu setengah menjadi hak pemilik perahu dan setengah sisanya menjadi hak seluruh awak perahu. Bagian yang menjadi hak pemilik perahu dipotong antara 5-10% yang diberikan kepada *captain* (nakhoda), sedangkan bagian untuk awak perahu dibagi rata kepada seluruh awak dan *captain*¹⁶. Dengan demikian relatif tidak ada kompetisi diantara nelayan Sangir dalam satu perahu saat penangkapan tuna, berhasil atau gagal dalam penangkapan tuna tetap membawa pulang dari hak bagi hasil. Sebaliknya nelayan Filipina saling berkompetisi diantara sesama awak dalam perahu yang sama saat penangkapan tuna. Kegagalan dalam penangkapan tuna bagi nelayan Filipina, berdampak tidak akan membawa pulang uang hasil tangkapan bahkan dapat menanggung utang dari biaya perbekalan. Oleh karena itu, persaingan yang ketat dalam penangkapan ikan semacam ini akan menyingkirkan mereka yang lemah, bodoh dan tidak trampil serta tidak beruntung.

Dalam lingkungan sosial yang demikian, kinerja masyarakat industri sudah melekat dengan nilai-nilai sosial budaya serta ideologi kapitalis sebagai nilai-nilai sosial yang diusung oleh nelayan Filipina yang mengoperasikan *Pumpboat*.

¹⁶ Wawancara dengan captain dari Filipina dan pengelola *Pumpboat* warga Sangir tanggal 24 Mei 2004 di tempat penambatan *Pumpboat* Teluk Tahuna.

Nilai-nilai yang dibawa nelayan Filipina ini berbeda dan tidak terbiasa dilakukan oleh nelayan Sangir. Menurut pengamatan, nelayan Sangir lebih pada tipe nelayan pantai yang merangkap sebagai petani pekebun, atau tipe nelayan *one day fishing* yang tidak terbiasa berkompetisi dan tinggal di laut sehari-hari sebagaimana yang dilakukan oleh nelayan Filipina. Oleh karena itu awak perahu *Pumpboat* dari Filipina cenderung menggeser peran awak perahu Sangir dalam armada penangkapan ikan. Menurut pengakuan seorang pemilik *Pumpboat*, nelayan Filipina dinilai memiliki etos kerja lebih tinggi disamping lebih ahli dalam menangkap tuna dengan menggunakan *Pumpboat* dibandingkan nelayan Sangir¹⁷. Dengan demikian para pemilik perahu di Sangihe lebih menyukai merekrut tenaga kerja Filipina dibandingkan tenaga kerja lokal. Maka sangat masuk akal bilamana nelayan Filipina banyak yang tinggal dan bermukim di Sangihe. Data Satuan kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Kota Tahuna (2014), menunjukkan bahwa jumlah tenaga kerja asing di Tahuna yang tercatat dalam aktivitas pekerjaan menangkap ikan berjumlah 328 orang, mayoritas berasal dari Filipina. Ada kemungkinan jauh lebih banyak yang tidak tercatat, dan mereka merupakan imigran gelap (*undocumented migrant*). Temuan penelitian Sudiyono (2014) lebih memperkuat dugaan itu, karena usaha penangkapan ikan (di Sangihe) kebanyakan merupakan penangkapan ikan ilegal (*illegal fishing*), meskipun demikian kebanyakan pemilik *pumpboat* warga lokal dan pedagang penampung ikan mempekerjakan tenaga kerja imigran dari Filipina.

Aktivitas *Illegal Fishing* dan Perdagangan Gelap

Laut Sulawesi dikenal kaya dengan jenis ikan *palagis* yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Meskipun demikian, pemanfaatannya oleh nelayan lokal masih belum optimal dikarenakan oleh lemahnya etos kerja, kualitas sumberdaya manusia dan teknologi penangkapan ikan. Peluang ini dimanfaatkan oleh nelayan asing, terutama

¹⁷ Wawancara dengan seorang “boss” pemilik *Pumpboat* dan pengelola *Pumpboat* Filipina di tempat pendaratan *Pumpboat* Pasar Tawo’e tanggal 25 Mei 2014. Hal yang sama juga disampaikan oleh “boss” pengelola dan pemilik *Pumpboat* di Bitung.

nelayan Filipina untuk mengisi “kekosongan” yang disebabkan oleh lemahnya sumberdaya lokal.

Sebenarnya telah ada perjanjian bilateral (*bilateral arrangement*) antara pemerintah Indonesia dengan Filipina. Perjanjian bilateral itu memberi hak lisensi bagi kapal-kapal Filipina untuk menangkap ikan di kawasan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) terutama di Laut Sulawesi. Pemberian lisensi tersebut ternyata banyak merugikan Indonesia, realita yang terjadi di lapangan adalah adanya praktik *illegal fishing* yang dilakukan oleh kapal-kapal Filipina. Menghadapi situasi itu, pada tanggal 20 Januari 2005 pemerintah Indonesia mengeluarkan Nota Diplomatik mengenai penghentian *Bilateral Arrangement between Republik Indonesia–Republik Filipina on the utilization of the Total Allowable Catch in the Indonesian Exclusive Economic Zone*. Nota Diplomatik ini bertujuan untuk menghapus skema lisensi bagi kapal ikan asing yang beroperasi di ZEEI untuk diubah menjadi usaha kemitraan (*joint venture*). Skema kemitraan (*joint venture*) dapat dilakukan antara pengusaha asing dengan mitra pengusaha perikanan nasional Indonesia, serta dilakukan secara terpadu dengan melibatkan industri pengolahan ikan lokal¹⁸. Setelah melalui berbagai pertemuan dan lokakarya, maka kesepakatan pola kemitraan itu ditandatangani melalui *MoU between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Republic of Philippines on Marine and Fisheries Cooperation* pada tanggal 23 Februari 2006, yang dilakukan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia dengan Sekretaris Departemen Pertanian Filipina di General Santos City, Filipina. Dalam kesempatan itu, telah dijelaskan kepada Filipina bahwa kebijakan kerjasama perikanan tangkap harus sesuai dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.17/MEN/2006 tentang Usaha Perikanan Tangkap. Arah kebijakan tersebut meliputi:

1. Penghapusan sistem lisensi dan keagenan kapal

¹⁸ Lihat Perkembangan Kerjasama Bilateral RI–Filipina Bidang Kelautan dan Perikanan periode 2005–2007. Departemen Kelautan dan Perikanan. Jakarta, 2007.

2. Ijin penangkapan ikan hanya diberikan kepada orang atau badan hukum Indonesia.
3. Bagi orang atau badan hukum asing yang akan berinvestasi di bidang perikanan harus melakukan investasi usaha pengelolaan berbentuk usaha berbadan hukum Indonesia dengan pola investasi perikanan tangkap terpadu *joint venture* (usaha patungan).
4. Pengembangan usaha perikanan tangkap terpadu dilakukan melalui pengintegrasian antara usaha penangkapan dengan industri pengolahan ikan.

Filipina menyetujui langkah-langkah yang ditempuh Indonesia, dengan harapan dapat menjamin kapal-kapal penangkap ikan Filipina mendapatkan akses menangkap ikan di wilayah ZEEI untuk menjaga kelangsungan pasokan bahan baku industri pengolahan ikan Filipina yang berpusat di General Santos. Di pihak Indonesia, terbitnya Peraturan Menteri tersebut dimaksudkan sebagai upaya memberantas aktivitas *illegal fishing* oleh kapal-kapal asing yang selama ini terjadi di wilayah perairan Indonesia, tidak terkecuali yang berasal dari Filipina.

Di Kabupaten Sangihe implementasi dari adanya kerjasama bilateral antara pemerintah Indonesia dengan Filipina adalah dilakukannya *joint venture* usaha penangkapan ikan antara nelayan Filipina dengan pengusaha Indonesia. Dampak yang terjadi dengan adanya kebijakan tersebut adalah, semenjak tahun 2007 aktivitas *Pumpboat* banyak yang beroperasi di kawasan Sangihe menggantikan perahu *Londe* yang merupakan perahu tradisional setempat (Sari, dkk, 2012). Nelayan dari Sangihe semakin tergeser perannya di kampung halaman sendiri, diganti oleh nelayan-nelayan dari Filipina. Data dari Satuan kerja Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Kota Tahuna (2014), terdapat sebanyak 34 pengusaha Indonesia di Tahuna yang melakukan kerjasama penangkapan ikan dengan nelayan Filipina. Kerjasama tersebut melibatkan sebanyak 97 unit *Pumboat* dari Filipina, meskipun demikian hanya 21 unit *Pumpboat* yang melakukan aktivitas penangkapan ikan mengurus perizinan, sedangkan 76 unit tidak memiliki izin. Mengacu pada undang-undang No 31 tahun 2006 tentang perikanan, beroperasinya perahu nelayan Filipina tersebut banyak yang menyalahi aturan, mereka

beroperasi secara ilegal meski berada di bawah pengelolaan unit usaha yang berbadan hukum Indonesia. Operasi perahu dari Filipina masih menggunakan awak berkebangsaan Filipina, serta seringkali tidak dilakukan di ZEEI tetapi di perairan pedalaman Sangihe. Dalam undang-undang tentang perikanan, telah mengamanatkan bahwa usaha perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia hanya boleh dilakukan oleh warga Negara Republik Indonesia atau badan hukum Indonesia, kecuali yang beroperasi di ZEEI.¹⁹ Untuk mengkamufase dilakukannya pelanggaran terhadap peraturan tersebut, maka perahu Filipina yang beroperasi menangkap ikan di perairan wilayah Indonesia akan mengibarkan bendera Indonesia. Demikian pula sebaliknya kalau mereka berada di perairan Internasional atau perairan Filipina segera mengganti dengan mengibarkan bendera Filipina.

Sebagaimana telah diungkap, bahwa tenaga kerja Filipina sangat mendominasi usaha penangkapan ikan di Sangihe. Ketrampilan nelayan Filipina dalam mengoperasikan berbagai jenis alat tangkap dan etos kerja yang tinggi merupakan keunggulan yang tidak dimiliki oleh nelayan Sangir. Dengan demikian pilihan untuk mempekerjakan nelayan imigran dari Filipina berdampak pada dominasi penguasaan wilayah perairan Kepulauan Sangihe oleh nelayan Filipina. Hal ini teridentifikasi dari semakin banyaknya perluasan *rumpon*, sehingga masuk ke wilayah pengelolaan tradisional. *Rumpon* atau *payaos* (*Fish Agregation Device*) merupakan alat pengumpul ikan dengan memanfaatkan sifat dan tingkah laku ikan yang memungkinkannya berkumpul, bernaung dan mencari makan di sekitar *rumpon*. Berkumpulnya ikan di *rumpon* dimungkinkan karena salah satu bagian *rumpon* dibuat dari dedaunan yang mudah busuk terkena air laut, lazimnya adalah daun kelapa. Benda-benda tersebut memungkinkan sebagai tempat berkumpulnya plankton sebagai pakan utama ikan. Oleh banyaknya sumber pakan yang berkumpul di sekitar *rumpon* menyebabkan berbagai ikan kecil diantaranya *deho*, *cakalang* dan *malalugis* berkumpul di sekitar *rumpon* tersebut. Oleh karena *rumpon* dipasang di lintasan

¹⁹ Lihat Undang-undang Republik Indonesia No 31 tahun 2004 tentang Perikanan Bab V pasal 29 dan 30

tuna maka berkumpulnya ikan-ikan kecil yang menjadi salah satu pakannya memungkinkan tuna juga berkumpul di sekitar rumpon tersebut. Rumpon semacam inilah yang merupakan tempat *fishing ground* nelayan Filipina, biasanya selama sehari-hari mereka betah tinggal di tengah laut dengan mengaitkan *Pumpboat* pada rumpon untuk mengamati ikan tuna yang mendekat. Aktivitas semacam ini tidak terbiasa dilakukan oleh nelayan Sangir, mereka lebih pada nelayan *one day fishing* yang menangkap ikan di sekitar pantai dan sisa waktunya untuk berkebun. Oleh karena itu masuk akal bilamana nelayan Filipina menguasai perairan Sangihe.

Penguasaan nelayan Filipina atas Laut Sulawesi terlihat dari banyaknya *Pumpboat* kecil maupun *Pumpboat* besar (dikenal dengan istilah *Fuso*) berlabuh di sekitar Teluk Tahuna. Hampir seluruh aktivitas perikanan di perairan Teluk Tahuna dilakukan oleh armada perahu *Pumpboat* baik yang berasal dari Filipina maupun yang dimiliki nelayan lokal tetapi dengan awak perahu (*masnait*) dari Filipina. Mereka berada di bawah jaminan dan kendali pengusaha penampung ikan lokal (dikenal dengan istilah *boss*). Aktivitas mereka ditunjang oleh kegiatan ilegal, yaitu mempekerjakan tenaga kerja ilegal, menjual tuna hasil tangkapan secara ilegal di tengah laut (*transshipment*) serta mengirim tuna tangkapan ke General Santos, Filipina tanpa mekanisme ekspor. Aktivitas ilegal ini diperparah dengan kendala infrastruktur yang buruk, diantaranya adalah kebutuhan es untuk nelayan disuplai dari *freezer* rumah tangga bukan berasal dari pabrik. Demikian pula tidak terdapat fasilitas penyimpanan ikan segar (*cold storage*), maupun industri pengolahan ikan di Sangihe karena terbatasnya energi listrik. Oleh karena itu, mereka lebih suka menjual ikan tangkapan secara cepat untuk menghindari turunnya kualitas atau kerusakan ikan, sehingga harga jual menjadi rendah²⁰. Menjual ikan ke General Santos lebih disukai karena letaknya lebih dekat dibandingkan menjual ikan ke

Bitung, yang menjadi pasar tuna potensial dan pusat industri pengolahan ikan untuk kawasan Sulawesi Utara. Harga jual di General Santos juga sering lebih baik daripada harga di Bitung. Selain itu, faktor lain yang cukup menentukan adalah lemahnya pengawasan dan penegakan hukum yang dilakukan oleh instansi yang berwenang. Dalam hal ini, rata-rata *Pumpboat* sewaktu berlayar menuju General Santos untuk menjual tuna tangkapan senantiasa menghindari *check point area* di Pulau Marore. Mereka lebih memilih melewati Pulau Tinakareng, disamping lebih dekat, yang terpenting adalah tidak ada penjaga perbatasannya sehingga mereka dapat masuk ke Filipina untuk menjual tuna dengan aman. Di General Santos, biasanya sudah ada penampung tuna dalam jumlah yang tidak dibatasi. Sekali angkut bisa mencapai beberapa ton tuna dibawa ke General Santos, kemudian ikan-ikan tersebut disetorkan ke industri pengolahan ikan setempat.

Berdasarkan uraian di atas, sangat masuk akal bilamana *illegal fishing* sangat marak terjadi di perairan Sangihe. Potensi Laut Sulawesi yang kaya dengan tuna, tidak diimbangi oleh kualitas tenaga kerja dan teknologi nelayan lokal dalam memanfaatkan potensi yang ada. Dengan demikian, adanya “kekosongan” wilayah dari aktivitas penangkapan dan ketertinggalan kualitas tenaga kerja nelayan lokal, menjadikan laut di kawasan perairan Sangihe telah diisi dan berganti “pengelola” yaitu nelayan dari Filipina.

KESIMPULAN DAN SARAN

Realita yang terjadi di Kabupaten Sangihe menunjukkan, bahwa Laut Sulawesi yang menjadi *fishing ground* nelayan Sangir telah berganti “pengelola” yaitu para nelayan dari Filipina. Teknologi perahu dan alat tangkap lokal telah berganti dengan teknologi yang mengadaptasi dari Filipina. Dalam hal ini perahu *Londe* telah diganti dengan *Pumpboat*, tidak saja dioperasikan oleh nelayan Sangir tetapi juga oleh nelayan Filipina.

Proses alih teknologi dan beralihnya dari perahu *Londe* menjadi *Pumpboat* sesungguhnya terjadi melalui hubungan sosial ekonomi dan kontak budaya yang telah terjalin sejak lama. Dekatnya jarak antara Sangihe dengan General Santos di Mindanau Selatan, yang menjadi

²⁰ Wawancara dengan staf Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Sangihe, tanggal 22 Mei 2014, diperkuat dengan informasi seorang *captain* perahu *pumpboat* dari Filipina dan pengelola perahu *pumpboat* di area pendaratan ikan Pasar Tawo'e Tahuna tanggal 25 Mei 2014.

pusat industri perikanan Filipina memungkinkan dilakukannya kontak sosial, budaya dan ekonomi secara intensif. Kedekatan hubungan tersebut dapat ditengarai dari adanya istilah “Sapi” (Sangir-Filipina) dan “Pisang” (Philipina-Sangir), yang menunjukkan adanya hubungan kekerabatan diantara warga masyarakat berbeda negara tersebut. Meskipun demikian ditinjau dari hukum negara, beroperasinya *Pumpboat* dari Filipina tersebut banyak yang menyalahi aturan. Mereka mengoperasikan perahu, menggunakan tenaga kerja dan menjual hasil tangkapan secara ilegal meski berada di bawah pengelolaan unit usaha yang berbadan hukum Indonesia. Perjanjian bilateral antara pemerintah Republik Indonesia dengan Filipina kenyataannya tidak mengurangi aktivitas ilegal yang dilakukan oleh nelayan Filipina. Dampak yang terjadi adalah munculnya proses marginalisasi terhadap nelayan lokal oleh nelayan dari Filipina, sehingga banyak nelayan lokal yang beralih mata pencaharian ke daratan. Dengan demikian dalam jangka panjang budaya maritim masyarakat Sangihe kemungkinan akan semakin tergerus, dan situasi ini merupakan ancaman terhadap eksistensi kedaulatan maritim di wilayah perbatasan Kabupaten Kepulauan Sangihe.

Menghadapi situasi seperti ini, diperlukan kebijakan serius negara dalam menanggulangi “ancaman” infiltrasi nelayan Filipina di bidang ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Keberadaan *Pumpboat* dari Filipina yang masuk sampai ke perairan pedalaman di sekitar Tahuna, hakekatnya merupakan ancaman terhadap kedaulatan maritim kita. Untuk itu, diperlukan eksistensi pengawasan dan penegakan hukum yang konsisten dalam menghadapi masalah aktivitas ilegal yang dilakukan oleh nelayan asing. Sekiranya Indonesia tidak mampu menangkap seluruh jumlah tuna tangkapan yang dibolehkan, maka kapal-kapal ikan asing harus digiring dan diberi akses di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, bukan di perairan pedalaman. Dengan demikian kapal-kapal asing tersebut dapat mengeksploitasi kelebihan jumlah tangkapan yang telah dilakukan oleh nelayan lokal, serta harus dilakukan dengan perjanjian bilateral yang saling menguntungkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Sangihe. (2010) . *Sangihe Dalam Angka, 2010*. Tahuna.
- Bappeda Kabupaten Kepulauan Sangihe. (2013). *Profil Daerah Sangihe, 2013*. Tahuna.
- Departemen Kelautan dan Perikanan. (2007). *Perkembangan Kerjasama Bilateral RI–Filipina Bidang Kelautan dan Perikanan periode 2005–2007*. Jakarta.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Kepulauan Sangihe. (2014). *Produksi Perikanan Laut menurut Jenis Ikan di Kabupaten Kepulauan Sangihe 2011-2013*. Berkas Laporan.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2013). *Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2012*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap.
- Food and Agriculture Organization. (1995). *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Rome: The United Nations.
- Hoetagaol, Sophia M. (2012). *Studi Tentang Aspek-Aspek Sosial Budaya Masyarakat Daerah Perbatasan: Studi Kasus Masyarakat di Pulau Miangas*. Yogyakarta: Penerbit Kepel Press.
- Kompas. (2012). “Pengamanan Laut. Koordinasi Lemah, Industri Kian Terpuruk” dalam *Kompas*, 6 Juni 2012.
- _____. (2014). “Berdaulat dan Mengelola Kekayaan” dalam *Kompas*, 27 Juni 2014.
- Mukhtar. (2008). “Ikan dari mana untuk Pabrik di General Santos Filipina?” dalam *Stop Illegal Fishing*. <http://mukhtar-api.blogspot.com/2008/07/ikan-dari-mana-untuk-pabrik-di-general.html>. Diunduh 14 Januari 2015.
- Nikijuluw, Victor PH. (2008). *Blue Water Crime: Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2016). Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.17/MEN/2006 tentang Usaha Perikanan Tangkap. Jakarta.

- Sari, Yesi Dewita; Estu Sri Luhur dan Armen Zulham. (2012). "Dampak Subsidi Solar terhadap Kelestarian Sumber Daya Ikan di Bitung, Sulawesi Utara". *Journal. Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*. No. 1 (7).
- Satuan Kerja Pengawasan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Tahuna. (2014). *Data Kapal Perikanan Jenis pumbot yang menggunakan Tenaga Kerja Asing di Wilayah Kabupaten Kepulauan Sangihe*. Tahuna.
- Sudiyono. (2014). "Tergerusnya Budaya Maritim: Peralihan dari Perahu Londe Ke *Pumpboat* di Kepulauan Sangihe" dalam *Kedaulatan Indonesia di Kawasan Perbatasan: Tinjauan Sosial*. Jakarta: Pusat Penelitian Kependudukan-LIPI.
- Tempo. (2014). "Kapal Siluman di Laut Nusantara" dalam *Tempo*, 23-29 Juni 2014.
- Undang-undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
- Undang-undang Republik Indonesia No 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.
- Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
- United Nations. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*.
- Walukow, Alffian. (2009). *Kebudayaan Sangihe*. Lenganeng: tanpa penerbit.