

KEMEROSOTAN SUMBERDAYA PERIKANAN DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH YANG TIDAK BERPIHAK SEBAGAI TANTANGAN PENGEMBANGAN PULAU-PULAU KECIL – Studi Kasus Di Provinsi Maluku

Welem Waileruny

Program Studi Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Universitas Pattimura, Ambon;
Sekolah Pascasarjana Program Studi Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan IPB,
Bogor. e-mail: *wimwaileruny@yahoo.com*

ABSTRAK

Provinsi Maluku dengan luas wilayah 92% terdiri dari lautan memiliki kandungan sumberdaya perikanan sebesar 2,7 juta ton/tahun. Luasnya wilayah laut dengan kekayaan sumberdaya yang ada seharusnya menjadikan sektor perikanan dan kelautan sebagai tumpuan pembangunan ekonomi daerah. Kenyataan menunjukkan bahwa sampai saat ini kontribusi sektor perikanan bagi peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Maluku masih kecil. Di sisi lain, tingkat pemanfaatan berbagai jenis sumberdaya perikanan ekonomis penting sudah berada pada batas tangkapan maksimum lestari, bahkan beberapa di antaranya telah mengalami *over fishing*. Kenyataan seperti ini menjadi ancaman bagi pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku ke depan. Kondisi ini lebih diperburuk dengan hadirnya UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-undang tersebut mengharuskan pendapatan dari hasil eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya perikanan dibagikan merata kepada seluruh kabupaten dan kota se-Indonesia tanpa memperhitungkan daerah tersebut berpantai atau tidak. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa kekayaan sumberdaya perikanan yang dimiliki Provinsi Maluku tidak dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan utama untuk menunjang pertumbuhan ekonomi daerah jika tidak dilakukan pengelolaan yang benar. Hal ini diakibatkan oleh merosotnya kandungan sumberdaya perikanan, ditunjang dengan kebijakan pemerintah yang tidak berpihak. Kondisi ini menjadi tantangan pengembangan Provinsi Maluku sebagai provinsi kepulauan dengan jumlah pulau kecil terbanyak di Indonesia.

Kata kunci: sumberdaya perikanan, kebijakan pemerintah, pulau-pulau kecil

PENDAHULUAN

Pengertian pulau-pulau kecil menurut UU No. 27 Tahun 2007 adalah pulau dengan luas lebih kecil atau sama dengan 2.000 km² (dua ribu kilometer persegi) beserta kesatuan ekosistemnya. Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki sekitar 17.000 pulau kecil, 6000-an diantaranya telah bernama dan hanya 990-an yang berpenghuni. Sebagian dari pulau-pulau kecil terdapat di Kawasan Timur Indonesia (KTI) yang relatif tertinggal dan terisolir dibandingkan dengan Kawasan Barat Indonesia. Kendala-kendala yang dihadapi dalam pengembangan pulau-pulau kecil yaitu ukurannya yang relatif kecil dan cenderung terisolir, kesukaran atau ketidakmampuan untuk mencapai skala ekonomi (*economies of scale*) yang optimal dan menguntungkan, rendahnya ketersediaan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan untuk mendukung berkembangnya ekosistem pulau kecil serta kehidupan manusia dan pembangunan yang dilaksanakan, dan belum terakomodasinya atau bahkan terjadinya pertentangan antara budaya lokal kepulauan kecil dalam kegiatan pembangunan (Mawardi 2007).

Akibat rendahnya ketersediaan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan pulau kecil untuk mendukung kehidupan manusia dan pembangunan yang dilaksanakan maka kekayaan sumberdaya perikanan dan kelautan diharapkan menjadi penopang pengembangan pulau-pulau kecil. Kekayaan sumberdaya perikanan Indonesia cukup tinggi, menurut data yang dirilis tahun 2004, potensi lestari (*maximum sustainable yield, MSY*) sumberdaya perikanan Indonesia diperkirakan sebesar 6,4 juta ton/tahun. Potensi yang dapat dimanfaatkan (*allowable catch*) sebesar 80% dari MSY yaitu 5,12 juta ton/tahun (Simbolon 2011).

Kekayaan sumberdaya perikanan merupakan potensi daerah di pulau-pulau kecil membutuhkan perhatian dalam pemanfaatannya. Sumberdaya yang selama ini sudah menjadi andalan daerah jika dikelola dengan baik akan tetap menjadi penopang pertumbuhan ekonomi daerah. Sebaliknya, jika dibiarkan tanpa pengaturan atau tanpa kebijakan pengelolaan yang baik maka sumberdaya tersebut akan habis seperti yang terjadi dengan perikanan global. Sifat sumberdaya perikanan yang terbuka untuk umum (*open access*) memicu terjadinya Penangkapan berlebihan (*over fishing*). Penangkapan berlebihan telah menjadi kenyataan pada berbagai perikanan tangkap di dunia. Organisasi pangan dunia (FAO) memperkirakan banyak sumberdaya perikanan laut dunia sudah tereksplorasi penuh bahkan telah terjadi penangkapan berlebihan. Meyers dan Worm (2003) menyatakan bahwa lebih dari 90% ikan predator besar telah hilang di perairan global dan diperkirakan pada tahun 2048, semua spesies ikan komersil akan punah.

Sumberdaya perikanan sebagai bagian kekayaan bangsa perlu dikelola dan dimanfaatkan dengan benar untuk kemakmuran rakyat. Untuk maksud tersebut maka berbagai kebijakan pemerintah yang ada harus memungkinkan setiap wilayah atau daerah menikmati kekayaan sumberdaya alam pada wilayahnya. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah haruslah menghindari rasa ketidakadilan masyarakat. Daerah-daerah dengan sumber kekayaan alam yang besar jangan hanya dieksplorasi dan membiarkan warga negara pada wilayah tersebut hidup dalam kemiskinan. Pemerintah melalui kebijakan yang ada seharusnya mengatur pembagian yang adil, sehingga kemakmuran tidak hanya dinikmati oleh sebagian anak bangsa pada wilayah tertentu dan membiarkan anak bangsa di wilayah lainnya hidup dalam kemiskinan, padahal daerahnya kaya akan sumberdaya alam.

Kemerosotan sumberdaya perikanan serta kebijakan pemerintah yang tidak berpihak dalam pengembangan pulau-pulau kecil merupakan tema utama tulisan ini. Studi kasus dilakukan pada provinsi Maluku karena provinsi ini memiliki jumlah pulau kecil terbanyak di Indonesia dengan luas daratan kurang dari 10% total wilayahnya. Kebijakan pemerintah yang dibahas pada tulisan ini berhubungan dengan pembagian pendapatan hasil eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya alam sesuai UU No. 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal tertentu dari UU ini akan dibahas untuk menunjukkan ketidak-berpihakan kebijakan pemerintah dalam pengembangan pulau-pulau kecil. Pada bagian penutup tulisan ini, penulis mencoba memberikan beberapa solusi untuk memecahkan masalah.

TANTANGAN PENGEMBANGAN PULAU-PULAU KECIL

Secara umum kendala yang dihadapi dalam pengembangan pulau-pulau kecil yaitu: (1) ukurannya yang relatif kecil dan cenderung terisolir, sehingga penyediaan sarana dan prasarana menjadi sangat mahal dan langkanya sumberdaya manusia untuk mengembangkannya; (2) kesukaran atau ketidakmampuan untuk mencapai skala ekonomi yang optimal dan menguntungkan; (3) rendahnya ketersediaan sumberdaya alam dan jasa-jasa lingkungan untuk mendukung berkembangnya ekosistem pulau-pulau kecil, kehidupan manusia serta pembangunan yang dilaksanakan di dalamnya; (4) belum terakomodasinya atau bahkan terjadi pertentangan antara budaya lokal kepulauan dalam kegiatan pembangunan (Husni 1998 *dalam* Mawardi 2007).

Ada beberapa permasalahan lain yang dihadapi pulau-pulau kecil di Indonesia. Pertama, terancam tenggelam atau hilang akibat posisinya secara geografis berada di perbatasan lempeng tektonik yang aktif yaitu; Eurasian Plate, Indian-Australian Plate, serta Pasific Plate maka kepulauan Nusantara termasuk kawasan yang rawan bencana alam baik gempa, tsunami, abrasi pantai serta longsor dan angin ribut. Kedua, peruntukan sebagai areal tambang. Selain kemungkinan hilangnya pulau kecil akibat kegiatan pertambangan, permasalahan lain yang muncul adalah penanganan pasca kegiatan tambang. Pulau-pulau kecil pasca kegiatan pertambangan perlu ditata dengan baik mengingat terjadinya perubahan bentang alam secara signifikan. Ketiga, pulau-pulau kecil berpotensi konflik yang tinggi. Potensi sumberdaya alam dan posisi pulau-pulau kecil seringkali berpotensi menjadi sumber konflik antar sektor dan antar daerah. Konflik pulau kecil antar sektor umumnya dipicu oleh adanya friksi kebijakan dalam pengembangan dan pemanfaatannya, seperti konflik sektor pertambangan dan energi dengan sektor kelautan perikanan. Konflik antar daerah umumnya dipicu oleh potensi sumberdaya alam dan posisi pulau itu di perbatasan antar daerah (Mawardi 2007).

Menurut Sitaniapessy (2002), beberapa karakteristik pulau-pulau kecil yang perlu mendapat perhatian dengan perencanaan pembangunan adalah: 1) rentan terhadap pemanasan global yang mengakibatkan naiknya permukaan air laut, sehingga luas daratan makin berkurang; 2) mempunyai Zona Ekonomi Eksklusif yang luas, sehingga wilayah perairan merupakan daya dukung utama pembangunan wilayah; 3) mempunyai sumber daya alam yang terbatas dan umumnya telah mengalami eksploitasi secara berlebihan; 4) peka terhadap bencana alam seperti vulkanisme, gempa bumi dan tsunami; 5) umumnya terisolasi dan jauh dari pasar utama; 6) terbuka untuk sistem ekonomi skala kecil, namun sangat peka terhadap kejutan pasar dari luar dalam skala yang lebih besar; 7) mempunyai laju pertumbuhan penduduk yang tinggi dan menyebar tidak merata dengan kepadatan tinggi; 8) mempunyai infrastruktur yang terbatas; dan 9) pendidikan dan keterampilan penduduknya terbatas serta kepercayaan terhadap hal-hal mistis cukup kuat.

Selain berbagai kendala di atas, ada dua kendala lain yang dianggap sebagai tantangan berkembangnya pulau-pulau kecil. Kendala dimaksud adalah kemerosotan sumberdaya perikanan dan kebijakan pemerintah yang tidak berpihak. Pulau-pulau kecil dengan luas wilayah laut yang terbentang luas mengandung kekayaan

sumberdaya perikanan yang tinggi sebagai modal pembangunan daerah. Namun kenyataan saat ini menunjukkan bahwa, di Indonesia terutama di daerah-daerah yang memiliki banyak pulau kecil seperti Provinsi Maluku, tingkat eksploitasi sumberdaya perikanan sudah sangat tinggi. Kenyataan ini menjadi ancaman pertumbuhan ekonomi pulau-pulau kecil terutama di Provinsi Maluku. Pada sisi lain, kebijakan pemerintah yang tidak berpihak menjadi kendala pengembangan pulau-pulau kecil masa depan. Dua kendala dimaksud akan dibahas secara khusus pada bagian berikut.

A. Kemerosotan Sumberdaya Perikanan Maluku

Provinsi Maluku dikenal sebagai provinsi kepulauan memiliki luas 712.479,69 km² dengan luas lautan 658.294,69 km² (92,4%) dan luas daratan 54.185 km² atau sebesar 7,6% (Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Maluku 2009). Maluku sering dijuluki dengan Provinsi Seribu Pulau, karena wilayah daratannya didominasi oleh pulau-pulau kecil. Jumlah pulau di Provinsi Maluku berdasarkan identifikasi citra satelit dari LAPAN mencapai 1.412 buah (Titaley 2006 *dalam* Susanto *et al.* 2007). Dengan luas lautan yang ada, terkandung potensi sumberdaya perikanan sebesar 1.627.500 ton/tahun dengan jumlah tangkapan yang diperbolehkan sebesar 1.301.800 ton/tahun. Potensi sumberdaya perikanan dimaksud terdiri atas ikan pelagis, demersal dan biota lainnya. Dalam pembagian Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) sebagaimana diatur oleh Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per.01/Men/2009, perairan Provinsi Maluku berada pada 3 (tiga) WPP yaitu WPP 714 di dalamnya meliputi Laut Banda; WPP 715 di dalamnya meliputi Laut Maluku dan Laut Seram serta WPP 718 di dalamnya meliputi perairan Laut Aru dan Laut Arafura.

Data dari Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi Maluku menunjukkan bahwa sampai tahun 2008 oleh Provinsi Maluku telah dimanfaatkan sebanyak 315.405,1 ton/thn (19,23%). Walaupun Provinsi Maluku baru memanfaatkan sebesar 19,23%, bukan berarti pemanfaatan sumberdaya perikanan di daerah ini masih rendah (*under exploited*). Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan di Provinsi Maluku sudah sangat tinggi. Hasil Evaluasi Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan (Komnas Kajiskan) Tahun 2006 mendapati bahwa pemanfaatan ikan pelagis kecil dan besar pada WPP 714 adalah pada tingkat moderat sedangkan udang dan lobster belum dapat ditentukan. Hasil evaluasi yang sama di WPP 715 yang di dalamnya termasuk Laut Maluku dan Laut Seram didapatkan bahwa pemanfaatan sumberdaya perikanan pelagis kecil dan demersal berada pada tingkat moderat, ikan pelagis besar pada tingkat *fully exploited* sedangkan udang tidak ada informasi. Pada WPP 718 yang di dalamnya terdapat Laut Aru dan Laut Arafura pemanfaatan sumberdaya perikanan pelagis kecil pada tingkat moderat, pelagis besar belum ada informasi yang jelas sedangkan udang dan perikanan demersal berada pada tingkat pengkapan yang lebih (*over exploited*).

Hasil penelitian Sukresno *et al.* (2007) dengan menggunakan data satelit untuk menduga produktifitas perairan mendapatkan bahwa potensi sumberdaya

perikanan di Laut Banda pada Tahun 2006 sebesar 445.103,29 ton/tahun dengan tingkat pemanfaatan sudah mencapai 98,22%. Soelarso (2005) dalam penelitiannya mendapatkan bahwa penangkapan udang di Laut Arafura berada pada kondisi *economic overfishing* atau tangkap lebih secara ekonomi. Nikijuluw (2009) menjelaskan bahwa tingkat pemanfaatan sumberdaya perikanan di Maluku sudah mendekati tangkapan maksimum lestari (MSY) bahkan beberapa di antaranya sudah melewati MSY.

Status tingkat eksploitasi sumberdaya perikanan yang dikeluarkan Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Komisi Nasional Pengkajian Sumberdaya Ikan Tahun 2010 di WPP RI menunjukkan bahwa tingkat pemanfaatan sumberdaya perikanan di WPP 714 di antaranya ikan damersal, pelagis kecil, dan madidihang berada pada tingkat eksploitasi penuh (*fully-exploited*), sedangkan tuna mata besar telah mengalami eksploitasi yang berlebihan (*over exploited*). Pada WPP ini hanya sumberdaya perikanan cakalang dan cumi-cumi yang pemanfaatannya berada pada tingkat moderat. Tingkat pemanfaatan di WPP 715 untuk jenis ikan pelagis kecil dan madidihang berada pada tingkat eksploitasi penuh sedangkan cakalang dan *Decapterus macarellus* berada pada tingkat moderat. Tuna mata besar (*Thunnus obesus*) dan udang telah mengalami eksploitasi berlebihan. Pada WPP 718, tingkat pemanfaatan semua jenis ikan damersal pada tingkat eksploitasi berlebihan (*over exploited*), udang pada tingkat eksploitasi penuh dan ikan pelagis kecil berada pada tingkat moderat.

Beberapa hasil kajian di atas menunjukkan bahwa pada semua WPP tidak ada lagi sumberdaya perikanan di Provinsi Maluku yang eksploitasinya masih rendah (*under exploited*). Sudah terjadi penurunan stok sumberdaya perikanan, sudah terjadi pengurusan terhadap sumberdaya perikanan yang ada di daerah ini. Artinya, sumberdaya perikanan di Provinsi Maluku sudah mengalami kemerosotan. Keberlanjutan sumberdaya perikanan di Maluku sudah mengalami ancaman karena eksploitasi yang berlebihan. Ancaman ini bukan hanya terhadap kelestarian sumberdaya perikanan tetapi juga bagi pertumbuhan industri perikanan tangkap karena terbatasnya bahan baku. Fukunishi *et al.* (2006) menjelaskan bahwa pengembangan suatu industri harus melihat faktor Rantai Nilai Industri (*industry value chain*) diantaranya adalah pengadaan dan ketersediaan bahan baku. Porter (1990) mengidentifikasi faktor-faktor produksi yang mempengaruhi perkembangan satu industri terdiri atas tiga komponen yaitu faktor internal industri, eksternal dan lingkungan ekonomi. Ketersediaan bahan baku atau sumberdaya alam termasuk dalam komponen lingkungan ekonomi.

Kemerosotan sumberdaya sebagaimana diuraikan di atas menjadi masalah bagi pertumbuhan industri perikanan tangkap masa depan. Jika sumberdaya alam sudah tidak ada, industri seperti apa dan bagaimana yang harus dibangun? Selanjutnya apabila tidak ada industri yang dapat dikembangkan maka kontribusi sektor perikanan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah menjadi semakin kecil. Tidak mungkin lagi mengharapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam jumlah yang berarti dari sektor perikanan terutama perikanan tangkap yang menjadi andalan Provinsi Maluku saat ini. Tidak dapat diharapkan lagi pengentasan kemiskinan dan pengurangan tingkat pengangguran dari sektor perikanan.

Kondisi ini menjadi tantangan pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku yang kebanyakan wilayah terdiri dari lautan dan memiliki banyak pulau kecil.

B. Kebijakan Pemerintah yang Tidak Berpihak

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menyatakan bahwa "*bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*". Dalam amandemennya pada ayat 4 dikatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Hal ini mengisyaratkan bahwa kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang per orang atau kelompok tertentu. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah sumber kemakmuran rakyat. Dengan demikian harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya ayat 5 mengatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang". Berdasarkan amanat pasal 33 UUD 1945 dan amandemennya maka semua undang-undang atau peraturan di bawahnya harus menjawab tuntutan dimaksud, tidak boleh menyimpang apalagi bertentangan. Mencermati berbagai undang-undang yang ada, beberapa pasal UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tidaklah sejalan dengan amanat pasal 33 dimaksud. Ada kecenderungan pada pasal-pasal tertentu menimbulkan ketidak-adilan dalam membagi hasil eksploitasi kekayaan sumberdaya alam Indonesia. Hal ini mengakibatkan banyak daerah yang memiliki kekayaan sumberdaya alam melimpah namun masyarakatnya hidup dalam kemiskinan.

Menjadi sorotan penulis saat ini adalah pasal 6 UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ayat 5 (lima) pasal ini menyatakan bahwa: "*Penerimaan negara dari sumberdaya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah*". Bagian penjelasan terhadap ayat 5 pasal 6 UU ini menyatakan bahwa: Bagian Daerah yang berasal dari penerimaan sumberdaya alam dari sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, dan sektor perikanan yang diterima dari Pemerintah Pusat ditetapkan sebagai berikut:

A. Sektor kehutanan dibagi sebagai berikut:

- 1) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan dibagi dengan perincian:
 - a. bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);
 - b. bagian Kabupaten/Kota penghasil sebesar 64% (enam puluh empat persen).

- 2) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan dibagi dengan perincian:
 - a. bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);
 - b. bagian Kabupaten/Kota penghasil sebesar 32%(tiga puluh dua persen);
 - c. bagian Kabupaten/Kota lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 32% (tiga puluh dua persen).
- B. Sektor pertambangan umum dibagi sebagai berikut:
- 1) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan Iuran Tetap (*Land-rent*) dibagi dengan perincian:
 - a. bagian Propinsi sebesar 16% (enam belas persen);
 - b. bagian Kabupaten/Kota penghasil sebesar 64% (enam puluh empat persen).
 - 2) 80% (delapan puluh persen) dari penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) dibagi dengan perincian:
 - a. bagian Propinsi sebesar 16%(enam belas persen);
 - b. bagian Kabupaten/Kota penghasil sebesar 32% (tiga puluh dua persen);
 - c. bagian Kabupaten/Kota lainnya dalam Propinsi yang bersangkutan sebesar 32% (tiga puluh dua persen).
 - d. 80% (delapan puluh persen) dari Pungutan Pengusahaan Perikanan dan Pungutan Hasil Perikanan dibagikan secara merata kepada seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia.

Butir B.2.d penjelasan ayat 5 pasal 6 UU No 27 ini menggambarkan ketidakadilan negara dalam membagikan hasil eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya alam Indonesia bagi segenap masyarakat Indonesia. Ketidakadilan kebijakan pemerintah ini memungkinkan daerah dengan sumberdaya perikanan yang tinggi tidak dapat menikmati kekayaan sumberdaya tersebut. Provinsi Maluku dengan sumbangan terbesar produksi perikanan tangkap Indonesia yakni 10.08% dari total produksi perikanan tangkap Indonesia sebesar 4.806.112 ton mendapatkan pembagian yang sama dengan Provinsi D.I. Yogyakarta yang hanya memberikan sumbangan 0.06% terhadap total produksi perikanan tangkap Indonesia (Indonesian Fisheries Book 2008). Pembagian yang merata namun tidak adil bagi pembangunan ekonomi daerah. Provinsi Maluku dengan kekayaan sumberdaya perikanan tidak dapat memanfaatkan kekayaan sumberdaya alamnya untuk kepentingan pengembangan daerah. Ketidak-adilan pembagian hasil eksploitasi sumberdaya perikanan ini turut memberikan andil bagi Provinsi Maluku masuk dalam kelompok 5 besar daerah termiskin di Indonesia.

Setiap daerah di Indonesia memiliki ciri dan kelimpahan sumberdaya alam yang khas sesuai kondisi lingkungan, yang seharusnya menjadi aset pembangunan daerah. Kebijakan pemerintah yang tidak berpihak ini menimbulkan daerah-daerah dengan kekayaan sumberdaya alam yang tinggi tidak dapat dimanfaatkan untuk pengembangan daerah. Salah satu ketidak-adilan dari UU ini adalah hanya membagi penerimaan iuran eksplorasi dan eksploitasi (*royalty*) sumberdaya perikanan secara merata untuk semua kabupaten/kota se-Indonesia. Kekayaan sumberdaya alam lainnya dibagi dengan persentasi tertentu untuk daerah penghasil, sisanya baru

dibagi merata ke semua kabupaten/kota dalam provinsi penghasil, tidak seperti sumberdaya perikanan. Dengan demikian Provinsi Maluku dengan sumber kekayaan perikanan tertinggi di Indonesia harus menikmati hasil yang sama dengan daerah lain. Kabupaten Aru di Provinsi Maluku, dengan kekayaan sumberdaya perikanan yang tinggi, mendapat bagian yang sama misalnya dengan Kabupaten Bogor di Provinsi Jawa Barat atau kabupaten/kota lain di Indonesia yang tidak memiliki kekayaan sumberdaya perikanan laut bahkan tidak memiliki wilayah laut.

Ketidakadilan lain yang sangat menyolok dari kebijakan pemerintah melalui UU ini nampak pada ayat 2-4 dari pasal 6 sebagai berikut:

Ayat (2) Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbalan 10% (sepuluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 90% (sembilan puluh persen) untuk Daerah.

Ayat (3) Penerimaan Negara dari Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbalan 20% (dua puluh persen) untuk Pemerintah Pusat dan 80% (delapan puluh persen) untuk Daerah.

Ayat (4) 10% (sepuluh persen) penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan dan 20% (dua puluh persen) penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan yang menjadi bagian dari Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dibagikan kepada seluruh Kabupaten dan Kota.

Bandungkan dengan pembagian hasil perikanan yang 80%-nya dibagi ke seluruh kabupaten/kota seluruh Indonesia secara merata sedangkan untuk pendapatan dari pajak bumi dan bangunan 90% dan 80%-nya ke daerah penghasil (ayat 2-4). Ketidakadilan nyata terjadi, karena pendapatan berupa pajak bumi dan bangunan dari daerah yang kaya akan dinikmati oleh daerahnya sendiri, sedangkan daerah yang memiliki sumberdaya perikanan harus berbagi rata dengan semua daerah di Indonesia. Ayat-ayat di atas memungkinkan daerah dengan sumberdaya alam yang terbatas namun memiliki pendapatan besar dari pajak bumi dan bangunan dapat tetap berkembang. Masyarakat di kota-kota besar Indonesia dengan pendapatan pajak bumi dan bangunan yang tinggi dapat menikmati berbagai fasilitas mewah yang dibangun pemerintah daerah akibat pendapatan daerahnya yang tinggi.

Pendapatan negara yang diperoleh dari pajak bumi dan bangunan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (ayat 2 dan 3) bukan bagian pendapatan dari sumberdaya alam. Namun dari sisi perimbangan keuangan, memberikan bagian 90% dan 80% kepada daerah penghasil, merupakan ketidakadilan atas keuangan negara yang dibagikan ke daerah. Bandungkan dengan sumberdaya perikanan yang harus dibagi merata ke semua kabupaten/kota se-Indonesia secara merata. Kebijakan ini memberikan keuntungan hanya kepada daerah-daerah tertentu terutama daerah di pulau-pulau besar dengan pembangunan yang sudah berkembang. Sebaliknya bagi pulau-pulau kecil yang teisolir dan tidak ada pembangunan yang berarti, kebijakan yang tidak berpihak ini sangat tidak menguntungkan dan menjadi tantangan bagi pembangunan pulau-pulau kecil masa depan.

PENUTUP

Adalah tantangan yang sangat berarti bagi pengembangan Provinsi Maluku sebagai provinsi kepulauan dengan kondisi sumberdaya perikanan yang telah tereksploitasi penuh bahkan berlebihan saat ini. Untuk menghindari kepunahan berbagai sumberdaya perikanan ekonomis penting di Provinsi Maluku maka pembatasan penangkapan harus dilakukan. Eksploitasi harus dikurangi untuk beberapa jenis ikan ekonomis penting yang sudah *over fishing*. Penentuan jumlah optimum armada penangkapan harus ditentukan berdasarkan bukti ilmiah terkini sebagaimana diamanatkan *code of conduct for responsibility of fishery* (CCRF) yang ditetapkan FAO (1995). Pemerintah harus menerapkan pembatasan jumlah kapal dan penutupan daerah-daerah penangkapan untuk beberapa sumberdaya perikanan yang telah mengalami eksploitasi berlebihan (*over fishing*) di ketiga WPP di Provinsi Maluku, sebagaimana dilakukan berbagai negara berpantai di dunia. Susah saatnya orientasi kita tidak semata untuk eksploitasi sumberdaya perikanan, tetapi sudah harus dibarengi dengan pengelolaan yang tepat. Penegakan hukum dan pengawasan yang ketat penting dilakukan guna mencegah kehancuran sumberdaya perikanan yang lebih besar lagi.

Kebijakan pemerintah tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999 perlu dikaji lagi. Pasal 6 (enam) yang mengatur tentang Dana Perimbangan harus dirubah, karena pasal ini mengandung unsur ketidak-adilan dalam pembagian pendapatan hasil eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya alam di Indonesia. Kebijakan ini hanya menguntungkan daerah yang maju, sedangkan daerah-daerah yang berkembang atau daerah tertinggal menjadi jauh lebih tertinggal. Daerah-daerah yang memiliki wilayah laut yang luas dengan kekayaan sumberdaya perikanan yang tinggi tidak dapat menikmati kekayaan sumberdaya dimaksud untuk kesejahteraan masyarakatnya. Kebijakan ini memberikan keuntungan lebih bagi pulau-pulau besar, sebaliknya menjadi kendala bagi pengembangan pulau-pulau kecil. Pembagian pendapatan dari hasil eksploitasi dan eksplorasi sumberdaya perikanan seharusnya sama dengan pembagian pendapatan dari hasil eksploitasi sumberdaya alam yang lain. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan bagian yang cukup bagi daerah penghasil, terlebih untuk menghindari ketidak-adilan yang dimunculkan oleh pasal 6 UU ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardiyanto E, Eidman E, Adrianto L. 2007. Tinjauan Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil Terluar Indonesia (Studi Kasus Pulau Nipa). Buletin Ekonomi Perikanan Volume VII, No, 2, tahun 2007.
- Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku. 2009. Buku Tahunan Statistik Perikanan Provinsi Maluku Tahun 2008.
- FAO. 1995. Code of Conduct for Responsible Fisheries.
- Fukunishi T, Mrayama M, Yamagata T. 2006. Industrialization and Poverty Allviation: Pro-poor Industrialization Strategies Revisited. Working paper No. 15. Vienna: UNIDO.

- Indonesian Fisheries Book. 2008. Ministry of Marine Affairs and Fisheries. Japan International Cooperation Agency.
- Mawardi I. 2007. Urgensi Keterpaduan Lintas Sektoral dan Daerah dalam Pengembangan dan pemanfaatan Pulau-Pulau Kecil. Staf Ahli Menteri Negara PPN/Bappenas Bidang Regional dan Sumberdaya Alam di Jakarta. *Jurnal Pesisir dan Lautan*, Volume 8, No. 1.
- Myers RA, Worm B. 2003. Rapid worldwide depletion of predatory fish communities. *Nature* 423:280–283.
- Nikijuluw. 2009. Jumlah Produksi Tingkat MSY, JTB dan Jumlah Upaya Di WPP Maluku. Seminar Pembangunan Kelautan dan Perikanan Berkelanjutan oleh Alumni Angkatan 1984 Fakultas Perikanan Universitas Pattimura, Ambon.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per 01/Men/2009 tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009.
- Porter ME. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Pr.
- Simbolon D. 2011. *Bioekologi dan Dinamika Daerah Penangkapan Ikan*. Penerbit Departemen Pemanfaatan Sumberdaya Perikanan Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan IPB. Cetakan I.
- Sitaniapessy PM. 2002. Problema Lingkungan Pulau Kecil di Maluku. *J Pertanian Kepulauan* 1:79–82.
- Sukresno D, Suniada KI. 2007. Observasi Pengaruh ENSO terhadap Produktivitas Primer Potensi Perikanan dengan Menggunakan Data Satelit di Laut Banda. *Balai Riset dan Observasi Kelautan*.
- Susanto AN, Sirappa MP. 2007. Karakteristik dan Ketersediaan Data Sumberdaya Lahan Pulau-Pulau Kecil untuk Perencanaan Pembangunan Pertanian di Maluku. *Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Maluku. J Litbang Pertanian* 26.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan antara Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 72.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 No 84.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.