

***POSITION PAPER* KPPU**
TERKAIT KEBIJAKAN
KLASTER PERIKANAN TANGKAP



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA
2010

***POSITION PAPER* KPPU**

TERKAIT KEBIJAKAN KLASTER PERIKANAN TANGKAP

Sektor perikanan merupakan sektor strategis dalam perekonomian Indonesia mengingat Indonesia memiliki potensi kelautan dan *fishing ground* yang sangat luas. Selain itu, keanekaragaman biota di laut Indonesia yang sangat beragam menambah potensi ekonomi tinggi bagi bangsa Indonesia. Namun demikian, sifat industri perikanan tangkap yang *open access* telah memunculkan adanya isu *over fishing*. Kondisi tersebut tentu sangat mengkhawatirkan karena secara ekonomi dapat menimbulkan inefisiensi serta penurunan stok sumber daya perikanan. Oleh karena itu, KPPU memahami bahwa pemerintah perlu melakukan tindakan untuk mengelola sumberdaya perikanan tersebut supaya tetap memberikan manfaat yang berkelanjutan bagi rakyat Indonesia.

Namun demikian, setiap kebijakan yang ditujukan Pemerintah untuk mengelola sumber daya perikanan, tetap harus memberikan kesempatan yang luas bagi setiap pelaku usaha untuk masuk dan keluar dari pasar atau industri perikanan tangkap. Sehingga kebijakan pemerintah tetap mendukung adanya kompetisi. Pada akhirnya, kompetisi tersebut diharapkan dapat menyediakan produk yang cukup dengan harga terjangkau bagi konsumen.

Mencermati kondisi tersebut, KPPU menemukan fakta bahwa terdapat kebijakan Pemerintah yang berpotensi mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yaitu Peraturan Menteri Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Usaha Perikanan Tangkap, khususnya Pasal 74, yang berisi tentang usaha penangkapan ikan yang diatur dalam sistem kalster.

Pengertian klaster pada pasal tersebut menimbulkan kerancuan karena dapat diinterpretasikan berbeda. Sistem klaster dimaknai sebagai keterpaduan sistem industri dalam satu kawasan, sehingga pengelolaan perikanan dengan sistem klaster berarti membangun pusat industri penangkapan ikan yang terintegrasi dengan industri pendukung lainnya dalam suatu kawasan, sehingga efisiensi akan tercipta. Namun di sisi lain, terdapat pengertian klaster perikanan yang berbeda. Klaster perikanan yang dibatasi pada koordinat tertentu menjadi suatu wilayah yang dapat dikuasai oleh pihak tertentu.

Perbedaan pemahaman mengenai klaster tersebut menimbulkan kekhawatiran berbagai pihak karena dianggap berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, KPPU perlu mencermati potensi

dari dampak kebijakan mengenai pengelolaan industri perikanan tangkap dengan sistem klaster ini.

1. Industri Perikanan Tangkap di Indonesia

Industri perikanan tangkap merupakan industri dengan sumber daya yang memiliki akses terbuka sehingga dapat dimanfaatkan oleh siapa saja. Sifat industri perikanan yang terbuka tersebut mengakibatkan tidak adanya hambatan bagi pelaku usaha untuk masuk dan keluar dari industri tersebut. Selain itu, tidak ada pula hambatan untuk mengeksploitasi sebanyak mungkin sumber daya perikanan yang tersedia.

Sumber daya perikanan merupakan sumber daya terbarukan. Sehingga jumlah stok ikan di laut sebenarnya akan terus berkembang hingga batas daya dukung lingkungannya. Namun, laju penambahan jumlah populasi ikan tersebut sangat tergantung pada faktor internal ikan tersebut serta faktor eksternal lingkungannya. Selain dua hal tersebut, faktor manusia sebagai pelaku yang mengambil manfaat dari sumber daya perikanan, akan sangat mempengaruhi.

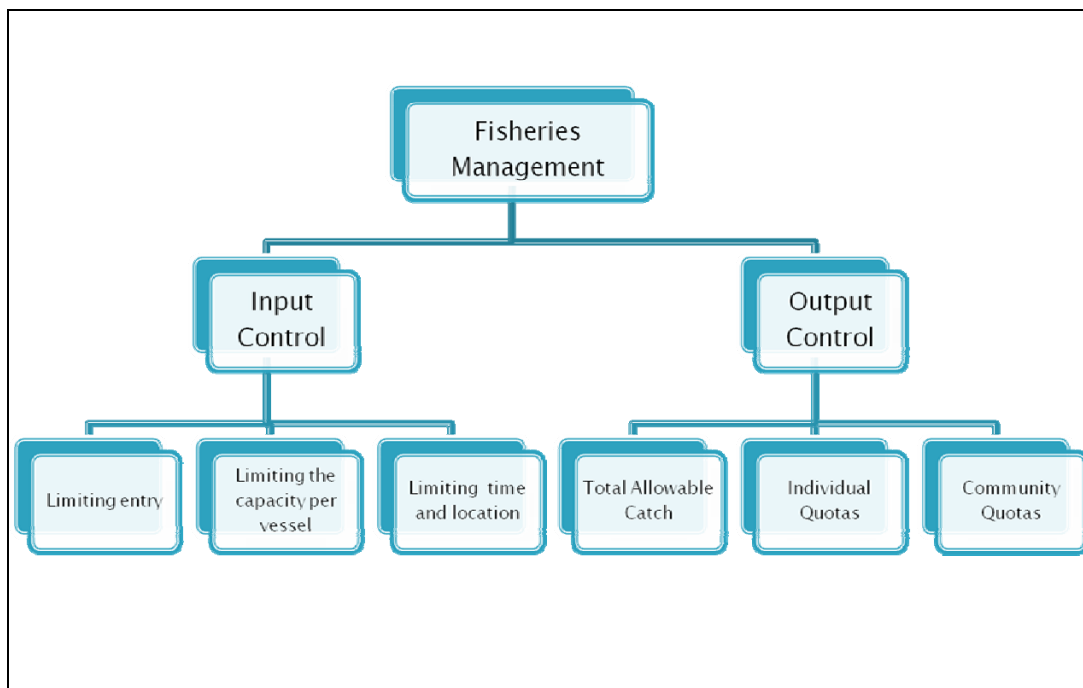
Perilaku manusia dalam mengeksploitasi sumber daya perikanan akan turut mempengaruhi jumlah stok ikan yang berada di laut. Laju pertumbuhan populasi akan terus meningkat dan akan menurun setelah mencapai titik optimum pertumbuhannya, sedangkan perilaku manusia dalam mengekstraksi perikanan akan terus meningkat selama pelaku usaha masih melihat adanya keuntungan dari kegiatan penangkapan ikan. Pada akhirnya akan terjadi inefisiensi ekonomi karena pelaku usaha tidak mendapatkan keuntungan yang optimum dari kegiatan ekstraksi sumber daya perikanan.

Dengan melihat kondisi sumber daya perikanan dan perilaku pelaku usaha yang terus berupaya untuk memaksimalkan hasil tangkapan, perlu dilakukan pengelolaan perikanan supaya tetap lestari dan memberikan hasil yang berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu dilakukan pembatasan baik dari sisi output maupun input. Beberapa pembatasan dari sisi input dan output yang bisa dilakukan menurut pendapat beberapa ahli pengelolaan perikanan antara lain :

1. *Input Control*, yaitu pengaturan jumlah *effort* (usaha) yang dikeluarkan dalam melakukan kegiatan penangkapan ikan meliputi :
 - a. *Limmiting entry*, yaitu membatasi jumlah nelayan yang dapat melakukan penangkapan ikan

- b. *Limmiting capacity per vessel*, yaitu membatasi jenis serta ukuran kapal dan alat tangkap yang digunakan
 - c. *Limmiting time and location*, yaitu membatasi waktu dan lokasi penangkapan ikan
2. *Output Control*, yaitu pembatasan hasil tangkapan setiap nelayan. Meliputi:
- a. *Total Allowable Catch (TAC)*, yaitu batasan jumlah ikan maksimum yang dapat ditangkap oleh seluruh nelayan per tahun
 - b. *Individual Quotas*, yaitu pemberian kuota penangkapan ikan kepada setiap individu yang melakukan penangkapan ikan
 - c. *Community Quotas*, yaitu pemberian kuota penangkapan ikan kepada suatu kelompok.

Gambar. Pengelolaan Sumber Daya Perikanan



Sumber : Diskusi KPPU dengan Dr. Arif Satria, tanggal 6 Oktober 2010

Beberapa *best practice* pengelolaan sumber daya perikanan di dunia menunjukkan bahwa hampir semua negara melakukan pembatasan pada sisi output. Misalnya Australia yang menerapkan ITQ (*Individual Transferable Quota*), dan beberapa negara lain yang membatasi hasil tangkapan para pelaku usahanya. Adapun Jepang menerapkan TURF (*Territorial Use Right Fisheries*) merupakan kebijakan pengelolaan perikanan dengan membagi wilayah pengelolaan kepada koperasi atau kelompok masyarakat setempat dan bukan pada pelaku usaha tertentu.

Potensi perikanan tangkap yang besar di Indonesia telah menarik banyak pelaku usaha baik investor dalam negeri maupun investor asing untuk berinvestasi dalam usaha perikanan tangkap di Indonesia. Jika dilihat dari potensinya, sumberdaya perikanan yang terkandung dalam wilayah perairan Nasional dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) yang seluas 5,8 juta Km² adalah sebesar 6,26 juta ton/tahun. Dari Jumlah ini sekitar 26,3 % berada diperairan Maluku dan menyebar pada beberapa laut potensial seperti Laut Banda, sebesar 240.948 ton/tahun, Laut Seram, sebesar 45.199 ton/tahun, dan Laut Arafura sebesar 171.093,6 ton/tahun (Sumber: DKP, 2008, disampaikan dalam pertemuan dengan KPPU tanggal 19 Oktober 2009). Gambaran tersebut diatas menunjukkan bahwa perairan Laut Arafura memiliki potensi perikanan yang sangat besar untuk dikembangkan lagi demi kesejahteraan masyarakat.

Laut Arafura menjadi *fishing ground* untuk beberapa jenis ikan pelagis besar dan kecil, udang, serta ikan demersal dengan jumlah yang besar seperti telah disebutkan sebelumnya. Data Kementerian Kelautan dan Perikanan tahun 2006 menunjukkan bahwa Wilayah Penangkapan Perikanan Laut Arafura untuk jenis udang berada pada kondisi *over exploited*, serta untuk ikan jenis lain berada pada posisi *fully exploited*. Laju peningkatan upaya penangkapan di Laut Arafura telah melebihi laju pertumbuhan populasi ikan di laut tersebut. Kondisi seperti ini tentu dapat mengancam keberlanjutan dan kelestarian sumber daya ikan yang pada akhirnya akan merugikan bagi masyarakat. Hal ini, tidak hanya berlaku di laut Arafura, kondisi tersebut terjadi juga di hampir seluruh wilayah penangkapan ikan di Indonesia. Sehingga kemungkinan dampak kegiatan penangkapan ikan terhadap kelestarian sumber daya akan sama di seluruh wilayah Indonesia.

2. Pasal 74 Permen No.5 Tahun 2008 Tentang Usaha Perikanan Tangkap

Untuk mengembangkan industri pengolahan hasil perikanan di Indonesia melalui pengembangan usaha penangkapan ikan secara terpadu, maka Menteri Kelautan dan Perikanan pada tahun 2008 telah merevisi Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor: PER.17/MEN/2006 menjadi Permen Nomor: PER.05/MEN/2008 tentang Usaha Perikanan Tangkap. Dalam peraturan ini, Indonesia didorong untuk meningkatkan status Indonesia dari negara produsen bahan baku menjadi negara industri perikanan yang dapat menciptakan lapangan kerja di dalam negeri. Berikut adalah kutipan dari Pasal 74 tersebut.

Pasal 74

Usaha Perikanan Tangkap Berbasis Klaster

1. *Usaha perikanan tangkap terpadu dapat dilaksanakan melalui pola usaha perikanan tangkap berbasis klaster.*
2. *Usaha perikanan tangkap berbasis klaster sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi keterpaduan kegiatan usaha penangkapan ikan dan UPI di wilayah tertentu di dalam negeri.*
3. ***Kawasan klaster ditetapkan berdasarkan batasan koordinat daerah penangkapan ikan.***
4. *Kegiatan usaha perikanan tangkap berbasis klaster harus memperhatikan kepentingan nelayan lokal setempat dan/atau nelayan yang telah memiliki SIPI sebelumnya dengan daerah penangkapan di kawasan klaster tersebut.*
5. *Perizinan untuk kegiatan usaha perikanan tangkap berbasis klaster diterbitkan oleh Direktur Jenderal setelah mendapatkan persetujuan prinsip dari Menteri.*
6. *Ketentuan lebih lanjut mengenai usaha perikanan tangkap berbasis klaster diatur oleh Direktur Jenderal.*

Pasal 74 mengatur mengenai daerah penangkapan ikan yang akan dikelola melalui pola usaha perikanan berbasis klaster. Pengelolaan berbasis klaster menurut Michael Porter adalah suatu kawasan industri terpadu terdiri dari industri utama serta industri pendukungnya, yang dibangun dalam suatu kawasan dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing industri tersebut. Pembangunan usaha perikanan tangkap melalui pasal ini telah diarahkan untuk mengikuti konsep klaster industri tersebut.

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, telah didefinisikan bahwa Perikanan adalah semua kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan dan lingkungannya mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan sampai dengan pemasaran, yang dilaksanakan dalam suatu sistem bisnis perikanan (Pasal 1 ayat 1). Sedangkan yang dimaksud dengan Penangkapan Ikan adalah Kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat atau cara apapun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya (Pasal 1 ayat 5). Berdasarkan definisi tersebut, perikanan tangkap merupakan suatu sistem yang terdiri atas beberapa elemen atau subsistem yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu dengan lainnya. Perikanan tangkap komersial sebagai suatu sistem yaitu sarana produksi, usaha penangkapan, prasarana (pelabuhan), unit pengolahan, unit pemasaran, dan unit pembinaan. Keseluruhan sistem tersebut perlu dikelola secara terpadu.

Setelah melakukan diskusi dengan *stakeholders*, KPPU mendapati beberapa kekhawatiran bahwa kebijakan klaster akan diterapkan dengan menetapkan

klaster-klaster atau dimaknai sebagai pengkavlingan laut yang dibatasi berdasarkan koordinat tertentu (ayat 3) dan diserahkan pengelolaannya kepada pelaku usaha secara eksklusif. Sehingga dikhawatirkan bentuk pengklasteran tersebut dapat menciptakan posisi dominan pelaku usaha tertentu.

3. Analisis Potensi Dampak Kebijakan Mengenai Klaster Perikanan Terhadap Persaingan Usaha

Pengelolaan perikanan klaster yang diartikan sebagai pengkavlingan laut dan dianggap sebagai konsesi dinilai tidak akan memberikan kesejahteraan bagi masyarakat luas. Lebih lanjut, ada beberapa alasan mengapa klaster seperti ini ditolak. Pada umumnya para penolak menyatakan bahwa klaster yang membagi perairan dalam kavling-kavling pengelolaan berpotensi menimbulkan konflik antar nelayan karena sifat ikan yang selalu bergerak sehingga harus diburu. Pembatasan wilayah penangkapan akan menimbulkan konflik perebutan sumber daya antar nelayan. Pengelolaan klaster juga dikhawatirkan akan menimbulkan eksploitasi sumber daya perikanan secara besar-besaran guna meningkatkan pendapatan. Hal ini berpotensi mengancam keberlangsungan sumber daya perikanan.

Sementara itu, alasan yang menyebutkan bahwa penerapan klaster perikanan tangkap berguna untuk memudahkan pengawasan perairan juga dinilai tidak akan efektif karena sarana pengawasan hingga kini masih minim dan aparat pengawasan belum optimal. Secara yuridis formal berdasarkan konvensi Hukum Laut PBB Tahun 1982 yang kemudian diratifikasi oleh Pemerintah dengan Undang-undang No. 17 Tahun 1985, menyebabkan negara Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki kewajiban menyediakan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) atau *archipelagic sea line passages* yang merupakan jalur lintas damai bagi kapal-kapal asing.

Berdasarkan UNCLOS tahun 1982, Indonesia memiliki 3 jalur ALKI, yaitu ALKI I melintasi Laut China Selatan, Natuna, Selat Karimata hingga Selat Sunda, ALKI II Selat Makasar, Laut Flores, hingga Selat Lombok, ALKI III Laut Maluku, Laut Seram, Laut Banda, Selat Ombai, hingga Laut Timor. Khusus bagi laut Arafuru yang berbatasan dengan ALKI III, keterbatasan pengamanan ALKI III merupakan tantangan dan ancaman serius karena dapat dimanfaatkan sebagai alur perlintasan kriminal seperti penyelundupan barang ilegal (*illegal logging/fishing/imigrants*), pengungsi, *trafficking* dan akhir-akhir ini perompakan di laut hingga terorisme. Tidak mustahil jika laut-laut tersebut dikelola oleh swasta tanpa pengawasan pemerintah akan menimbulkan kerugian negara akibat perbuatan kriminal tersebut di atas.

Di sisi lain, pengelolaan perikanan sistem klaster diharapkan akan meningkatkan pendapatan negara dari sisi pajak maupun pendapatan devisa yang lebih besar. Pengelolaan perikanan yang baik juga diharapkan akan menghasilkan efisiensi dan konservasi sumber daya laut yang lebih baik. Sistem klaster perikanan yang diberlakukan di negara lain yang menjadi *best practice* di seluruh dunia adalah pengintegrasian investasi penangkapan ikan dengan industri pengolahan ikan. Bentuk klaster seperti ini juga sesuai dengan PER.05/MEN/2008 tentang Usaha Perikanan Tangkap pasal 74 ayat 2 yang berbunyi "*Usaha perikanan tangkap berbasis klaster sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi keterpaduan kegiatan usaha penangkapan ikan dan UPI di wilayah tertentu di dalam negeri*".

Setiap usaha penangkapan ikan harus diikuti oleh investasi industri pengolahan sehingga seluruh hasil tangkapan dapat diproses menjadi produk yang bernilai tambah tinggi dan memiliki kualitas ekspor. Berkembangnya industri pengolahan tersebut diharapkan dapat menciptakan iklim yang kondusif, menggerakkan ekonomi lokal dan memperluas penyediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat. Klaster semacam ini memerlukan dukungan manajemen perizinan, alokasi distribusi kapal per wilayah pengelolaan perikanan, kapal angkut, ataupun bahan bakar minyak.

Upaya Pemerintah dapat dilakukan melalui meningkatkan ketersediaan prasarana pendukung, sedangkan investasi dari pihak swasta terutama untuk pengembangan industri perikanan tangkap, baik pada kegiatan hulu, proses produksi maupun kegiatan hilir. Berbagai kegiatan pembangunan perikanan tangkap dilakukan melalui upaya peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha perikanan yang diarahkan untuk meningkatkan konsumsi, penerimaan devisa dan meningkatkan penyediaan bahan baku industri di dalam negeri.

Laut yang merupakan habitat ribuan ikan, berdasarkan rezim hak kepemilikan merupakan (*common property*), sehingga wilayah perairan dan laut tersebut tidak mungkin dikavling seperti halnya daratan. Pembagian WPP seperti yang dilakukan oleh Komisi Nasional Pengkajian Stok Sumberdaya Ikan Laut lebih ditujukan untuk memudahkan sistem pendataan yang selanjutnya digunakan untuk estimasi stok, sehingga siapapun dapat memanfaatkan sumber daya ikan yang ada. Akan tetapi, perebutan lokasi penangkapan ikan yang potensial dapat saja terjadi. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang.

Di sisi lain hasil kajian KPPU menemukan bahwa terdapat permasalahan persaingan usaha yang dapat turut tercipta akibat implementasi regulasi tersebut. Masalah tersebut antara lain:

1. Pemberian hak pengelolaan wilayah penangkapan secara eksklusif kepada pelaku usaha tertentu, berpotensi menjadi hambatan masuk bagi pelaku usaha potensial yang ingin masuk serta berpotensi mengeluarkan pelaku usaha eksisting (*market foreclosure*) di wilayah penangkapan ikan.
2. Pemberian hak secara eksklusif akan menciptakan posisi dominan bagi pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tertentu, yang memiliki potensi untuk disalahgunakan dalam bentuk praktek bisnis yang diskriminatif dan eksploitatif. Penyalahgunaan posisi dominan ini berpotensi mengganggu kelangsungan pelaku usaha pesaingnya.
3. Pemberian hak monopoli melalui hak eksklusif kepada pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha berdasarkan regulasi, berpotensi juga menyerahkan fungsi pengawasan, pembinaan dan seleksi pelaku usaha di sektor industri tersebut oleh penerima hak monopoli/eksklusif yang seharusnya tetap menjadi kewenangan Pemerintah.
4. Pemberian hak eksklusif oleh Pemerintah kepada pelaku usaha apabila tidak diregulasi secara ketat, berpotensi dimanfaatkan pelaku usaha untuk mencari keuntungan melalui *licence transfer* atau penjualan hak eksklusif tersebut.
5. Pemberian hak monopoli kepada satu atau beberapa pelaku usaha memiliki justifikasi sebagai cara untuk menanggulangi permasalahan *over fishing* serta menjaga keberlanjutan sumber daya perikanan dengan cara mengurangi jumlah pelaku usaha dan alat tangkap (*effort*). Namun, apabila hal tersebut perlu dilakukan, maka dalam melakukan proses tersebut pemerintah harus menerapkan prinsip *competition for the market*.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, KPPU memberikan saran dan rekomendasi bagi pemerintah mengenai Peraturan menteri Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Usaha Perikanan Tangkap supaya tidak menghambat persaingan usaha. Berikut ada lah saran dan rekomendasi dari KPPU :

1. Bahwa pemerintah hendaknya memperjelas dan mempertegas definisi dan maksud dari penerapan kebijakan klaster perikanan, yang mengarahkan kebijakan klaster untuk mendekati pada portierian

cluster, dengan fokus pada terciptanya keterpaduan antar industri terkait guna meningkatkan value added dan efisiensi di setiap lini industri. Dengan demikian maka menjadi jelas bahwa klaster yang dimaksud bukanlah klaster dalam pengertian "pengkavlingan" wilayah laut yang dikelola oleh pelaku usaha secara eksklusif.

2. Bahwa Pemerintah perlu membuat regulasi yang ketat terhadap kebijakan perikanan, untuk menghindarkan terjadinya praktek jual beli izin antar pelaku usaha. Pada prinsipnya izin pengelolaan yang diterima pelaku usaha hanya diberikan Pemerintah dan bukan didapatkan dari pelaku usaha lainnya.

Kebijakan pembangunan dan pengelolaan perikanan perlu tetap memberikan ruang bagi persaingan usaha yang sehat sehingga tetap dapat memberikan kesempatan yang luas bagi para pelaku usaha untuk masuk atau keluar dari pasar tanpa ada hambatan.