

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini akan memulai penelitian yang berjudul “Kerjasama Maritim Asia Tenggara dalam Penanggulangan Penangkapan Ikan Ilegal, Studi Kasus: Praktik Penangkapan Ikan Ilegal di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia”. Bab ini akan membahas mengenai latar belakang mengapa penulis mengangkat permasalahan praktik penangkapan ikan ilegal yang terjadi di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI) sebagai studi kasus. Kemudian, akan dibahas mengenai kerangka pemikiran yang menjadi landasan pemikiran penulis, hipotesa, asumsi, metode penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan penelitian yang menjadi rencana penulis dalam melakukan penelitian.

I. 1. Latar Belakang

Wilayah laut yang luas mendorong Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) menetapkan ketentuan untuk tertib hukum di laut, yang dapat memudahkan komunikasi internasional dan memajukan penggunaan laut secara damai, pendayagunaan sumber kekayaan alamnya secara adil dan efisien, konservasi sumber kekayaan hayatinya dan pengkajian, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut dan konservasi alam hayatinya, melalui *United Nations Convention on The Law of the Sea* 1982 (UNCLOS). UNCLOS merupakan upaya dunia internasional untuk memperkokoh perdamaian, keamanan, kerja sama dan hubungan bersahabat antara negara-negara, sesuai dengan asas keadilan dan persamaan hak dan akan memajukan peningkatan ekonomi dan sosial segenap rakyat dunia, sesuai dengan tujuan dan asas PBB. Upaya tersebut mengindikasikan komitmen dunia internasional untuk sama-sama menjaga laut,

sebagai warisan bersama umat manusia dan kebutuhan bersama. UNCLOS juga merupakan implementasi sikap dunia internasional yang menerima pengaturan tentang hukum laut secara komprehensif. Secara umum, UNCLOS mengatur tentang pembagian wilayah laut dan batas-batasnya, hak dan kewajiban negara-negara peserta, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya hayati, dan kerjasama global dan regional. UNCLOS merupakan inovasi baru bagi hukum laut karena dalam UNCLOS muncul ketentuan-ketentuan yang diperbaharui, dari Konvensi sebelumnya, dan ketentuan-ketentuan baru. Ketentuan baru dalam UNCLOS, antara lain munculnya pasal-pasal yang mengatur tentang Laut Wilayah yang belum dapat disepakati dalam Konvensi sebelumnya, yaitu Konferensi Hukum Laut tahun 1958. Ketentuan-ketentuan mengenai wilayah laut suatu negara diperbaharui dengan menetapkan jenis-jenis dan lebar wilayah laut, antara lain laut teritorial, perairan pedalaman, zona tambahan dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Ketentuan lain yang ditetapkan dalam UNCLOS, yaitu rejim negara kepulauan. Ketentuan dalam UNCLOS mengenai negara kepulauan mengatur bagaimana pulau-pulau yang berada di dalam laut teritorial menjadi satu kesatuan dan tidak dipisahkan walaupun pulau-pulau tersebut secara geografis terpisahkan oleh laut. Bagi Indonesia, penetapan rejim negara kepulauan berarti pengakuan internasional terhadap konsepsi Wawasan Nusantara, yang dicetuskan dalam Deklarasi Djuanda. Rejim ini mengukuhkan eksistensi negara yang terhubung oleh pulau-pulau sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Ketentuan-ketentuan baru mengenai lebar laut tersebut berpotensi memunculkan konflik perbatasan laut antar negara, terutama dialami oleh negara-negara yang wilayah pantai atau lautnya berhadapan atau berdampingan.

Selain menetapkan jenis dan lebar laut wilayah, UNCLOS juga mengamanatkan negara-negara melakukan kerjasama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan yang terdapat di laut.¹ Ketentuan ini

¹ Selain kerjasama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya kekayaan hayati, UNCLOS juga mengamanatkan kepada negara-negara melakukan kerjasama dalam perlindungan dan pelestarian lingkungan laut, kerjasama dalam riset ilmiah kelautan, dan kerjasama dalam pengembangan dan alih teknologi kelautan.

berkaitan dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan di ZEE.² Pasal 62 ayat (2) UNCLOS menjelaskan bahwa negara pantai harus menetapkan kemampuannya untuk memanfaatkan sumber kekayaan hayati ZEE-nya. Kemampuan untuk memanfaatkan sumber kekayaan hayati ini merupakan jumlah yang dapat ditangkap oleh nelayan domestik negara pantai. Selanjutnya, dalam ayat (2) diatur bahwa apabila negara pantai tidak memiliki kemampuan untuk memanfaatkan seluruh jumlah tangkapan yang telah ditetapkan, maka negara pantai harus memberikan kesempatan pada negara lain untuk memanfaatkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan yang masih tersisa. Pemberian kesempatan pemanfaatan sisa jumlah tangkapan yang diperbolehkan harus melalui perjanjian atau pengaturan lainnya antar negara-negara (*bilateral agreement*). Dalam konteks kawasan Asia Tenggara, kerjasama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan dirasakan sangat penting mengingat kondisi geografis negara-negara yang tidak sama. Indonesia dan Filipina merupakan dua negara kepulauan (*archipelagic states*) yang memiliki wilayah laut yang luas sehingga kebutuhan akan sumber daya perikanan dapat dipenuhi dengan baik. Australia juga negara sekaligus benua dengan wilayah laut yang luas dan perairan Australia menyimpan potensi sumber daya hayati yang besar. Di lain pihak, ada negara tidak berpantai (*land-locked state*) dan negara yang secara geografis tidak beruntung (*geographically disadvantages states*), seperti Laos yang tidak memiliki wilayah pantai dan laut, yang tidak dapat memenuhi sendiri kebutuhan atas sumber daya perikanan. Selain itu, ada negara yang *shipping capacity*-nya tinggi namun tidak didukung oleh Daya Dukung Lingkungan (DDL) yang baik yang mengharuskan nelayannya mencari sumber daya perikanan di wilayah laut negara lain, seperti Thailand. Kerjasama dalam pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya perikanan juga sangat penting dalam konteks pemenuhan kebutuhan sumber daya ikan yang meningkat dari tahun ke tahun, dimana tidak dapat dipungkiri bahwa kebutuhan akan ikan secara global semakin meningkat.

² Penangkapan ikan hanya diperbolehkan di wilayah ZEE. Di laut teritorial, negara pantai mempunyai kedaulatan penuh dan kapal asing hanya diperbolehkan untuk lewat (dengan prinsip *innocent passage*). Di zona tambahan, negara pantai mempunyai yurisdiksi tertentu dan kapal asing hanya diperbolehkan untuk lewat.

Dari kondisi diatas, maka tercipta kerja sama yang dilatarbelakangi dari kebutuhan *land-locked state* dan *geographically disadvantages states* akan sumber daya perikanan yang disediakan oleh negara pantai yang memiliki sumber daya perikanan dan kebutuhan akan sumber daya ikan yang semakin meningkat. Seperti contoh, pada tahun 2002, Pemerintah Indonesia memberikan kesempatan pemanfaatan sumber daya perikanan di ZEEI kepada Pemerintah Kerajaan Thailand. Dalam *bilateral agreement* yang ditandatangani kedua pihak dicantumkan berbagai ketentuan antara lain ketentuan mengenai jenis alat tangkap, lokasi wilayah penangkapan, ukuran jaring tangkap, jumlah dan ukuran kapal, melaporkan kegiatan penangkapan dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku selama melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perikanan.³

Namun, disisi lain kegiatan penangkapan ikan ternyata juga dilakukan secara ilegal. Praktik penangkapan ikan ilegal saat ini semakin marak ditandai dengan, salah satu faktornya adalah nilai ekonomis yang tinggi, yang dihasilkan dari penangkapan ikan ilegal. Namun, di satu sisi faktor tersebut menjadi kerugian besar bagi negara pantai. Salah satu kawasan yang marak dijadikan wilayah penangkapan ikan ilegal adalah Asia Tenggara. Kawasan ini oleh masyarakat dunia dianggap salah satu kawasan dengan kekayaan hayati yang melimpah dan “mengundang” banyak pihak melakukan berbagai kegiatan eksplorasi dan eksploitasi terhadap kekayaan hayatinya. Oleh karena itu, dalam upaya menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal di kawasan Asia Tenggara (dalam konteks yang lebih besar), maka 11 (sebelas) negara di kawasan Asia Tenggara, yaitu Indonesia, Australia, Malaysia, Thailand, Filipina, Vietnam, Kamboja, Singapura, Brunei Darussalam, Timor Leste, dan Papua New Guinea sepakat membentuk *Regional Ministerial Meeting (RMM) Promoting Responsible Fishing Practices in the Region* di Bali pada 4 Mei 2007.⁴ Dalam RMM dihasilkan 2 (dua) dokumen, yaitu *Regional Plan of Action (RPOA) to Promote*

³ Nama resmi *bilateral agreement* adalah *MoU between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of The Kingdom of Thailand on Fisheries Cooperation, signed in 2002*.

⁴ Sepuluh Negara Sepakat Perangi Penangkapan Ikan Ilegal.
<<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0705/05/eko03.html>>

Responsible Fishing Practices including Combating IUU Fishing in the Region atau dalam penulisan ini akan disingkat menjadi RPOA-IUU *Fishing* dan *Joint Ministerial Meeting*. Tujuan dari RPOA-IUU *Fishing* adalah untuk mewujudkan penangkapan ikan yang bertanggung jawab melalui upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal di kawasan Laut Cina Selatan, Laut Sulu-Sulawesi dan Laut Arafura.⁵ Wilayah laut tersebut merupakan wilayah yang tingkat pelanggarannya tinggi dibanding wilayah laut lain dan dijadikan *focal point* dalam upaya penanggulangan penangkapan ikan ilegal.⁶

Dalam tulisan ini contoh kasus meningkatnya praktik penangkapan ikan ilegal akan diwakili oleh Indonesia. Indonesia diasumsikan sebagai negara yang mengalami praktik penangkapan ikan ilegal yang cukup besar dan rata-rata cenderung meningkat dari tahun 2007 – 2008. Hal ini dapat dilihat dari Tabel 1.1 tentang Presentase Kapal yang Melakukan Penangkapan Ikan Ilegal di Wilayah Pengelolaan Perairan Republik Indonesia (WPPRI).

Tabel 1.1
Presentase Kapal yang Melakukan Penangkapan Ikan Ilegal di Wilayah Pengelolaan Perairan Republik Indonesia (WPPRI)

Status Kapal	Presentase Jumlah Kapal yang Melakukan Penangkapan Ikan Ilegal		
	2006	2007	Jan – Sep 2008
Kapal Berbendera Indonesia	6.2	4.8	6.8
Kapal Berbendera Asing	45.4	42.0	83.8

Sumber: Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Departemen Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (P2SDKP-DKP RI).

⁵ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan. *Refleksi 2008 dan Outlook 2009*. Jakarta: DKP, 2008.

⁶ “Pencurian Ikan di Laut Sulawesi.”. 2008. *Sinar Harapan*. 17 Maret 2009. <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0903/17/sh14.html>>

Data pada Tabel 1.1 menunjukkan bahwa setiap 100 kapal berbendera Indonesia yang diperiksa, hanya sekitar 6 s/d 7 buah kapal yang diduga melakukan penangkapan ikan secara ilegal. Di lain pihak, dari 100 kapal berbendera asing, diduga 83 – 84 kapal melakukan penangkapan ikan secara ilegal. Dari tabel diatas dapat dilihat praktik penangkapan ikan secara ilegal dari tahun 2007 – September 2008 meningkat 41,8%, tidak seperti dari tahun 2006-2007 yang hanya turun 3,4%. Dari tabel ini juga dapat dilihat bahwa ancaman praktik penangkapan ikan secara ilegal bukan dari nelayan Indonesia melainkan dari kapal berbendera asing.

I. 2. Pokok Permasalahan

Permasalahan praktik penangkapan ikan ilegal oleh kapal berbendera asing bukan merupakan permasalahan domestik karena sifatnya telah melewati batas-batas negara dengan laut sebagai batasnya. Berbanding terbalik dengan luasnya perairan yang dimiliki Indonesia, ada negara-negara yang tidak memiliki wilayah pantai atau laut (*land-locked states*) atau potensi sumber daya perikananannya tidak mendukung dilakukan pemanfaatan dan pengelolaan, seperti Thailand. Thailand merupakan salah satu negara dengan tingkat permintaan ikan yang tinggi di Asia Tenggara, namun stok sumber daya perikananannya sudah berada di ambang habis atau dengan kata lain tidak ada daya dukung lingkungan (DDL).⁷ Oleh karena itu, dalam upaya memenuhi kebutuhan tersebut Thailand harus melakukan upaya pemenuhan kebutuhan tersebut di wilayah perairan negara lain. Hubungan ini memunculkan suatu ketergantungan ekonomi antar satu terhadap negara lain, bahkan dapat memunculkan saling ketergantungan (*interdependensi*), dimana sumber daya perikanan memegang peranan penting sebagai faktor penting terciptanya *interdependensi* antar negara. UNCLOS memberikan hak kepada negara lain untuk mengadakan pemanfaatan sumber daya alam di wilayah ZEE suatu negara pantai, dengan memperhatikan dan mematuhi peraturan perundang-undangan dan ketentuan negara pantai.

⁷ Wawancara dengan Dra. Clara Tiwow, S. H., M. H., M. Si, Kepala Bagian Hukum, Humas dan Organisasi P2SDKP Departemen Kelautan dan Perikanan tanggal 16 April 2009.

Salah satu cara pemerintah suatu negara dalam upaya menjaga stabilitas negaranya adalah dengan giat melakukan kerja sama dengan negara-negara lain di kawasan agar dapat bersama-sama dan secara menguntungkan menjaga wilayah masing-masing dan menjaga stabilitas wilayah negara lain dengan cara tidak melakukan perbuatan yang merugikan negara lain. Atas dasar itulah, negara-negara di kawasan sepakat untuk membentuk RPOA. Inisiatif ini diharapkan dapat menekan angka praktik penangkapan ikan ilegal yang terjadi di kawasan.

Topik ini menarik untuk dijadikan penelitian karena praktik penangkapan ikan ilegal telah menjadi permasalahan yang serius. Ekonomi Indonesia mengalami kerugian serius akibat praktik ini, yang mencapai Rp30 triliun per tahun (di seluruh dunia Rp43 triliun pertahun).⁸

Kondisi perikanan global menunjukkan 3 (tiga) penyebab utama mengapa marak terjadi praktik penangkapan ikan ilegal, pertama karena kebutuhan ikan dunia meningkat dikarenakan banyak masyarakat dunia yang beralih dari mengkonsumsi daging menjadi mengkonsumsi ikan, kedua karena stok ikan yang semakin menipis karena terjadi *overfishing* (tangkap lebih) di sejumlah wilayah perairan negara di dunia dan terakhir karena nilai ekonomis praktik penangkapan ikan ilegal lebih besar bila dibandingkan dengan penangkapan ikan yang dilakukan dengan benar. Meningkatnya penangkapan ikan ilegal pada tahun 2007 sampai akhir tahun 2008 di perairan Indonesia juga mengindikasikan semakin mengancamnya praktik ini. Nelayan-nelayan yang melakukan praktik penangkapan ikan ilegal pun masih berasal dari kawasan yang sama dan berdekatan dengan Indonesia, seperti Thailand, Vietnam, Malaysia, Myanmar dan Filipina. Oleh karena itu, negara-negara Asia Tenggara membentuk RPOA dalam menanggulangi praktik ini. Namun sejak RPOA diinisiasi tahun 2006 dan ditandatangani pada tahun 2007 sampai tahun 2008, praktik penangkapan ikan ilegal di Indonesia malah semakin meningkat.

⁸ Direktorat Jenderal Pengawasan dan Pengendalian Sumberdaya Kelautan dan Perikanan Departemen Kelautan dan Perikanan. *Op. Cit.* Hlm. 2

Oleh karena itu, permasalahan ini akan dibahas dengan pertanyaan penelitian “**mengapa praktik penangkapan ikan ilegal semakin meningkat pada periode 2007 – 2008 pada saat RPOA disepakati?**”

I. 3. Tujuan Penelitian

- a. Ingin menemukan dan mengetahui faktor-faktor penyebab meningkatnya praktik penangkapan ikan ilegal di wilayah perairan Indonesia;
- b. Ingin menemukan dan mengetahui sejauh mana efektifitas RPOA dalam upaya menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal kawasan Asia Tenggara.

I. 4. Manfaat Penelitian

- a. Memperluas pengetahuan penulis dalam konsep penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal di kawasan Asia Tenggara;
- b. Menjadi referensi bagi mahasiswa yang ingin melakukan penelitian yang terkait dengan topik permasalahan;
- c. Menjadi referensi kepada pihak-pihak yang ingin memperdalam topik permasalahan.

I. 5. Tinjauan Pustaka

Isu praktik penangkapan ikan ilegal saat ini semakin mengundang banyak pihak untuk mempelajari mengapa praktik ini dapat terjadi. Usaha mempelajari faktor-faktor yang mempengaruhi maraknya praktik penangkapan ikan ilegal telah banyak melahirkan pemikiran-pemikiran solutif dalam penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal. Salah satu hasil analisis yang dapat dijadikan referensi adalah pemikiran Dr. Ir. Victor PH Nikijuluw, M. Sc, dalam literatur “Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal: *Blue Water Crime*”. Menurut beliau, masalah praktik penangkapan ikan ilegal sudah saatnya dipikirkan, dibahas dan menjadi perhatian banyak pihak. Faktor ekonomi memainkan peran yang sangat penting dalam terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal. Keadaan ekonomi dunia secara keseluruhan mempengaruhi praktik penangkapan ikan ilegal. Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi serta kemajuan taraf hidup bangsa-bangsa dunia membuat konsumsi ikan sebagai makanan bergizi dan tidak berisiko bagi kesehatan

semakin bertambah. Oleh karena pasokan yang kurang, industri perikanan multi nasional mengembangkan sayapnya untuk menjangkau dan meraih wilayah-wilayah perairan yang masih tersedia potensi ikannya, Hal itu dilakukan sering kali tanpa mengikuti prosedur yang ada alias dilakukan secara ilegal.⁹

Kemudian lanjut Nikijuluw, dalam konteks mengatasi praktik penangkapan ikan ilegal, ada 4 (empat) pendekatan yang selama ini ditempuh untuk mencegah dan membasmi praktik penangkapan ikan ilegal.¹⁰ Keempat pendekatan tersebut adalah regulasi perdagangan, peningkatan peran swasta, peningkatan peran pemerintah dan peningkatan peran *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO). Menurutnya, regulasi perdagangan merupakan pendekatan paling ampuh dalam mengatasi praktik penangkapan ikan ilegal. Ikan yang ditangkap akan dipasarkan di pasar domestik maupun internasional. Oleh karena itu, jika perdagangan diperketat, dikelola atau diatur dengan baik agar supaya pasar tidak menerima produk atau komoditas yang dihasilkan melalui cara ilegal, dengan sendirinya hal tersebut berdampak ke belakang, yaitu menekan praktik penangkapan ikan dengan cara ilegal. Peran swasta dan pemerintah juga dapat dengan signifikan mengatasi praktik penangkapan ikan ilegal. Salah satu pendekatan yang berhubungan dengan penulisan ini adalah kerjasama regional. Melalui kerjasama regional, kapasitas masing-masing negara dalam memerangi praktik penangkapan ikan ilegal dapat ditingkatkan, dengan cara membangun sistem komitmen dan peraturan bersama yang berlaku di kawasan. Kerjasama regional yang dimaksud dalam literatur ini adalah kerjasama antar negara yang diprakarsai oleh RFMO, yang secara umum memang merupakan organisasi regional yang membawahi masalah perikanan dan sumber daya perikanan.

Pemahaman praktik penangkapan ikan ilegal merupakan pelanggaran yang harus ditanggulangi secara serius juga disampaikan oleh Dr. Darmawan dalam disertasinya yang berjudul “Analisis Kebijakan Penanggulangan IUU-Fishing

⁹ Victor P. H. Nikijuluw. *Dimensi Sosial Ekonomi Perikanan Ilegal: Blue Water Crime*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 2008. Hal. 14-16.

¹⁰ Victor P. H. Nikijuluw. *Ibid* hal. 140-162.

dalam Pengelolaan Perikanan Tangkap Indonesia”.¹¹ Dalam disertasinya, beliau memaparkan dalam konteks penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal, aktor dalam upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal yaitu berturut-turut otoritas dalam negeri, penegak hukum, pengusaha, nelayan pakar, dan LSM. Kesimpulan yang diambil adalah kesemua aktor tersebut mempunyai peran penting dalam menanggulangi praktik penangkapan ikan ilegal, dengan otoritas dalam negeri sebagai aktor utama. Dalam kesimpulan ini dapat dikatakan bahwa, dalam perspektif domestik, otoritas dalam negeri (atau dalam hal ini pemerintah yang terkait), memegang peranan penting. Dari pemahaman ini muncul pemikiran baru terkait dengan sifat penangkapan ikan ilegal yang telah melewati batas negara (transnasional), dimana ada aspek non-domestik yang terlibat, bahwa penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal tidak bisa hanya berhenti di tataran domestik dengan otoritas atau pemerintah sebagai aktor penting, namun harus ada mekanisme yang mengatur perilaku negara-negara yang terlibat dalam penangkapan ikan ilegal.

I. 6. Kerangka Pemikiran

Konsep penangkapan ikan ilegal memang belum diterima sebagai *transnational organized crime* yang diakui dalam ketentuan-ketentuan internasional. Namun, beberapa lembaga internasional telah mengklasifikasikan praktik penangkapan ilegal sebagai pelanggaran atau kejahatan, salah satunya adalah FAO. Melalui *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO mengklasifikasikan praktik penangkapan ikan ilegal ke dalam definisi-definisi. Nama resmi penangkapan ikan ilegal menurut FAO adalah *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IUU Fishing)*.¹² Definisi yang diberikan FAO terhadap IUU fishing sebagai berikut:

Illegal fishing is fishing which:

- *conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations;*

¹¹ Darmawan. *Analisis Kebijakan Penanggulangan IUU-Fishing dalam Pengelolaan Perikanan Tangkap Indonesia (Disertasi)*. Bogor: Institut Pertanian Bogor, 2006.

¹² Victor P. H. Nikijuluw. *Op cit.* Hlm 14-16.

- *conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or*
- *in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization.*

Unreported fishing is fishing:

- *which has not been reported, or has been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or*
- *undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization which has not been reported or has been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organization.*

Unregulated fishing is fishing:

- *in the area of application of a relevant regional fisheries management organization that is conducted by vessels without nationality, or by those flying the flag of a State not party to that organization, or by fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the conservation and management measures of that organization; or*
- *in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law.*
- *Noting that, certain unregulated fishing may take place in a manner which is not in violation of applicable international law, and may not require the application of measures envisaged under IPOA.*

Definisi diatas dapat diterjemahkan sebagai berikut:

	Ciri	Pelaku	Hukum atau Ketentuan yang Terkait
<i>Illegal</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Tanpa izin - Melanggar hukum dan peraturan - Bertentangan dengan peraturan nasional dan kewajiban internasional - Bagi kapal yang menjadi anggota RFMO, beroperasi tidak sesuai dengan ketentuan pelestarian dan pengelolaan yang ditetapkan RFMO tersebut 	<ul style="list-style-type: none"> - Kapal penangkap ikan domestik - Kapal penangkap ikan asing - Kapal dari negara yang menjadi anggota RFMO 	<p>Hukum negara pantai</p> <p>Ketentuan RFMO</p> <p>Hukum internasional</p>
<i>Unreported</i>	Tidak pernah melaporkan jumlah ikan yang ditangkap, bila dilaporkan maka dilaporkan dengan tidak benar, yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan negara pantai dan RFMO	<ul style="list-style-type: none"> - Kapal penangkap ikan domestik - Kapal penangkap ikan asing - Kapal dari negara yang menjadi anggota RFMO 	<p>Hukum negara pantai</p> <p>Ketentuan RFMO</p> <p>Hukum internasional</p>
<i>Unregulated</i>	Kegiatan penangkapan ikan yang terjadi di suatu daerah atau stok ikan yang belum ditetapkan pengelolaannya dan dilaksanakan dengan cara yang tidak sesuai dengan hukum internasional	<ul style="list-style-type: none"> - Kapal penangkap ikan domestik - Kapal penangkap ikan asing - Kapal dari negara yang menjadi anggota RFMO 	<p>Hukum negara pantai</p> <p>Ketentuan RFMO</p> <p>Hukum internasional</p>

Definisi-definisi diatas mengkategorikan pemahaman penangkapan ikan ilegal ke dalam 3 (tiga) kategori. Pertama, penangkapan ikan ilegal dilihat dari kategori penangkapan ikan yang sifatnya tidak sah (*illegal*). Maksud tidak sah disini adalah ketika suatu kapal penangkap yang tidak mengantongi izin dari negara pantai melakukan penangkapan ikan, maka kegiatan tersebut dapat dikategorikan sebagai penangkapan ikan ilegal. Izin yang telah dilanggar tersebut merupakan bentuk pelanggaran peraturan dan hukum negara pantai. Kedua, penangkapan ikan ilegal dapat dilihat dari kategori penangkapan ikan yang tidak dilaporkan (*unreported*). Tidak dilaporkan disini maksudnya adalah kegiatan penangkapan ikan yang tidak melaporkan jumlah ikan yang telah ditangkap atau telah melaporkan tapi tidak dilakukan dengan jujur dan benar. Bila dilakukan dengan cara seperti itu, maka penangkapan ikan tersebut dapat dikategorikan sebagai penangkapan ikan ilegal. Kategori terakhir suatu kegiatan penangkapan ikan dapat dikatakan sebagai penangkapan ikan ilegal dilihat dari aspek kegiatan penangkapan ikan yang terjadi di suatu daerah atau stok ikan yang belum ditetapkan pengelolaannya.

Dari definisi penangkapan ikan ilegal diatas juga dapat dilihat bahwa upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal juga menyentuh pada daerah atau stok ikan yang belum dilakukan pengaturan pengelolaan dan pengaturan mekanisme. Upaya ini dilakukan agar apabila terjadi praktik penangkapan ikan ilegal di wilayah atau stok ikan yang belum diatur dan dilakukan dengan mekanisme yang belum ada pengaturannya, maka pelaku bisa dijerat dengan ketentuan *unregulated fishing*.

Dalam mengatasi maraknya praktik penangkapan ikan ilegal, yang bila dilihat dari definisi diatas sangat luas, negara-negara di kawasan Asia Tenggara sepakat untuk membentuk kerjasama maritim. Kerjasama diartikan sebagai bertemunya berbagai macam kepentingan nasional dari berbagai negara dan bangsa yang tidak dapat dipenuhi di dalam negerinya sendiri.¹³ Isu utama dari kerjasama internasional yaitu berdasarkan pada sejauhmana keuntungan bersama

¹³ Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani. *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2005. Hal. 33

yang diperoleh melalui kerjasama dapat mendukung konsepsi dari kepentingan tindakan yang unilateral dan kompetitif.¹⁴ Dengan kata lain, kerjasama internasional meliputi berbagai bidang seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial, lingkungan hidup, kebudayaan, pertahanan dan keamanan. Hal tersebut memunculkan kepentingan yang beraneka ragam sehingga mengakibatkan berbagai masalah sosial. Untuk mencari solusi atas berbagai masalah tersebut maka beberapa negara membentuk suatu kerjasama internasional. Dalam konteks penulisan ini, kerjasama maritim merupakan implikasi dari kebutuhan-kebutuhan negara-negara yang tidak bisa memenuhi kebutuhan akan sumber daya perikanan sendiri dan membutuhkan negara lain dalam upaya pemenuhan kebutuhannya.

Dalam konteks kerjasama maritim yang diimplementasikan dalam RPOA, kerjasama internasional diimplementasikan dalam bentuk kerjasama regional. Kerjasama regional terbentuk karena adanya keinginan negara-negara yang berada dalam satu kawasan (*region*) yang membutuhkan kerjasama untuk memenuhi kepentingan nasionalnya dan dalam upaya mengatasi tantangan global baru. Untuk mengetahui dan menjelaskan pertanyaan penelitian, maka akan digunakan konsep neo-liberal institusionalisme. Neo-liberal institusionalisme menekankan bahwa kerjasama yang terjalin antara negara-negara dapat diatur dan di-*formalized* dalam sebuah institusi.¹⁵ Institusi dalam pemahaman ini adalah *sets of rules* yang membentuk perilaku negara dalam bidang kebijakan yang spesifik, seperti hukum laut. Kerjasama yang terjalin antar negara-negara dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional negara-negara atas sumber daya dan kedekatan geografis negara-negara yang terlibat.

Neo-liberal institusionalis menempatkan *rational choice* dan *game theory* dalam upaya mengatur perilaku negara, juga dalam pelaksanaan kerjasama antar negara meniadakan keberadaan *hegemonic player* yang dapat mempengaruhi perjanjian yang telah disepakati antar negara-negara. Konflik antara negara-

¹⁴ James E. Dougherty dan Robert L. Pfaltze graff, Jr. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Longman, 1986. Hal. 419 dalam *Ibid* hal. 33-34

¹⁵ Scott Burchill, et al., ed. *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. Hal 64.

negara yang berada dalam satu *region* dapat ditekan dengan membentuk sebuah *common interest*. Sebagai akar dari neo-liberal institusionalisme, fungsionalisme berpendapat bahwa interaksi diantara negara-negara dalam berbagai bidang menciptakan masalah-masalah yang membutuhkan kerja sama untuk memecahkannya dan tingkat kerja sama dan integrasi semakin meningkat, maka akan bertambah sulit bagi negara-negara untuk menarik diri dari komitmen-komitmen yang mereka buat karena rakyat mereka akan menyadari berbagai keuntungan yang diperoleh dengan bekerja sama.¹⁶ Poin penting dalam pemikiran fungsionalisme adalah integrasi merupakan hal yang diperlukan karena negara-negara tidak mampu menghadapi berbagai pengaruh modernisasi. Institusi-institusi internasional makin dianggap penting sebagai pelengkap bagi keberadaan negara, yang makin menurun kemampuannya untuk menghadapi berbagai masalah yang disebabkan oleh teknologi baru.¹⁷

Kaum institusionalisme neo-liberal berpendapat bahwa hubungan internasional pada dasarnya diinstitusionalisasikan, yang terdiri dari seperangkat aturan dan praktik-praktik yang kuat dan saling terhubung yang menentukan peran-peran perilaku, pembatasan aktivitas dan membentuk harapan-harapan. Pada pandangan ini, negara-negara masih menjadi aktor dominan tetapi pengaturan-pengaturan institusi berpengaruh penting terhadap hasil-hasil dalam berbagai wilayahnya. Bagi kaum liberalis, kerja sama adalah hal yang mungkin terjadi karena perkembangan ilmu pengetahuan abad XX, teknologi dan ekonomi telah menghasilkan interdependensi antara negara-negara dengan aktor lainnya seperti NGO, perusahaan-perusahaan multinasional atau institusi-institusi internasional. Di sisi lain, bagi kaum realis, ketika negara-negara berbagi kepentingan-kepentingan bersama, iklim ketidakpercayaan dan ketidaknyamanan yang berasal dari karakteristik anarki sistem internasional membuat kerja sama itu menjadi sangat sulit. Hal inilah yang coba dijelaskan oleh kaum institusionalisme neo-liberal bahwa sesuatu yang sangat mungkin terjadi kerja sama yang diatur

¹⁶ Jill Steans dan Lloyd Pettiford. *International Relations: Perspectives and Themes*. England: Pearson Education Limited, 2001. Hlm 61

¹⁷ Jill Steans dan Lloyd Pettiford. *Ibid.* Hlm 61.

oleh institusi dan negara sebagai aktor dominan dapat diatur perilakunya melalui institusi.

Dalam konteks kerangka RPOA, negara-negara anggota yang berada dalam satu *region* sepakat mengikatkan dirinya dalam satu kebijakan yang disepakati bersama. Dorongan dari kerjasama tersebut adalah menciptakan penangkapan ikan yang bebas dari praktik ilegal agar negara-negara anggota dapat menjalankan kepentingan nasionalnya masing-masing. Teori fungsionalisme berpendapat bahwa interaksi diantara negara-negara dalam berbagai bidang menciptakan masalah-masalah yang membutuhkan kerja sama untuk memecahkannya. Interaksi negara-negara yang dituangkan dalam kerja sama maritim yang menimbulkan masalah, menurut fungsionalisme kemudian harus diselesaikan melalui kerangka kerja sama. Negara-negara bendera mempunyai kepentingan atas sumber daya ikan yang besar, namun disatu sisi dilakukan dengan cara yang ilegal. Melalui liberal institusionalisme, perilaku negara-negara bendera dapat diatur dalam kerangka kebijakan yang telah disepakati bersama.

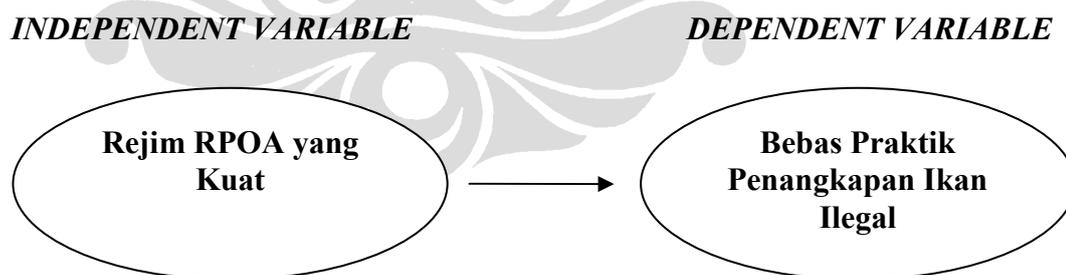
Dengan ini, ada harapan bahwa dengan penentuan peran dan pembatasan aktivitas, maka masalah-masalah yang muncul akibat kerja sama antara negara-negara dapat ditekan dan diatasi. Menurut teori fungsionalisme, ketika kerja sama semakin meningkat diantara negara-negara, maka akan bertambah sulit bagi negara-negara untuk menarik diri dari komitmen-komitmen yang telah mereka buat.¹⁸ Implementasi RPOA sebagai *international regime* yang dapat memecahkan permasalahan penangkapan ikan ilegal yang terjadi di Asia Tenggara diharapkan dapat menekan angka penangkapan ikan ilegal. Pada dasarnya, rejim berfungsi untuk dapat memfasilitasi pembuatan kesepakatan yang menguntungkan semua pihak dan untuk menghindari anarki struktural dan iklim “*each against all*”. Secara jelas, Young menjelaskan definisi rejim yaitu institusi sosial yang mengatur tindakan para aktor internasional yang memiliki kepentingan dalam aktivitas spesifik dan memiliki pola-pola tindakan yang diakui

¹⁸ Jill Steans dan Lloyd Pettiford. *Ibid.* Hlm 127.

demi terciptanya harapan bersama.¹⁹ Lanjutnya, rejim harus menyediakan mekanisme yang baik untuk memformulasikan dan merepresentasikan kesepakatan bersama melawan pihak lain dalam sebuah isu. Rejim menciptakan kondisi untuk negosiasi multilateral yang teratur, legitimasi dan delegitimasi berbagai tindakan negara dan memfasilitasi hubungan antar isu.

Rejim dapat didefinisikan sebagai kumpulan dari prinsip-prinsip, baik secara eksplisit ataupun implisit, norma-norma, peraturan dan prosedur pengambilan keputusan, dimana mencakup kepentingan para aktor dalam area tertentu dalam konteks hubungan internasional. Prinsip diartikan sebagai kepercayaan akan fakta, sebab akibat, dan standar moral. Norma diartikan sebagai standar perilaku yang dijabarkan dalam bentuk hak dan kewajiban. Peraturan diartikan sebagai perintah dan larangan tindakan, dan prosedur pengambilan keputusan diartikan sebagai kebiasaan yang dominan dalam memuat dan mengimplementasikan pilihan bersama.²⁰ Dalam tataran aplikatif, rejim didefinisikan sebagai perjanjian multilateral antar-negara yang bertujuan untuk mengatur tindakan nasional dalam area isu tertentu.²¹

Analisis tulisan ini akan coba dijelaskan dengan menggunakan kerangka pemikiran seperti berikut:



¹⁹ Oran R. Young. *International Regimes: Problem of Concepts Formation*, dalam Paul F. Diehl. *The Politics of International Organization: Patterns and Insights*. Illinois: Dorsey Press, 1989. Hlm 28-29.

²⁰ Robert Keohane. *Cooperation and International Regimes*, dalam Richard Little dan Michael Smith. *Perspectives on World Politics*. London: Routledge, 1992. Hlm 108

²¹ Oran R. Young. *International Cooperation for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989. Hlm 196-198.

Indikator dari *independent variable*:

- Hak dan kewajiban negara anggota
- Regulasi yang tepat (termasuk pentingnya mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute settlement*))
- *Political will*

Gambar diatas mencoba menjelaskan bahwa rejim RPOA yang kuat sebagai *independent variable* akan mempengaruhi terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal. Indikator-indikator diatas (hak dan kewajiban negara anggota dan penyelesaian sengketa) merupakan pendukung terciptanya rejim RPOA.

I. 7. Hipotesa

Berangkat dari pertanyaan penelitian dan kerangka pemikiran yang coba dijelaskan lewat variabel-variabel dan indikator-indikator diatas, maka penulis mencoba menjawab pertanyaan penelitian dengan hipotesa, yaitu **kerjasama penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal belum menjadi rejim yang kuat.**

I. 8. Asumsi

Hipotesa diatas akan coba dijawab dalam bab-bab berikut penelitian ini setelah melalui pembahasan dan analisa. Dalam upaya membuktikan hipotesa diatas, maka penulis mencoba membuat asumsi, yaitu **negara merupakan aktor dalam kerjasama.**

I. 9. Metode Penelitian

Penelitian yang berjudul “Kerjasama Maritim Asia Tenggara dalam Penanggulangan Praktik Penangkapan Ikan Ilegal: Studi Kasus Penangkapan Ikan Ilegal di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia” ini akan dilakukan dengan pendekatan deskriptif analisis, dimana metode akan menjelaskan permasalahan yang dianalisis melalui penjelasan hubungan kausal (sebab-akibat) antara variabel *independent* dan *dependent* melalui pengajuan hipotesis. Penelitian ini akan berusaha menjelaskan mengapa praktik penangkapan ikan

ilegal masih terjadi dan bahkan meningkat di contoh kasus perairan Indonesia, pada saat RPOA diberlakukan.

Data yang akan dikumpulkan dalam menjawab permasalahan penelitian yang diajukan akan berupa data primer dan data sekunder. Data primer yang dimaksud dikumpulkan melalui wawancara yang dilakukan kepada narasumber penelitian yang *capable* menjawab pertanyaan-pertanyaan seputar praktik penangkapan ikan ilegal, serta dengan mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam menganalisis pertanyaan penelitian yang telah dijabarkan sebelumnya dalam latar belakang permasalahan. Narasumber yang dilakukan wawancara yaitu berasal dari Departemen Luar Negeri dan Departemen Kelautan dan Perikanan.

Data sekunder dapat dikumpulkan dengan, salah satunya yang dipakai dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Teknik pengumpulan data studi kepustakaan akan dilakukan dengan mengumpulkan data-data pendukung yang dikumpulkan dari literatur-literatur, surat kabar, jurnal, dan bahan dokumentasi lainnya yang terkait dengan permasalahan yang akan dianalisa. Bahan dokumentasi lainnya yang diperlukan dalam menunjang penelitian ini akan diperoleh di perpustakaan Jurusan Ilmu Hubungan Internasional dan Miriam Budiharjo *Research Center* (MBRC). Data sekunder yang diperlukan tersebut juga akan diambil dari penelusuran internet dari *website* terkait.

I. 10. Signifikansi Penelitian

Tulisan ini akan menarik dibahas karena akan memperkaya pengetahuan penulis dan pihak-pihak yang tertarik mempelajari bidang ini karena masih minimnya perhatian terhadap masalah penangkapan ikan ilegal meskipun banyak yang sadar akan kerugian dari praktik ini. Tulisan ini juga berupaya menunjukkan pentingnya arti laut dan sumber daya yang terkandung didalamnya untuk dilestarikan sebagai warisan bagi generasi manusia yang akan datang. Salah satu cara generasi sekarang melestarikan laut dan sumber daya yang terkandung didalamnya adalah mencari bentuk yang paling pas dalam upaya penanggulangan

praktik kegiatan penangkapan ikan ilegal. Tulisan ini juga menarik untuk ditulis karena belum banyak penggiat akademis yang melakukan penelitian di bidang ini.

I. 11. Sistematika Pembabakan Laporan

Bab I Pendahuluan

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika pembabakan laporan.

Bab II Dimensi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

Dalam bab ini akan dijelaskan bagaimana definisi, nilai dan implikasi yang dihasilkan dari praktik penangkapan ikan ilegal. Dalam Bab 2 ini juga akan dibahas studi kasus bagaimana praktik penangkapan ikan terjadi di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI) dan nilai kerugian ekonomi yang dialami negara akibat praktik penangkapan ikan ilegal.

Bab III Regim Kerjasama Perikanan *Regional Plan of Action (RPOA) to Promote Responsible Fishing Including Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*

Dalam bab ini akan dilihat bagaimana regim RPOA sebagai upaya regional negara-negara Asia Tenggara dalam mengatur perilaku negara-negara dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya perikanan di kawasan Asia Tenggara. Dalam bab ini akan dibahas mengenai regim RPOA, faktor terbentuknya regim ini dan ketentuan-ketentuan apa saja yang diatur dalam regim.

Bab IV Regim RPOA sebagai Upaya Menanggulangi Praktik Penangkapan Ikan Ilegal

Dalam bab ini berisikan faktor-faktor yang menjadi penyebab dan pemicu terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal, baik secara regional dan dalam negeri Indonesia, lalu kemudian diketahui bagaimana upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal yang sesuai dengan faktor-faktor yang telah dijelaskan sebelumnya. Kemudian, analisa hubungan antara variabel-variabel yang mempengaruhi terjadinya praktik penangkapan ikan ilegal dan permasalahan-

permasalahan apa saja yang menghambat proses penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal.

Bab V Penutup

Dalam bab ini berisikan penutup yang memuat kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis penelitian dan rekomendasi yang dipaparkan agar penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pihak-pihak yang membaca tesis ini serta pihak-pihak yang mendalami permasalahan praktik penangkapan ikan ilegal.

