

BAB IV

PENGUNAAN TRADE RELATED MEASURES OLEH CCSBT DAN DAMPAKNYA BAGI INDONESIA

4.1. Peranan CCSBT dalam Perdagangan Internasional SBT

CCSBT merupakan organisasi regional yang mempunyai tujuan untuk menjamin, melalui pengelolaan yang tepat, konservasi dan pemanfaatan optimum Tuna Sirip Biru Selatan (SBT). Untuk mencapai tujuannya tersebut CCSBT melaksanakan beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat 2 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, yaitu:

- a. Memutuskan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (*total allowable catch/TAC*) dan alokasinya diantara para Pihak kecuali Komisi memutuskan langkah-langkah lain yang tepat didasarkan pada laporan dan rekomendasi dari Komite Keilmuan (*Scientific Committee*).
- b. Apabila diperlukan memutuskan langkah-langkah tambahan lain.

Langkah-langkah lain dan langkah-langkah tambahan lain tersebut diputuskan pada Pertemuan Tahunan yang dihadiri oleh seluruh Anggota, *cooperating non-member* dan perwakilan organisasi non-pemerintah yang mempunyai perhatian kepada lingkungan hidup yang ditambahkan tersebut. Langkah langkah tersebut dapat berupa *trade related measures* seperti pemberlakuan CDS, *List of Approved Vessels and Farms*, dan *trade restrictive measures* yang dikenakan kepada suatu negara karena negara tersebut dianggap melanggar tindakan konservasi dan pengelolaan SBT atau melakukan *IUU fishing*.

Sebagai suatu organisasi internasional CCSBT menyatakan secara tegas kedudukannya sebagai suatu subyek hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat 9 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*. Kedudukan tersebut memberikan kewenangan kepada CCSBT untuk melakukan hubungan dengan organisasi internasional lainnya dan untuk menjalankan fungsi dalam

rangka mencapai tujuan komisi yaitu konservasi dan pengelolaan sumberdaya SBT di tingkat regional

Namun demikian sebagai suatu organisasi internasional yang tidak mempunyai mandat untuk melakukan pengaturan di bidang perdagangan internasional, perlu dipastikan bahwa penerapan *trade related measures* yang diberlakukan oleh CCSBT dalam rangka pemaksaan atau penataan atas tindakan konservasi dan pengelolaan sumberdaya SBT sejalan dengan prinsip-prinsip dalam WTO dan tidak merupakan hambatan bagi perdagangan khususnya perdagangan internasional SBT.

4.1.1. Penggunaan Trade Related Measures oleh CCSBT ditinjau dari Ketentuan WTO

Preamble WTO telah menegaskan tentang hubungan antara WTO dengan beberapa perjanjian regional dan multilateral di bidang lingkungan hidup (MEAs) yang kemudian dikuatkan kembali dengan penegasan dalam Pasal 31 (i) *Doha Ministerial Declaration*.

MEAs sering mengandung *trade related measures* karena tiga alasan utama: pertama, sebagai cara untuk memantau dan mengendalikan perdagangan suatu produk dimana perdagangan tersebut menjadi penyebab utama atau memberikan kontribusi terhadap kerusakan lingkungan, kedua, untuk menghasilkan sebuah cara untuk menaati persyaratan MEAs, dan ketiga untuk menghasilkan sebuah cara menegakkan MEAs, dengan cara melarang perdagangan dengan negara bukan pihak atau yang tidak taat dengan MEAs.¹ Beberapa perjanjian regional dan multilateral yang terkait dengan pengelolaan dan konservasi sumberdaya ikan yang mempunyai *trade related measures* telah menjadi anggota MEAs antara lain UNIA sebagai perjanjian internasional yang menjadi dasar dari pembentukan RFMOs, dan beberapa perjanjian regional yang

¹ Cathy Roheim and Jon G. Sutinen, *Trade and Marketplece Measures to Promote Sustainable Fishing Practices*, ICSTD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue paper No. 3, (International Centre for Trade and Sustainable Development and High Seas Task Force, Geneva, Switzerland, <http://ictsd.org/i/publications/11838/>, diunduh tanggal 25 Maret 2009, Hlm. 12

membentuk suatu RFMOs seperti konvensi ICCAT dan CCAMLR namun demikian CCSBT belum menjadi anggota dari MEAs.

Pengalaman menunjukkan bahwa *trade related measures* yang dilaksanakan oleh RFMOs memiliki peran dalam meningkatkan perkiraan penangkapan dan penanganan *IUU fishing*. Namun demikian RFMOs dalam hal ini harus memastikan bahwa upaya mereka untuk meminimalkan dampak operasi hukum *IUU fishing* seimbang dengan tanggung jawab pengelolaan mereka.² Disamping itu pemberlakuan *trade related measures* tersebut juga harus sejalan dengan ketentuan hukum internasional lainnya termasuk ketentuan mengenai perdagangan internasional yang diatur dalam perjanjian-perjanjian WTO.

Hal tersebut diatur dalam IPOA-IUU yang mengatur batasan yang jelas penggunaan *trade related measures* yaitu harus diadopsi dan dilaksanakan sejalan dengan hukum internasional termasuk prinsip-prinsip, hak-hak, dan kewajiban yang ada dalam perjanjian-perjanjian WTO dan dilaksanakan secara adil, transparan dan non diskriminasi. Lebih lanjut IPOA tersebut memberikan batasan bahwa penggunaan *trade related measures* harus digunakan dalam suatu keadaan khusus, dimana tindakan lain telah terbukti tidak dapat mencegah, mengurangi dan menghilangkan *IUU fishing* dan dilakukan setelah dilakukan konsultasi dengan negara-negara terkait dan tidak boleh dilakukan suatu *trade related measures* secara unilateral.³

Penggunaan *trade related measures* oleh RFMOs dapat dikecualikan dari ketentuan-ketentuan dalam perjanjian-perjanjian WTO dalam hal sesuai dengan pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal XX huruf (b) dan (g) GATT.⁴

² M. Lack, "Catching On? Trade Related Measures as a Fisheries Management Tool". http://www.traffic.org/fisheries-reports/traffic_pub_fisheries1.pdf. diunduh tanggal 23 April 2009, Hlm. vi

³ Pasal 66 *FAO International Plan of Action for Illegal, Unreported, and Unregulated, Fishing* (IPOA IUU)

⁴ Terkait dengan suatu tindakan yang bertentangan GATT yang dibenarkan melalui Pasal XX GATT, Appellate Body dalam kasus *US-Gasoline* memberikan suatu kriteria yaitu:

- Sesuai dengan persyaratan pengecualian yang diatur dalam Pasal XX ayat (a) sampai dengan (j); dan
- Persyaratan dalam klausa pengantar yang biasanya terdapat dalam "chapeau" Pasal XX.

Lihat Peter Van Den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text Cases and Materials*. 2nd Ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2008, Hlm 620

Chapeau dari Pasal XX GATT memberikan batasan selama hal tersebut tidak diberlakukan sewenang-wenang atau merupakan pembenaran dari tindakan diskriminasi bagi negara-negara yang memiliki kondisi yang sama atau pembatasan terselubung bagi perdagangan internasional. Pemberlakuan suatu *trade related measures* sangat erat dengan tujuan untuk pelestarian sumberdaya salah satunya adalah dilakukan melalui tindakan untuk memantau arus perdagangan sumberdaya tersebut. Apabila dilihat dari tujuan utamanya tindakan tersebut seharusnya tidak memberikan ruang bagi negara-negara untuk melakukan diskriminasi karena pelaksanaannya diputuskan melalui pertemuan tahunan dan didasarkan oleh bukti ilmiah yang terbaik. Setiap *trade related measures* yang diberlakukan oleh RFMOS seharusnya dapat dibuktikan sebagai tindakan yang sejalan dengan ketentuan tersebut.

Selain batasan yang diatur dalam *chapeau* Pasal XX batasan terkait dengan *trade related measures* yang diberlakukan oleh CCSBT adalah pada huruf (b) dan (g). Terdapat perbedaan rumusan diantara kedua pengaturan yaitu terdapat dalam kata “diperlukan” (*necessary*) sebagaimana diatur pada huruf (b) yaitu “*necessary to protect human, animal or plant life or health*” dan kata berkaitan (*relating*) sebagaimana diatur pada huruf (g) yaitu “*relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restriction on domestic production or consumption*”

Penggunaan kata “diperlukan” dalam Pasal XX(b) membawa konsekuensi bahwa hal tersebut hanya diperbolehkan dalam hal memang keadaan memaksa serta adanya kriteria tertentu yang harus terpenuhi⁵ sedangkan kata “terkait”

⁵ Panel dalam Kasus *US-Gasoline* menyatakan bahwa suatu pelanggaran terhadap Pasal XX(b) dapat dibenarkan apabila:

- a. Bahwa tindakan tersebut didesain untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan atau tumbuhan (dalam arti bahwa tujuan dari kebijakan penenaan tindakan tersebut adalah perlindungan terhadap kehidupan dan kesehatan); dan
- b. Tindakan tersebut dibutuhkan untuk menjalankan kebijakan tersebut.

Lebih lanjut Panel dalam *Brazil Retreaded Tyres* menyatakan bahwa selain tindakan tersebut mencakup kehidupan atau kesehatan manusia, hewan dan tumbuhan, juga mencakup tindakan kebijakan kesehatan umum serta tindakan kebijakan lingkungan. Namun demikian tindakan kebijakan lingkungan tersebut tidak terbatas pada risiko terhadap lingkungan secara umum tapi secara khusus risiko yang berkaitan dengan kehidupan dan kesehatan hewan dan tanaman, lihat Peter Van Den Bossche, *Ibid.*, Hlm 623-624

dalam Pasal XX(g) justru memberikan kriteria tersebut dapat digunakan untuk menguji keberadaan *trade related measures*.

Terkait dengan keperluan akan tindakan sebagaimana diatur dalam Pasal XX(b), *Appellate Body* dalam *Brazil Retreaded Tyre Case* menyatakan bahwa:⁶

“in order to determine whether a measure is “necessary” within the meaning of Article XX GATT 1994, panel must consider relevant factors, particularly the importance of interest or values at stake, the extent of the contribution to the achievement of the measure’s objective, and trade restrictiveness. if this analysis yields a preliminary conclusion that the measures is necessary, this result be confirmed by comparing the measure with possible alternatives, which may be less trade restrictive while providing an equivalent contribution in the achievement of the objective. this comparison should be carried out in the light of the importance of the interest or values at stake. it is through this process that a panel determines wether a measures is necessary”

Suatu *trade related measures* tidak dapat serta dianggap sebagai suatu tindakan yang dibenarkan sesuai dengan ketentuan Pasal XX(b) namun demikian masih perlu adanya pertimbangan-pertimbangan terkait dengan faktor-faktor yang terkait dengan maksud dan tujuan diberlakukannya *trade related measures* tersebut, kontribusi dari diberlakukannya *trade related measures* tersebut terhadap upaya konservasi dan pengelolaan sumberdaya SBT, pemberlakuan *trade related measures* tersebut tidak menyebabkan suatu pembatasan yang tidak perlu (terselubung) bagi perdagangan internasional SBT.⁷

⁶ *Ibid.* Hlm 628

⁷ SBT adalah merupakan suatu *shared natural resources*. Menurut Michael J Terbilcock and Robert Howse, *shared natural resources* yaitu suatu sistem fisik atau biologis yang bergerak dalam atau antar yurisdiksi negara anggota suatu masyarakat internasional. Hak kepemilikan akan suatu *shared natural resources* tidak mudah ditetapkan melalui pendekatan tertorial, dan oleh karena itu negara yang berbagi sumberdaya tersebut mempunyai kepentingan terhadap praktek dan kebijakan negara lain terkait dengan sumberdaya tersebut. tidak ada banyak bukti tentang efektivitas sanksi perdagangan lingkungan khususnya untuk mencapai alasan tersebut, namun demikian pekerjaan empiris telah dilakukan dengan tujuan untuk mengukur dampak sanksi ekonomi secara lebih umum pada perilaku negara, lihat Michael J Terbilcock and Robert Howse. *The Regulation of International Trade*. 3rd Ed. London: Routledge, 2005. Hlm 507-508)

Terkait dengan pertimbangan terkait pemberlakuan *trade related measures*, Richard Tarasofsky menyebutkan beberapa faktor yang mungkin mengurangi arti dari tindakan yang diberlakukan oleh RFMOS tersebut yaitu:⁸

- a. Apakah tindakan konservasi dan pengelolaan tersebut mempunyai dasar ilmiah yang cukup, karena prinsip kehati-hatian belum diakui oleh WTO sebagai prinsip hukum internasional;
- b. Sejauhmana *trade related measures* tersebut dimaksudkan untuk mengecualikan negara bukan pihak RFMOS dan membenarkan suatu kuota perikanan.

Pemberian alokasi penangkapan atau kuota diantara para pihak CCSBT wajib mempertimbangkan beberapa hal yaitu:⁹

1. *relevant scientific evidence;*
2. *the needs for orderly and sustainable development of southern bluefin tuna fisheries;*
3. *the interest of parties through whose exclusive economic zone or fishery zones southern bluefin tuna migrates;*¹⁰
4. *the interest of parties whose vessels engage in fishing for southern bluefin tuna including those which have southern bluefin tuna under development;*
5. *the contribution of each party to conservation and enhancement of, and scientific research on southern bluefin tuna;*
6. *any factors which the Commission deems appropriate.*

CCSBT juga memutuskan berdasarkan rekomendasi untuk para pihak dalam rangka pencapaian lebih lanjut konvensi.¹¹ Dari seluruh tindakan dalam rangka pencapaian tujuan konvensi dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan dengan persetujuan para pihak konvensi yang dilaporkan dalam pertemuan

⁸ Richard Tarasofsky, "Enhancing the Effectiveness of Regional Fisheries Management Organizations through Trade and Market Measures", www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/.../9173_bprfmo0507.pdf, diunduh tanggal 25 Maret 2009, Hlm. 5

⁹ Pasal 8 ayat 4 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*

¹⁰ *Australian Fishing Zones (AFZ)* yang dideklarasikan untuk pertama kali pada tahun 1979, pada dasarnya mempunyai wilayah yang sama dengan ZEE tetapi digunakan hanya digunakan untuk perlindungan perikanan, sedangkan ZEE terkait dengan segala macam sumberdaya dalam zona tersebut (contoh: ikan minyak, gas, mineral, dll.). Area dari AFZ adalah lebih dari 8.000.000 kilometer persegi dan panjang pantai Australia (tidak termasuk pulau yang berada di lepas pantai Australia) kurang lebih 39.000 kilometer, *The Australian Fishing Zone and Economic Exclusion Zone*, <http://www.daff.gov.au/fisheries/domestic/zone>, diunduh tanggal 3 Mei 2010

¹¹ Pasal 8 ayat 5 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*

tahunan yang diadakan setiap tahunnya sebelum bulan Agustus sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat 3 konvensi.

Trade related measures yang diberlakukan oleh CCSBT adalah dalam rangka mendukung tindakan konservasi dan pengelolaan SBT dan diharapkan cukup efektif untuk mengelola sumber daya SBT sehingga masih dapat dipanen hingga saat ini.¹²

Sebelum diberlakukannya CDS, CCSBT memberlakukan TIS yang dirancang untuk mengumpulkan secara lebih akurat dan komprehensif data penangkapan SBT melalui pemantauan perdagangan SBT. serta mengurangi *IUU fishing* dengan cara melalui penolakan pasar bagi SBT. Terhadap efektifitas pemberlakuan kedua tujuan TIS tersebut *traffic oceania*¹³ pada bulan September 2006 memberikan penilaian¹⁴ dalam paper yang dipresentasikan oleh Australia dalam pertemuan *Compliance Committee CCSBT* di Miyazaki Jepang, tanggal 8-9 Oktober 2006.

Dalam paper tersebut disebutkan bahwa TIS tidak berhasil memenuhi tujuan pertama yaitu mengumpulkan secara lebih akurat dan komprehensif data penangkapan SBT melalui pemantauan perdagangan SBT. Kegagalan tersebut disebabkan karena desain TIS itu sendiri. TIS tidak menyediakan suatu mekanisme untuk mengesahkan penangkapan SBT oleh seluruh anggota. Produk SBT yang tidak diperdagangkan secara internasional tidak dilaporkan dengan TIS. Setiap tangkapan oleh anggota atau cooperating non-members yang diperuntukkan bagi pasar dalam negeri tersebut anggota tidak

¹² Dalam CoP 15 *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES) di Doha Qatar Atlantik Bluefin Tuna (*Thunnus Thynnus*) diajukan oleh Monaco untuk masuk Appendix I CITES, namun suatu proposal yang telah di amandemen dan ditambahkan penjelasan telah ditolak melalui suatu voting: 43/72/14; dan proposal aslinya juga ditolak melalui voting: 20/68/30, www.cites.org/eng/news/meetings/cop15/Com-I_results.pdf, diunduh tanggal 22 April 2010.

¹³ Traffic Oceania merupakan bagian dari Traffic Network, suatu lembaga non pemerintah yang bergerak dibidang pengawasan perdagangan binatang liar yang didirikan sebagai joint programme antara WWF dan IUCN-the World Conservation Union. Traffic Oceania banyak terlibat dalam pertemuan-pertemuan organisasi internasional dibidang lingkungan.

¹⁴ Paper tersebut merupakan lampiran dari paper CCSBT-EC/0610/23 yang dikirimkan oleh Pemerintah Australia dalam rangka diskusi tentang CDS, lihat "The Use Of Trade Related Maeasures In The Commission For The Conservation Of Southern Bluefin Tuna (CCSBT)", www.traffic.org/species-reports/traffic_species_fish19.pdf, diunduh tanggal diunduh tanggal 25 Maret 2009.

dicatat dalam TIS.¹⁵ Terkait dengan tujuan kedua, untuk mencegah IUU fishing dengan secara efektif menolak akses ke pasar untuk SBT, skema ini telah mencapai keberhasilan. Pasar utama, Jepang, telah dalam posisi untuk menolak akses ke produk yang tidak disertai dengan dokumentasi yang sesuai. Namun demikian, munculnya pasar Amerika Serikat dan Uni Eropa telah menciptakan tekanan meningkat pada TIS.¹⁶

Dengan tidak efektifnya TIS maka mulai 1 Januari 2010 digantikan dengan CDS. Kelebihan dari CDS adalah memberikan data perdagangan SBT mulai sejak titik penjualan pertama baik pada pasar domestik atau pasar ekspor. Berbeda dengan TIS yang memberlakukan *Statistical document* yang berisi detail nama kapal penangkap, jenis alat tangkap, area penangkapan dan tanggal penangkapan, CDS dilengkapi oleh 5 form yang harus diisi, yaitu

- a *Farm Stocking Form*: berisi data dan informasi tentang penangkapan, penarikan dan pembesaran SBT;
- b *Farm Transfer Form*: berisi data dan informasi tentang pertukaran antar tempat pembesaran SBT;
- c *Catch Monitoring Form*: berisi data dan informasi tentang penangkapan, pendaratan, transshipment, ekspor dan impor SBT baik yang berasal dari pembesaran atau bukan serta dari tangkapan yang tidak diharapkan;
- d *Catch Tagging Form*: berisi data dan informasi penandaan ikan secara peorangan sebagai bagian dari CDS;
- e *Re-export or Export after Landing of Domestic Product Form*: berisi data dan informasi tentang SBT yang terlacak pada *Catch Monitoring Form* ke titik awal pendaratan produk domestik maupun ekspor baik dalam bentuk utuh maupun perbagian, yang di ekspor maupun yang di ekspor ulang.

Farm Stocking Form dan *Farm Transfer Form* hanya diberlakukan terhadap Australia karena pembesaran SBT hanya dilakukan oleh Australia di perairan sebelah utara negara tersebut.¹⁷ Namun persamaan dari TIS maupun CDS adalah tanpa dilengkapi dengan dokumen tersebut SBT tidak dapat memasuki

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ SBT muda biasa berada di perairan tersebut setelah berumur minimal 5 tahun.

pasar dari negara-negara anggota CCSBT.¹⁸ Dengan demikian terlihat bahwa dengan diberlakukannya CDS tersebut persyaratan ekspor terhadap SBT menjadi lebih ketat daripada pada saat diberlakukannya TIS. Hal tersebut dapat terlihat dari semakin rincinya informasi yang diatur dalam CDS dan juga dalam hal validasi dokumen. Dalam TIS dokumen hanya divalidasi oleh pejabat negara bendera/entitas perikanan yang memanen tuna.¹⁹ sedangkan dalam CDS hal tersebut lebih diperinci sebagaimana diatur dalam Pasal 5.1 *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme*, yaitu:

- a *for landings of domestic product, an official of the flag Member or Cooperating Non-Member of the catching vessel or, when the fishing vessel is operating under a charter arrangement, by a competent authority or institution of the chartering Member or Cooperating Non-Member; and*
- b *for all SBT transshipments subject to CCSBT Resolution on Establishing a Program for Transshipment by Large-Scale Fishing Vessels, the observer required by that resolution; and*
- c *for all export or re-export of SBT, an official of the exporting or re-exporting Member or Cooperating Non-Member.*

Selanjutnya kriteria lain yang digunakan untuk menguji suatu *trade related measures* adalah Pasal XX(g) GATT. Namun demikian perlu pemahaman apakah pengertian “*exhaustible natural resources*” termasuk sumberdaya perikanan yang beruaya jauh dalam hal ini sumber daya SBT.

Terkait dengan hal tersebut *Appellate Body* dalam kasus *US-Shrimp* memberikan pengertian yang luas dan evolusioner terkait dengan pengertian konsep “*exhaustible natural resources*”. *Appellate Body* memberikan catatan terkait dengan interpretasi yang tepat mengenai *exhaustible natural resources*, yaitu:²⁰

.....From the perspective embodied in the preamble of the WTO Agreement, we note that the generic term ‘natural resources’ in Article XX(g) is not ‘static’ in its content or reference but is rather ‘by definition, evolutionary’. It is, therefore, pertinent to note that modern international

¹⁸ *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme* memberikan batasan bahwa ekspor/impur bagian ikan selain daging (kepala, mata, telur, isi perut, ekor) diperbolehkan tanpa dokumen.

¹⁹ Pasal 3.1. *Southern Bluefin Tuna Statistical Document Program*

²⁰ Peter Van Den Bossche, *Op.cit.*, Hlm. 635

conventions and declarations make frequent references to natural resources as embracing both living and nonliving resources.

Kemudian *Appellate Body* memberikan kesimpulan mengenai luasan konsep *exhaustible natural resources*, sebagai berikut:²¹

Given the recent acknowledgement by the international community of the importance of concerted bilateral or multilateral action to protect living natural resources, and recalling the explicit recognition by WTO Members of the objective of sustainable development in the preamble of the WTO Agreement, we believe it is too late in the day to suppose that Article XX(g) of the GATT 1994 may be read as referring only to the conservation of exhaustible mineral or other non-living natural resources. Moreover, two adopted GATT 1947 panel reports previously found fish to be an 'exhaustible natural resource' within the meaning of Article XX(g). We hold that, in line with the principle of effectiveness in treaty interpretation, measures to conserve exhaustible natural resources, whether living or non-living, may fall within Article XX(g)."

Disamping itu *Appellate Body* dalam kasus *US-Tuna II*, secara meyakinkan menyatakan bahwa pemahaman tentang "*exhaustible resources*" juga menyangkut sumberdaya yang terbarui. *Appellate Body* juga berpegangan bahwa kata "*exhaustible*" menunjuk suatu pengertian yang evolusioner terkait dengan Jurisprudensi ICJ, yang harus dibaca dalam suatu kepentingan kontemporer yang sempit.²² *Appellate Body* menemukan penegasan lebih lanjut mengenai hal ini dalam *Preamble WTO agreement*, yang menunjuk kepada pembangunan berkelanjutan sebagai salah satu tujuan WTO dan instrumen hukum internasional seperti Pasal 56, 61 dan 62 UNCLOS.²³

Berdasarkan kesimpulan dari *Appellate Body* dalam kedua kasus di atas tersebut jelas bahwa sumberdaya perikanan termasuk juga SBT merupakan *exhaustible natural resources* sebagaimana diatur dalam Pasal XX(g) GATT. Lebih lanjut pengaturan dalam Pasal XX(g) merupakan pejabaran lebih lanjut dari paragraf pertama *Preamble WTO Agreement* yang menyatakan bahwa keinginan untuk mencapai tujuan dari pengembangan perdagangan dan pembangunan

²¹ *Ibid.*

²² Yurisprudensi yang dimaksud adalah Advisory Opinion ICJ dalam Namibia Case (Namibia (Legal Consequences) Advisory Opinion (1971)), lihat Erich Vranes, *Trade and Environment, Fundamental Issues in International law, WTO Law, and Legal Theory* (Oxford: Oxford University Press, 200, Hlm. 265

²³ *Ibid.*

ekonomi dengan cara membolehkan penggunaan sumberdaya dunia secara optimal sejalan dengan dengan tujuan pembangunan yang berkelanjutan yang sebisa mungkin dengan cara melindungi dan memelihara lingkungan.

Apabila dicermati lebih lanjut ternyata pendapat Panel dan Appellate Body dalam kasus US-Shrimp dan US-Tuna II mendasarkan putusannya pada hukum yang berbeda dengan Panel GATT pada kasus US-Tuna I. Panel pada kasus US-Tuna I mendasarkan putusannya pada hukum nasional hal tersebut terlihat dalam putusannya yang menyatakan bahwa:²⁴

- a. *that the US could not embargo imports of tuna products from Mexico simply because Mexican regulations on the way tuna was produced did not satisfy US regulations. (But the US could apply its regulations on the quality or content of the tuna imported.) This has become known as a "product" versus "process" issue.*
- b. *that GATT rules did not allow one country to take trade action for the purpose of attempting to enforce its own domestic laws in another country — even to protect animal health or exhaustible natural resources. The term used here is "extra-territoriality".*

Sedangkan Panel dan Appellate Body dalam kasus US-Shrimp dan US-Tuna II mendasarkan pada hukum internasional, dimana pada kasus US-Shrimp Panel dan Appellate Body mendasarkan pertimbangannya pada ketentuan hukum internasional dalam *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*, dan Appellate Body dalam kasus US-Tuna II mendasarkan pertimbangannya pada ketentuan dalam UNCLOS.

Namun demikian pemberlakuan CDS oleh CCSBT, dapat merupakan suatu pelanggaran terhadap ketentuan *Quantitative Restriction* sebagaimana diatur dalam Pasal XI:1 GATT yang menyatakan bahwa tidak boleh ada pelarangan, atau pembatasan selain daripada bea, pajak atau pungutan lain, apakah secara efektif melalui kuota, perizinan impor atau ekspor atau tindakan lain yang diperbolehkan dikenakan pada negara pihak sama.²⁵ Lebih lanjut Pasal XI:2(a) memberikan batasan bahwa:

²⁴ United States-Restrictions on Imports of Tuna, http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm, diunduh tanggal 30 April 2010

²⁵ Pasal XI ayat 1 menyatakan : *"no prohibitions or restrictions other than duties, taxes or charges whether made effective through quotas, import or export licences or other measures shall be instituted or maintained by nay contracting party on the importation of any product of the*

The Provision of paragraph 1 of this Article shall not extend the following:....import or export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulation for the classification, grading, or marketing of commodities in international trade.

Pemberlakuan CDS merupakan “*restrictions necessary to the application of standards or regulation for the classification, grading, or marketing of commodities in international trade.*” Setiap produk SBT yang tidak disertai dengan ketiga (kelima) form CDS akan ditolak dalam pasar negara-negara anggota CCSBT terutama Jepang, Amerika Serikat dan Uni Eropa.²⁶ Disamping kelima form CDS tersebut masih harus mendapatkan pengesahan dari petugas yang berwenang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5.1. *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme.*

Walaupun merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal XI GATT, tindakan tersebut dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan pengecualian yang terdapat dalam Pasal XX(g) GATT mengingat tindakan tersebut dalam rangka konservasi sumberdaya SBT. Jurisprudensi yang terkait dengan hal penggunaan persyaratan dokumentasi dalam perdagangan internasional adalah *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon Case*²⁷ dan *In the Matter of Canada’s Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring (Herring FTA) Case*²⁸.

territory of any others contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”

²⁶ Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 5.6 *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme* yang menyatakan bahwa: *No Member or Cooperating Non-Member shall accept any SBT for transshipment, landing of domestic product, export, import, or re-export where any or all required documents do not accompany the relevant consignment of SBT, where fields of information required on the form are not completed, or where the form has not been validated as required by this resolution.*

²⁷ Dalam *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon Case*, Amerika Serikat sebagai *complainant* berpendapat bahwa persyaratan Kanada yang menyatakan bahwa seluruh Salmon dan Herring yang ditangkap di perairan Kanada harus diproses di Kanada sebelum diekspor merupakan pelanggaran terhadap Pasal XI GATT. Kanada berargumentasi bahwa pembatasan tersebut merupakan bagian integral dari keseluruhan skema pengelolaan sumberdaya perikanan pantai barat (*West Coast Fisheries Resources*) Kanada dan oleh karena itu terkait dengan pengertian “*conservation of exhaustible resources*” sebagaimana diatur dalam Pasal XX GATT, lihat Michael J Terbilcock and Robert Howse, *Op.cit.*, Hlm. 516

²⁸ *In the Matter of Canada’s Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring (Herring FTA) Case* merupakan kelanjutan dari *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon Case* yang diselesaikan oleh Panel FTA. Dalam kasus ini Amerika Serikat menggugat pasal-pasal dalam Undang-Undang Kanada yang mensyaratkan semua salmon dan herring yang ditangkap di pantai barat Kanada harus didaratkan dan dibongkar di

Panel dalam *Canada-Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon Case* menyatakan bahwa:²⁹

”...while a trade measure did not have to be necessary or essential of to the conservation of a exhaustible natural resource, it had to be primarily aimed at the conservation of the exhaustible natural resource to be as ‘relating to’ conservation within the meaning of Article XX(g).”

Lebih lanjut Panel FTA dalam *In the Matter of Canada’s Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring (Herring FTA) Case* menemukan bahwa *landing requirement* yang diberlakukan oleh Kanada merupakan pembatasan ekspor yang melanggar Pasal XI:1GATT akan tetapi dikecualikan berdasarkan ketentuan Pasal XX(g)³⁰.

Landing requirement yang diberlakukan oleh Pemerintah Kanada yang mensyaratkan bahwa setiap pendaratan, harus di sertai dengan kelengkapan berupa laporan penangkapan, laporan pendaratan, dan pemeriksaan ditempat serta sampling biologi sangat sejalan dengan *trade related measures* yang diberlakukan oleh CCSBT yang menerapkan CDS dan diterapkan terkait dengan konservasi sumber daya perikanan. Terdapat beberapa persamaan antara *landing requirement* yang diterapkan oleh Kanada dan CDS yang diberlakukan oleh CCSBT, yaitu adanya laporan penangkapan dan laporan pendaratan. Dalam menentukan bahwa CDS tersebut merupakan suatu tindakan yang tidak melanggar ketentuan dari Pasal XX(g), maka perlu beberapa alternatif tindakan untuk membuktikan bahwa CDS merupakan tindakan yang optimal terhadap konservasi sumberdaya SBT.³¹

Kanada sebelum diproses. Persyaratan pendaratan tersebut diterapkan setelah persyaratan proses domestik Kanada dinyatakan melanggar pasal XI oleh panel GATT, lihat Michael J Terbilcock and Robert Howse, *Ibid.*, Hlm. 516. Disamping itu dalam setiap pendaratan, peraturan tersebut mensyaratkan kelengkapan berupa laporan penangkapan, laporan pendaratan, dan pemeriksaan ditempat serta sampling biologi lihat Bradley J. Condon, *Environmental Sovereignty and WTO, Trade Sanctions and International Law*. New York: Transnational Publishers, 2006, Hlm. 99

²⁹ Panel Report, Canada Herring and Salmon, dalam Peter Van Den Bossche, *Op.cit.*, Hlm. 636

³⁰ Bradley J. Condon, *Op.cit.*

³¹ Hal yang sama dilakukan oleh Panel FTA membuktikan bahwa *landing requirement* merupakan tindakan yang optimal dalam rangka konservasi sumberdaya salmon dan herring di Pantai Barat Kanada, yaitu:

- a. Kanada dapat mengecualikan ekspor yang berasal dari keadaan yang sesuai dengan persyaratan *landing requirement* dengan persyaratan yang hampir sama atau mirip dengan fungsi pengumpulan data, contohnya:

Alternatif tindakan tersebut dapat merupakan pengecualian persyaratan yang diatur dalam CDS dalam kondisi tertentu, namun demikian alternatif tersebut sebaiknya tidak lebih menghambat atau menyulitkan kapal-kapal penangkap ikan yang menangkap SBT, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, serta menjadikan tindakan untuk konservasi dan pengelolaan SBT menjadi tidak efektif.³²

Pemberlakuan CDS dapat dilihat juga dari *Technical Barrier to Trade (TBT) Agreement*. TBT Agreement digunakan pada pengaturan teknis, standard dan prosedur penilaian yang sesuai terkait dengan:³³

- a. Produk (termasuk produk pertanian dan produk industri); dan
- b. Metode proses dan produksi (*Process and Production Methods/PPMs*).

Dalam kaitannya dengan pemberlakuan *trade related measures* Bradley J. Condon menyatakan bahwa pemberlakuan tindakan perdagangan yang didasarkan

-
- 1) Kapal yang hendak mengangkut ikan langsung ke pasar ekspor dapat disyaratkan untuk di daftarkan terlebih dulu kepada area managers, dan memberitahukan tentang maksud pembelian, termasuk pembeli dan tempat pendaratan.
 - 2) Beberapa kapal juga juga dapat disyaratkan untuk menyediakan tindakan yang cukup meyakinkan terkait pengiriman data pendaratan seketika.
 - 3) Pengecualian dari *landing requirement* dapat juga tergantung pada usaha dari ekportir itu sendiri, sebagai contoh adalah para pembeli akan mengirimkan salinan asli laporan pendaratan nasional mereka (atau laporan pendaratan Kanada atau keduanya) mereka akan bekerjasama dengan Inspektur Kanada dan mereka akan menaati setiap undang-undang-undang dan peraturan yang berlaku bagi pembeli Kanada
 - b. Kanada dapat mensyaratkan bagi kapal ekspor untuk lapor sebelum meninggalkan daerah penangkapan, tangkapan yang didapat dan data mengenai tujuan dan memberikan kesempatan bagi on-board *inspection* atas tangkapan dan muatan oleh petugas Kanada .
 - c. Kanada dapat memberikan sanksi terhadap pelanggaran atas usaha tersebut (dan mempertahankan diri dari pelanggaran yang akan datang melalui menolak para pelanggar untuk dikecualikan dari *landing requirement* dimasa yang akan datang.
 - d. Kanada juga harus mempunyai mempunyai yurisdiksi tetap atas kapal-kapal yang digunakan untuk ekspor langsung, semuanya harus didaftarkan menurut hukum Kanada.
- lihat Panel Report pada *In the Matter of Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring (Herring FTA) Case*, www.worldtradelaw.net/cusfta18/salmon-cusfta18.pdf, diunduh tanggal 22 April 2010, Hlm. 28-29

³² Terhadap alternatif tindakan yang diajukan panel dalam kasus *In the Matter of Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring (Herring FTA) Case*, penulis berpendapat bahwa alternatif tersebut ternyata lebih menyulitkan dan cenderung menimbulkan ketidakpastian hukum karena merupakan pengecualian dari *landing requirement* terhadap kapal tertentu dan kondisi tertentu. Lebih lanjut dalam kasus penggunaan CDS oleh CCSBT, penggunaan TIS yang sebelumnya pernah diberlakukan oleh CCSBT dapat juga dipergunakan sebagai salah satu alternatif, mengingat pengaturan yang diatur dalam TIS lebih sederhana.

³³ Peter Van Den Bossche, *Op.cit.*, Hlm. 808

pada PPMs telah digunakan dalam rangka perlindungan sumberdaya hayati lintas batas (*transboundary living resources*)³⁴ dalam dua situasi, yaitu:³⁵

- a. Secara multilateral, untuk memaksakan perjanjian internasional konservasi sumberdaya diantara negara-negara yang berkepentingan;
- b. Secara unilateral, melalui suatu negara yang berkepentingan terhadap sumberdaya, untuk memaksakan aturan konservasinya dengan menghilangkan aturan konservasi internasional.

Penggunaan *trade related measures* oleh CCSBT terutama penggunaan CDS pengaturan terkait metode proses dan produksi karena dalam CDS diatur secara rinci terkait dengan persyaratan dari sejak SBT ditangkap hingga SBT memasuki pasar baik internasional maupun domestik. CDS merupakan suatu standar yang dibentuk sebagai usaha untuk memaksakan perjanjian internasional konservasi sumberdaya SBT diantara negara-negara anggotanya agar tidak terjadi penangkapan berlebih yang mengakibatkan makin berkurangnya sumberdaya tersebut.

Terkait dengan maksud disusunnya peraturan teknis dan standar, Pasal 2.2 *TBT Agreement* menyatakan bahwa:

Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

Dalam Pasal ini diberikan tujuan yang sah terkait dengan penyusunan suatu peraturan teknis atau standar yaitu antara lain perlindungan terhadap perlindungan kesehatan atau keselamatan manusia, kehidupan atau kesehatan hewan atau tanaman, atau lingkungan. CDS juga memberikan suatu informasi

³⁴ SBT merupakan jenis ikan yang beruaya jauh dan bergerak lintas batas negara.

³⁵ Bradly J. Condon, *Op.cit.*, Hlm.66-67

yang cukup terinci terkait *scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products*. Lebih lanjut Pasal 11.2.4. CCRF yang menyatakan bahwa:

Fish trade measures adopted by States to protect human or animal life or health, the interests of consumers or the environment, should not be discriminatory and should be in accordance with internationally agreed trade rules, in particular the principles, rights and obligations established in the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade of the WTO.

Hal tersebut menguatkan kedudukan CDS sebagai suatu tindakan yang dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan yang ada di WTO³⁶ disamping pengecualian yang oleh Pasal XX GATT.³⁷

Namun demikian pelaksanaan CDS harus diterapkan dalam cara yang adil transparan dan non-diskriminatif sebagaimana daitur dalam IPOA-IUU Fishing.³⁸ Hal tersebut sejalan dengan prinsip yang dianut oleh WTO.³⁹ Lebih lanjut IPOA memberikan batasan juga bahwa pelaksanaan CDS tersebut harus distandardisasi sejauh memungkinkan, dan juga skema elektronik dikembangkan, untuk memastikan efektivitas CDS, mengurangi kesempatan untuk penipuan, dan menghindari beban yang tidak perlu pada perdagangan.⁴⁰

³⁶ Hal tersebut dikuatkan oleh ketentuan Pasal 11.2.4. CCRF yang menyatakan bahwa: *Fish trade measures adopted by States to protect human or animal life or health, the interests of consumers or the environment, should not be discriminatory and should be in accordance with internationally agreed trade rules, in particular the principles, rights and obligations established in the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures and the Agreement on Technical Barriers to Trade of the WTO.*

³⁷ *Noting the CCSBT's intent to adopt a Management Procedure (MP) at its 2010 annual meeting, and given the high probability that such a MP will require catch and effort data as inputs, steps should be taken to ensure accurate future catch and effort reporting.* lihat *stock assessment*, <http://www.ccsbt.org/docs/management.html>, diunduh tanggal 1 Maret 2010

³⁸ Secara lengkap Pasal 69 IPOA-IUU Fishing menyatakan bahwa: *“Trade-related measures to reduce or eliminate trade in fish and fish products derived from IUU fishing could include the adoption of multilateral catch documentation and certification requirements, as well as other appropriate multilaterally-agreed measures such as import and export controls or prohibitions. Such measures should be adopted in a fair, transparent and non-discriminatory manner. When such measures are adopted, States should support their consistent and effective implementation.*

³⁹ Lihat ketentuan juga Pasal 11.2.1 CCRF yang menyatakan bahwa: *The provisions of this Code should be interpreted and applied in accordance with the principles, rights and obligations established in the World Trade Organization (WTO) Agreement.*

⁴⁰ Pasal 76 IPOA-IUU Fishing,

Trade related measures yang diberlakukan oleh CCSBT tidak hanya penerapan CDS masih ada beberapa *trade related measures* lainnya yaitu *List of Approved Vessels and Farms*, dan pemberlakuan *trade restrictive measures* yang dikenakan terhadap negara yang tidak melaksanakan tindakan konservasi dan pengelolaan SBT.

Pembicaraan terkait dengan *List of Approved Vessels* dan *Trade Sanctions* tidak dapat dipisahkan pemberlakuan *trade related measures* lainnya yang diberlakukan oleh CCSBT. Dengan kata lain CDS, *List of Approved Vessels*, dan *trade sanctions* merupakan suatu tindakan untuk memaksakan upaya konservasi dan pengelolaan SBT. Pemberlakuan *List of Approved Vessels*⁴¹ dan *Trade sanctions*⁴² Namun demikian setiap *trade related measures* yang di terapkan oleh CCSBT diputuskan secara transparan dalam pertemuan Tahunan sehingga tidak dapat dikatakan sebagai *unilateral trade related measure* sebagaimana diatur dalam IPOA-IUU Fishing dan tidak melanggar asas non-diskriminasi. Kedua *trade related measures* tersebut dapat dikecualikan berdasarkan ketentuan pasal XX(g) GATT karena digunakan dalam rangka konservasi dan pengelolaan SBT.

4.1.2. Mekanisme Pembagian Kuota dan Keadilan Bagi Negara Anggota.

Jumlah anggota saat ini adalah 5 (lima) Negara dan 1 (satu) entitas perikanan yaitu Taiwan dan 3 *cooperating non-members*.⁴³ Pada musim penangkapan 2010 dan 2011 telah ditetapkan jumlah tangkapan yang

⁴¹ *List of Approved Vessels* terdiri dari *list of fishing vessels* dan *list of carrier vessels* yang diizinkan untuk menangkap atau mengangkut SBT. kapal penangkap dan kapal pengangkut yang termasuk dalam daftar dianggap sebagai kapal yang tidak diizinkan untuk menangkap, menyimpan dalam kapal, memindahkan, membawa atau mendaratkan SBT. Anggota dan Cooperating Non-Members tidak akan mengesahkan dokumen atau CDS untuk kapal yang tidak termasuk dalam daftar tersebut dan tidak menerima impor maupun pendaratan domestic SBT dari kapal yang tidak termasuk dalam daftar CCSBT., <http://www.ccsbt.org/docs/search.cfm>, diunduh tanggal 22 Mei 2010

⁴² Urutan langkah pengenalan *trade sanction* oleh CCSBT tergambar dalam *Action Plan* yang diadopsi pada pertemuan tahunan keenam-bagian kedua, tanggal 21-23 Maret 2000, namun tidak disebutkan secara spesifik mengenai bentuk *trade restrictive measures* yang akan dikenakan, Hal tersebut biasanya ditentukan dalam pertemuan tahunan.

⁴³ Seluruh anggota dan cooperating non-member CCSBT juga menjadi anggota WTO sebagaimana tercantum dalam *list members* pada tanggal 23 Juli 2008, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, diunduh tanggal 4 Mei 2010

diperbolehkan (*total allowable catch/TAC*) sebesar 9,449 ton atau kuota penangkapan untuk Negara anggota sebesar:⁴⁴

Tabel 2. Kuota Penangkapan Negara- Negara Anggota CCSBT 2010-2011

Satuan: Ton

	Negara	Nominal Catch	Allocated Catch	Effective Catch Limit
1.	Jepang	5,665	2,261	2,261
2.	Australia	5,665	4,270	4,015
3.	Korea Selatan	1,140	859	859
4.	Entitas Perikanan Taiwan	1,140	859	859
5.	Selandia Baru	1000	754	709
6.	Indonesia	750	651	651

Sedangkan untuk *cooperating non-member* hanya ditetapkan untuk tahun 2010 yaitu:

1. Filipina : 45 ton
2. Afrika Selatan : 40 ton
3. Uni Eropa : 10 ton

Hal tersebut berkurang sekitar 20% dari *total allowable catch* selama tahun 2007-2009 sebesar 11.810 ton. Alokasi untuk Jepang berlaku sampai tahun 2011 dan untuk Negara anggota lainnya berlaku sampai tahun 2009. Sementara untuk non-member dan observer hanya untuk tahun 2007. Alokasi untuk negara anggota seperti Jepang (3.000 ton), Australia (5.265 ton), Korea Selatan (1.140 ton), entitas perikanan Taiwan (1.140 ton), Selandia Baru (420 ton), Indonesia yang menjadi anggota mulai tahun 2007 mendapatkan jatah 750 ton, sedangkan untuk *cooperating non-member* sama dengan dengan TAC tahun 2010-2011, yaitu Filipina (45 ton), Afrika Selatan (40 ton) dan Uni Eropa (10 ton).⁴⁵ Namun

⁴⁴ *Nominal Catch* adalah jumlah tangkapan sebelum ada pengurangan, *Allocated Catch* adalah tangkapan yang telah dikurangi dan dialokasikan untuk tahun 2010 dan 2011, dan *Effective Catch Limit* adalah tangkapan efektif setelah dikurangi oleh pengurangan sukarela yang telah disetujui. *Total Allowable Catch*, <http://www.ccsbt.org/docs/management.html>, diunduh tanggal 1 Maret 2010

⁴⁵ CCSBT memutuskan pengurangan TAC akan dilakukan menjelang pelaksanaan *management procedure* (MP) di tahun 2011 dan MP akan menjadi dasar dalam penentuan TAC pada tahun 2012 dan selanjutnya. Suatu aturan peralihan akan disusun sebagai bagian dari MP untuk pengecualian tertentu. CCSBT telah menyetujui untuk menentukan TAC sebesar 5,000-6,000 ton untuk musim penangkapan 2012 dalam hal MP tidak dapat diselesaikan pada tahun 2012, kecuali *Extended Commission* memutuskan sebaliknya untuk didasarkan oleh penilaian sediaan (*stock assessment*) yang baru, lihat *Total Allowable Catch, Loc.cit*

demikian TAC bisa ditinjau ulang sebelum tahun 2009 dalam hal terjadi keadaan yang dapat mengecualikan terkait dengan sediaan SBT.⁴⁶

Dalam memutuskan TAC diantara para pihak Komisi harus mempertimbangkan hal sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat 4 *Convention for The Conservation of Southern Bluefin Tuna*, yaitu:

- (a). *relevant scientific evidence;*
- (b). *the need for orderly and sustainable development of southern bluefin tuna fisheries;*
- (c). *the interests of Parties through whose exclusive economic or fishery zones southern bluefin tuna migrates;*
- (d). *the interests of Parties whose vessels engage in fishing for southern bluefin tuna including those which have historically engaged in such fishing and those which have southern bluefin tuna fisheries under development;*
- (e). *the contribution of each Party to conservation and enhancement of, and scientific research on, southern bluefin tuna;*
- (f). *any other factors which the Commission deems appropriate.*

Berbeda dengan pemberlakuan CDS, TAC yang diberlakukan oleh CCSBT sebenarnya merupakan kuota yang pemberlakuannya dapat dibenarkan berdasarkan ketentuan Pasal XI:1 GATT. Hal tersebut terlihat jelas pada ketentuan Pasal XI:1 yang menyatakan “*No prohibition or restriction other than duties, taxes or, other charges, whether made effective through quotas, import license or other measure.....*”

Terkait dengan kuota Peter Van Den Bossche memberikan contoh mengenai apa yang dimaksud dengan kuota yaitu suatu ukuran yang menunjukkan suatu jumlah yang yang bisa diimpor atau ekspor; kuota yang merupakan kuota global, kuota yang dialokasikan diantara negara atau kuota bilateral;

Apabila dilihat dari kuota yang diberlakukan oleh CCSBT kepada negara anggota dan *cooperating non-member* adalah kuota penangkapan namun hal tersebut berakibat terhadap jumlah maksimal hasil tangkapan SBT yang diperbolehkan diperdagangkan baik secara internasional maupun domestik. CCSBT menentukan kuota dalam 2 tahun catatan apabila kuota pada tahun

⁴⁶ Report on Biology, Stock Status and Management of Southern Bluefin Tuna: 2009, http://www.ccsbt.org/docs/pdf/meeting_reports/ccsbt_16/report_of_CCSBT16.pdf, diunduh tanggal 22 Mei 2010

pertama telah terlampaui akan berakibat kepada pengurangan kuota yang pada tahun berikutnya.

Terkait dengan penentuan kuota tersebut Pasal XI:2(c)(iii) GATT yang menyatakan bahwa:

The Provision of paragraph 1 of this Article shall not extend the following:...Import restriction on any agricultural or fisheries product, imported in any form necessary to enforcement of governmental measures which operate.....to restrict quantities permitted to be produced of any animal product the production which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if domestic production of that commodity is relatively negligible

Dalam pemberi TAC setiap negara diminta untuk setiap melaporkan seberapa besar jumlah tangkapan mereka ke Komisi, laporan tersebut harus dilampiri dengan data statistik terkait. Pertimbangan lain adalah adanya laporan dari *Scientific Committee* terkait keadaan sediaan SBT.⁴⁷ Bagi negara anggota lain seperti Jepang, Australia dan Selandia Baru yang telah mempunyai data statistik yang cukup lengkap dan didukung oleh teknologi yang memadai hal tersebut bukan menjadi masalah. Masalah yang terjadi adalah terkait dengan negara berkembang yang menjadi anggota⁴⁸ seperti Indonesia yang sering “dipaksa” menerima kuota yang ditetapkan karena pada sidang penentuan kuota Indonesia. Disisi lain Jepang menggunakan TAC yang ditetapkan sejak tahun 2007 yang

⁴⁷ Ringkasan saran dari CCSBT’s Extended Scientific Committee (ESC) tahun 2009 adalah:

- a. *Positive factors affecting sustainability of future catches are:*
 - 1) *the reported catch has reduced over recent years;*
 - 2) *indicators and the assessment suggest that the 2003 and 2004 year classes are not as low as the weak 2000, 2001, and 2002 year classes; and*
 - 3) *indicators of age 4+ SBT have exhibited some recent upward trends.*
- b. *However, there remain serious sources of concern from new and previous information including:*
 - 1) *a very low spawning stock (about 5% of the original spawning stock and 15% of the spawning stock biomass that would produce the maximum sustainable yield);*
 - 2) *the three poor recruitments from 2000 to 2002, and indications of some further poor recruitments after 2004, which will lead to a further decline in spawning stock biomass;*
 - 3) *a general decline in recruitment since about 1970, coincident with declining spawning stock sizes; and*
 - 4) *current fishing mortality is nearly double F_{MSY} .*
- c. *A meaningful reduction in catch should be effected below the current 2007-2009 TAC of 11810t.*

⁴⁸ Pada dasarnya tidak terdapat banyak perbedaan hak dan kewajiban antara negara anggota dan cooperating non-member namun pada saat sidang penentuan kuota hanya negara anggota yang mempunyai suara untuk menentukan hal tersebut.

akan berlaku hingga tahun 2011, walaupun pada akhirnya hal tersebut dilakukan peninjauan ulang terkait dengan status sediaan yang telah memasuki tingkat kritis sehingga dianggap perlu diadakan pengurangan TAC untuk mengembalikan keadaan sediaan.⁴⁹

Maksud pemberlakuan TAC sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 adalah dalam rangka konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan optimal SBT. Dalam pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 disebut antara lain:

- a. kebutuhan pembangunan perikanan SBT yang berkelanjutan dan teratur;
- b. kepentingan-kepentingan para pihak yang zona ekonomi eksklusifnya atau zona perikanan dilalui oleh dilalui oleh ruaya SBT;
- c. kepentingan-kepentingan para pihak yang kapal-kapalnya melakukan penangkapan SBT termasuk mereka yang secara historis melakukan penangkapan dan mereka yang perikanan SBT nya belum berkembang.

Sebagai negara yang wilayah perairannya merupakan tempat berpihanya SBT, sudah pasti Indonesia mempunyai kepentingan terhadap sumberdaya tersebut, namun demikian dalam sidang penentuan TAC Indonesia terpaksa menerima alokasi yang diberikan sidang karena tidak lengkapnya data yang dimiliki Indonesia tentang volume tangkapan oleh armada Indonesia. Dari keenam anggota CCSBT Indonesia mendapatkan porsi terkecil yaitu 651 ton untuk masing masing tahun 2010 dan 2011.⁵⁰

Data terakhir yang dimiliki oleh Indonesia tentang SBT baru dimulai tahun 2004 sampai dengan terakhir 2008, data untuk tahun 2009 masih dalam penyusunan. Sebelum tahun 2004 tidak ada data terkait dengan produksi SBT.

⁴⁹ Report of the Extended Scientific Committee for the Fourteenth Meeting of the Scientific Committee, http://www.ccsbt.org/docs/pdf/meeting_reports/ccsbt_16/report_of_CCSBT16.pdf, diunduh tanggal 22 Mei 2010

⁵⁰ Bandingkan dengan Jepang sebagai pasar utama SBT dan Australia sebagai tempat pembesaran SBT. bandingkan juga dengan jumlah produksi Indonesia tahun 2004-2007.

Terlambatnya penyusunan data statistik tersebut menyebabkan Indonesia tidak dapat berargumentasi pada saat sidang penentuan TAC.⁵¹

Penentuan TAC oleh CCSBT kepada Indonesia pada dasarnya masih dibawah jumlah produksi SBT Indonesia pada tahun 2008 sebesar 891 ton.⁵² Hal yang sama juga terlihat pada *nominal catch* tahun 2010 sebesar 750 ton yang berada dibawah produksi SBT Indonesia tahun 2008. Namun demikian penentuan tersebut dapat dipahami mengingat adanya kesepakatan dari para anggota tentang kondisi SBT yang memasuki tahap kritis sehingga perlu adanya pengurangan TAC. Bahkan TAC Jepang juga mengalami penurunan yang cukup signifikan dari *nominal catch* tahun 2009. Dengan kata lain bahwa penentuan TAC tersebut dimaksudkan untuk keberlanjutan SBT sehingga dapat dimanfaatkan untuk generasi yang akan datang.

TAC dapat diartikan sebagai “*governmental measures which operate to restrict quantities permitted to be produced of any animal product the production which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if domestic production of that commodity is relatively negligible*” karena diputuskan oleh negara-negara dalam pertemuan tahunan dan dalam penentuan tersebut kebutuhan akan keberlanjutan pembangunan perikanan SBT yang berkelanjutan dan teratur sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Konvensi menjadi lebih menonjol. Hal tersebut karena terkait erat dengan tujuan ditetapkannya TAC yaitu konservasi, pengelolaan dan pemanfaatan optimal SBT. Produksi domestik tidak serta merta dijadikan dasar dalam penentuan pendapat, tetapi menjadi pertimbangan dalam penentuan TAC. Hal tersebut secara tidak langsung mengabaikan kepentingan Indonesia sebagai negara yang zona ekonomi eksklusifnya atau zona perikanannya dilalui oleh dilalui oleh ruaya SBT. Indonesia juga termasuk negara yang kapal-kapalnya melakukan penangkapan SBT termasuk nelayan-nelayan tradisionalnya yang telah lama menangkap SBT.

⁵¹ Hasil wawancara dengan Saut Tampubolon, Kasi Tata Pemanfaatan pada Direktorat Sumber Daya Ikan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, pada tanggal 4 Mei 2010.

⁵² Lihat Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2008, Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap, Departemen Kelautan dan Perikanan Jakarta, 2009, Hlm.6

Terkait dengan pengenalan TAC ini pernah ada jurisprudensi tentang pemberlakuan *Experimental Fishing Program for Southern Bluefin Tuna* (EFP) pada tahun 1999 oleh Jepang secara sepihak.⁵³ Dalam program tersebut Jepang mengklaim tambahan TAC sebesar 711 ton. Australia dan Selandia mengajukan keputusan *provisional measures (interim injunction)* kepada *International Tribunal on The law of the Sea* (ITLOS).⁵⁴ Australia dan Selandia Baru mengklaim bahwa tindakan Jepang tersebut merupakan kegagalan dalam upaya perlindungan dan kerjasama dalam rangka konservasi sediaan SBT. Para pemohon menyatakan bahwa Jepang melalui EFP yang diterapkan secara sepihak oleh Jepang merupakan ancaman serius dan mengakibatkan kerusakan yang sulit dipulihkan bagi populasi SBT. Mereka mengajukan suatu *provisional measures* terhadap Jepang agar segera menghentikan EFP yang dimulai awal Juni 1999. Dalam permohonannya Australia dan Selandia Baru mengklaim bahwa hal tersebut hanya untuk kepentingan perdagangan Jepang, dengan bukti ilmiah yang tidak cukup, sehingga meningkatkan risiko terhadap sediaan SBT.⁵⁵

Dalam putusannya Tribunal menyatakan bahwa:⁵⁶

a Australia, Japan and New Zealand shall each ensure that no action is taken which might aggravate or extend the disputes submitted to the arbitral tribunal.

⁵³ Pada saat itu Jepang, Australia, dan Selandia Baru merupakan negara anggota CCSBT sekaligus negara penandatangan *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, latar belakang dari EFP adalah bahwa sejak tahun 1995 Jepang telah mengajukan permohonan untuk menaikkan TAC tetapi tidak disetujui oleh Komisi. Komisi sejak tahun 1998 menyetujui agar tidak ada perubahan TAC, lihat *Press Release International Tribunal For The Law Of The Sea, Dispute Concerning Southern Bluefin Tuna Australia and New Zealand versus Japan, Provisional Measures Requested*, www.itlos.org/cgi-bin/news/news_press.pl?year=1999..en. diunduh tanggal 30 April 2010

⁵⁴ The Tribunal dapat memutuskan ketika hal tersebut dipandang memadai menurut keadaan untuk memelihara masing-masing pihak dalam sengketa atau mencegah kerugian yang berat terhadap lingkungan laut (Article 290 UNCLOS). Konvensi menyatakan bahwa ITLOS dapat memutuskan *provisional measures*, apabila dianggap bahwa ditemukan persyaratan tertentu, yang disebut *prima facie*, tribunal yang akan mempunyai yurisdiksi dan desakan keadaan menghendaknya, *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Press Release International Tribunal For The Law Of The Sea*, www.itlos.org/news/press_release/1999/press_release_28_en.pdf. diunduh tanggal 30 April 2010

- b *Australia, Japan and New Zealand shall each ensure that no action is taken which might prejudice the carrying out of any decision on the merits which the arbitral tribunal may render.*
- c *Australia, Japan and New Zealand shall ensure, unless they agree otherwise, that their annual catches do not exceed the annual national allocations at the levels last agreed by the parties of 5,265 tonnes, 6,065 tonnes and 420 tonnes, respectively; in calculating the annual catches for 1999 and 2000, and without prejudice to any decision of the arbitral tribunal, account shall be taken of the catch during 1999 as part of an experimental fishing programme.*
- d *Australia, Japan and New Zealand shall each refrain from conducting an experimental fishing programme involving the taking of a catch of Southern Bluefin Tuna, except with the agreement of the other parties or unless the experimental catch is counted against its annual national allocation.*
- e *Australia, Japan and New Zealand should resume negotiations without delay with a view to reaching agreement on measures for the conservation and management of Southern Bluefin Tuna.*
- f *Australia, Japan and New Zealand should make further efforts to reach agreement with other States and fishing entities engaged in fishing for Southern Bluefin Tuna, with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization of the stock.*

Pemberlakuan EFP oleh Jepang merupakan pelanggaran terhadap batasan penggunaan *unilateral trade related measures* yang diatur dalam Pasal 66 IPOA-IUU Fishing.⁵⁷ Dalam hal ini Jepang memberlakukan EFP secara sepihak dan tidak diberlakukan secara fair, transparan dan non-diskriminasi. Disisi lain Pasal XX(g) GATT juga tidak dapat digunakan sebagai pembenaran mengingat sebenarnya TAC telah disepakati di forum Komisi dan disetujui bahwa sejak tahun 1998 tidak akan ada perubahan terhadap TAC. Pemberlakuan EFP dengan penambahan sebesar 711 ton, justru akan membahayakan populasi SBT yang semakin lama semakin kritis. Untuk itu perlu ada alternatif tindakan yang dapat membuktikan bahwa EFP tersebut merupakan tindakan yang tidak bertentangan dengan dengan upaya konservasi dan pengelolaan SBT.

⁵⁷ Dalam kasus ini penulis berpendapat bahwa pemberlakuan TAC seperti yang diberlakukan secara sepihak oleh Jepang dalam program EFP termasuk dalam *trade related measure* mengingat hal tersebut akan sangat mempengaruhi perdagangan SBT Jepang hal tersebut sejalan dengan alasan yang diajukan oleh Australia dan Selandia Baru yang menyatakan bahwa pemberlakuan EFP hanya untuk kepentingan perdagangan Jepang semata.

4.2. CCSBT dan Pengaruhnya dalam Perdagangan SBT Indonesia

Dengan telah diratifikasinya *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* melalui melalui Keputusan Presiden Nomor 109 Tahun 2007 tentang Pengesahan *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (Konvensi tentang Konservasi Tuna Sirip Biru Selatan), maka sebagai konsekuensinya Indonesia harus segera mentransformasikan kewajiban yang ada dalam konvensi tersebut dalam hukum nasional satu dalam kebijakan nasionalnya. Indonesia harus mengikuti seluruh kewajiban yang diatur dalam konvensi tersebut termasuk kebijakan yang diberlakukan oleh CCSBT sebagai organisasi internasional yang dibentuk oleh konvensi tersebut. Pada prinsipnya, apabila Indonesia telah ikut serta dalam suatu perjanjian internasional namun tidak mengikut perjanjian internasional tersebut maka Indonesia dapat digugat oleh negara lain yang dirugikan oleh ketidakpatuhan Indonesia.⁵⁸

4.2.1. Status Keanggotaan Indonesia dan Dampaknya bagi Perdagangan Internasional SBT oleh Indonesia.

Keanggotaan Indonesia dalam CCSBT tidak bisa dilepaskan dari kondisi bahwa Indonesia merupakan salah satu penghasil tuna terbesar di dunia. Indonesia juga tidak dapat menutup mata bahwa nelayannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja sering menangkap salah satu komoditi perikanan termahal di dunia tersebut.⁵⁹

Latar belakang keanggotaan Indonesia di CCSBT menurut Ir. Nilanto Perbowo, M.Sc. Kepala Biro Perencanaan Kementerian Kelautan dan Perikanan

⁵⁸ Hikmahanto Juwana, 'Konsekuensi Indonesia dalam Perjanjian Internasional', dalam *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Vol. III, No.2, November 2008, Hlm.232, sebagai perbandingan lihat juga kasus Southern Bluefin Tuna antara Jepang melawan Australia dan Selandia baru dalam pemberlakuan *Experimental Fishing Program for programme for Southern Bluefin Tuna (EFP)*.

⁵⁹ Dari Hasil wawancara dengan Saut Tampubolon, S.Sos., MM, Kasi Tata Pemanfaatan pada Direktorat Sumber Daya Ikan, Kementerian Kelautan dan Perikanan diketahui bahwa SBT yang diterima oleh pasar Jepang adalah yang mempunyai berat minimal 80 kilogram dan harga perkilogram daging SBT yang akan diolah menjadi Sashimi berkisar 18.000 yen atau kurang lebih 1,77 juta rupiah dengan menggunakan kurs mingguan berlaku untuk 10/05/2010 sampai dengan 16/05/2010 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pajak, Departemen Keuangan, <http://www.pph21.com/pajak/kurs/>, diunduh tanggal 12 Mei 2010.

yang sejak awal terlibat aktif dalam persiapan Indonesia menjadi anggota dari CCSBT adalah:

- a Adanya kewajiban dalam Pasal 63 dan 64 UNCLOS 1982 yang mengamankan adanya kerjasama baik secara langsung maupun melalui organisasi sub-regional dan regional untuk pengelolaan sediaan ikan beruaya terbatas dan ikan beruaya jauh;⁶⁰
- b Sebagai kelanjutan amanat dalam kedua pasal tersebut maka muncul UNIA 1995 yang mewajibkan negara untuk menjadi anggota dari organisasi organisasi atau pengaturan perikanan sub regional atau regional agar dapat ikut memiliki hak akses untuk memanfaatkan jenis-jenis ikan yang beruaya terbatas dan jenis-jenis ikan yang beruaya jauh di Laut Lepas;⁶¹
- c Adanya surat dari CCSBT yang menyatakan bahwa produk SBT Indonesia dilarang untuk diekspor ke negara-negara anggota dengan tuduhan bahwa Indonesia dianggap tidak mematuhi tindakan konservasi dan pengelolaan yang dilakukan oleh CCSBT.

Penjelasan Nilanto Perbowo tersebut diperkuat dengan manfaat yang diharapkan dengan menjadi anggota CCSBT sebagaimana tercantum dalam Naskah Penjelasan Pengesahan *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, yaitu:⁶²

- a Bagi CCSBT, Indonesia merupakan negara yang memiliki posisi penting dimana dalam wilayah perairan Indonesia terdapat daerah pemijahan (*spawning ground*) SBT. Selanjutnya sebagai salah satu negara yang memanfaatkan SBT bagi kepentingan nasional, Indonesia didorong oleh negara-negara anggota CCSBT untuk dapat mendukung upaya pelestarian dan pemanfaatan SBT secara berkelanjutan. Dengan meratifikasi konvensi dan kemudian menjadi pihak dalam komisi,

⁶⁰ Sebagai konsekuensi dari Indonesia telah meratifikasi UNCLOS 1982 melalui Undang-Undang Nomor 17 tahun 1985, maka Indonesia juga harus menjalankan kewajiban yang diamanatkan dalam konvensi tersebut termasuk kewajiban sebagaimana diatur Pasal 63 dan 64 tersebut. Lihat Hikmahanto Juwana, *Loc.cit*

⁶¹ Namun demikian Indonesia sudah terlebih dahulu menjadi anggota dari CCSBT dengan meratifikasi *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* pada tahun 2007, sedangkan Indonesia baru meratifikasi UNIA 1995 dua tahun setelah Indonesia menjadi anggota CCSBT melalui Undang-Undang Nomor 21 tahun 2009. Hal yang sama juga terjadi pada keanggotaan pada IOTC yang juga dilakukan pada tahun 2007.

⁶² Naskah Penjelasan Pengesahan *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, Hlm.7-8

Indonesia diharapkan dapat mengambil peran besar dalam pengelolaan dan konservasi SBT untuk kepentingan nasional dan regional. Mengingat Indonesia memiliki *spawning ground* SBT, Indonesia juga memiliki posisi tawar yang strategis dalam komisi terutama dalam hal penentuan besaran kuota penangkapan SBT bagi Indonesia secara proporsional.

- b Adanya beberapa kerugian sudah dialami Indonesia, diantaranya adalah Indonesia tidak lagi bisa mendapatkan devisa negara dari ekspor SBT disebabkan pemberlakuan embargo oleh CCSBT per 1 Juli 2005. Melalui ratifikasi konvensi ini, Indonesia dapat segera terlepas dari embargo yang sudah dikenakan sehingga kegiatan ekspor SBT Indonesia ke negara tujuan dapat berjalan lancar.

Indonesia kesulitan untuk membuktikan tuduhan CCSBT tersebut karena mempunyai data terkait statistik penangkapan SBT baru mulai tahun 2004. Data yang dipergunakan pada saat Indonesia mengajukan diri untuk menjadi Anggota CCSBT. Namun demikian data statistik tentang SBT yang dipunyai Indonesia hanyalah data yang terkait dengan penangkapan saja. Dalam statistik terlihat bahwa pada tahun 2008 justru terlihat penurunan penangkapan 17.42% dari tahun 2007. Hal yang sama juga terjadi pada penangkapan tahun-tahun sebelumnya sebagaimana terlihat pada tabel berikut ini.⁶³

Tabel. 3. Volume Produksi Perikanan Tangkap di Laut Menurut Jenis Ikan 2004-2008

Satuan: ton

	Jenis Ikan	2004	2005	2006	2007	2008
1	Southern Bluefin Tuna	665	1831	747	1079	891
2	Yellowfin Tuna	94.904	110.163	94.406	103.655	102.765
3	Bigeeye Tuna	52.292	37.360	43.958	52.489	53.979
4	Albacore Tuna	29.135	33.790	20.293	33.335	36.538

Keadaan tersebut menurut seorang pengurus Asosiasi Tuna Longline Indonesia karena selama ini SBT bukan merupakan *target species* dari tangkapan mereka yang selama ini yaitu Bigeye Tuna, Albacore Tuna dan Yellowfin Tuna sehingga mereka menggunakan pancing (*hook*) dengan kedalaman 30-40 meter karena jenis-jenis tersebut ada di perairan yang dalam sedangkan SBT biasa

⁶³ Data diolah dari Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2008, *Op.cit.*, Bandingkan juga dengan tiga jenis tuna unggulan Indonesia lainnya yaitu Bigeye Tuna, Albacore Tuna, dan Yellowfin Tuna.

berada pada kedalaman 8-9 meter. Kesulitan lain menjadikan SBT sebagai *target species* karena SBT hanya dapat ditangkap pada bulan September sampai dengan April dengan jumlah yang cukup kecil yaitu sekitar 4-5 ekor dalam sekali operasi penangkapan.⁶⁴ Namun demikian dari data di atas terlihat bahwa produksi Indonesia melebihi TAC yang ditetapkan sebesar 750 ton, seharusnya hal tersebut mengurangi volume produksi tahun 2009, namun data volume produksi tahun 2009 belum dapat diketahui ada karena masih dalam tahap penyusunan. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keanggotaan Indonesia di CCSBT bukan karena alasan ekonomi semata namun lebih bersifat politis Indonesia yaitu mengambil peran besar dalam pengelolaan dan konservasi SBT untuk kepentingan nasional dan regional, disamping kepentingan untuk segera melepaskan diri dari pelarangan ekspor SBT ke Jepang. Pelarangan ekspor tersebut memberatkan Indonesia karena meskipun kecil dari segi volume tetapi nilai ekspor SBT ke Jepang cukup tinggi karena harga daging SBT yang tinggi di pasar Jepang.

Selain data volume produksi data pendukung lainnya adalah data yang dapat dipergunakan adalah data yang dapat digunakan adalah data terkait dengan unit penangkapan ikan menurut alat penangkapan. Pada umumnya SBT ditangkap menggunakan tuna long line atau purse seine⁶⁵, walaupun tidak menutup kemungkinan adanya SBT yang tertangkap menggunakan alat lain seperti hand lines.

⁶⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Tomo, salah seorang pengurus Asosiasi Tuna Longline Indonesia (ATLI) tanggal 26 April 2010., bandingkan juga dengan hasil tangkapan Bigeye Tuna, Albacore Tuna dan Yellowfin Tuna.

⁶⁵ Selain nelayan Australia penangkapan SBT menggunakan metode penangkapan dengan longline, sedangkan nelayan Australia menggunakan metode purseine, lihat About Southern Bluefin Tuna, http://www.ccsbt.org/docs/about_s.html, diunduh tanggal 1 Maret 2010

Data yang dipunyai oleh Indonesia tentang unit penangkapan ikan menurut alat penangkapan adalah sebagaimana tergambar dalam table sebagai berikut.⁶⁶

Tabel. 4. Jumlah Unit Penangkapan Ikan di Laut Menurut Jenis Alat Penangkapan Ikan 2004-2008

Satuan: unit

	Jenis Alat Penangkapan Ikan	2004	2005	2006	2007	2008
1	Tuna Long Line	5.656	5.226	9.290	8.983	1.0293
2	Purse Seine	13.714	17.198	20.211	22.741	22.338

Berbeda dengan data volume produksi, jumlah penggunaan tuna long line peningkatannya cukup signifikan di tahun 2008. Penggunaan tuna long line tidak hanya digunakan untuk menangkap SBT tapi juga untuk jenis tuna lainnya.

Selain data statistik tangkapan dan data statistik unit penangkapan ikan menurut alat penangkapan seharusnya juga didukung dengan data ekspor SBT, namun demikian dalam data statisitik yang dikeluarkan oleh Ditjen Pemasaran dan Pengolahan Hasil Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan tidak pernah ada data yang pasti mengenai volume dan nilai ekspor hasil SBT. SBT digolongkan dalam golongan tuna lainnya/*others tuna* dan tidak mempunyai HS Code tersendiri. Saat ini hanya mempunyai HS Code tersendiri hanya jenis Albacore, Yellowfin dan Skipjack (cakalang). Pemberian HS Code tersebut sebenarnya penting sebagai salah satu cara untuk implementasi IPOA-IUU Fishing.⁶⁷ Dalam Statistik Volume dan Nilai dan Nilai Ekspor Hasil Perikanan Indonesia di Pasar Produktif 2005-2008, semakin sulit mengidentifikasi jumlah ekspor SBT karena masih menjadi satu dengan produk perikanan lainnya. Kekurangan data tersebut ternyata berakibat terhadap posisi Indonesia dalam setiap perundingan di Komisi sehingga sulit untuk mempertahankan kepentingan Indonesia dalam forum CCSBT termasuk dalam penentuan TAC. Data tersebut seperti tergambar dalam tabel di bawah ini:

⁶⁶ Data diolah dari Statistik Perikanan Tangkap Indonesia 2008, *Op.cit.* Hlm.4

⁶⁷ Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 75 IPOA-IUU Fishing yang menyatakan bahwa: *States should work towards using the Harmonized Commodity Description and Coding System for fish and fisheries products in order to help promote the implementation of the IPOA.*

Tabel. 5. Volume dan Nilai Ekspor Hasil Perikanan Indonesia di Pasar Produktif 2005-2008

	Negara Tujuan	2005		2006		2007		2008	
		Vol (ton)	Nilai (US\$ 1000)	Vol (ton)	Nilai (US\$ 1000)	Vol (ton)	Nilai (US\$ 1000)	Vol (ton)	Nilai (US\$ 1000)
1	Jepang	30.256	108.835	30.998	109.326	31.330	112.668	28.392	119.410
2	AS	21.773	60.926	21.212	66.491	21.375	73.565	17.624	69.154
3	UE	17.067	33.317	10.591	21.653	12.610	25.800	11.669	33.218

Statistik di atas memperlihatkan adanya peningkatan transaksi yang cukup signifikan dari segi nilai.

Dengan masuknya Indonesia menjadi anggota CCSBT maka diharuskan untuk melaksanakan *trade related measures* yang diberlakukan dalam rangka untuk lebih mengoptimalkan konservasi dan pengelolaan SBT. Dalam hal pelaksanaan TIS Indonesia masih kesulitan mengingat keanggotaan Indonesia masih baru dan perlu cukup waktu untuk mengimplementasikan dan mensosialisasikan TIS itu sendiri kepada nelayan dan para pengusaha di bidang perikanan. Saat diberlakukannya CDS Indonesia telah mempersiapkan hal tersebut dengan baik dari pendistribusian *Tag* (tanda) untuk setiap SBT yang berhasil ditangkap, ketiga form sesuai standar CCSBT dengan petunjuk pengisian dalam Bahasa Indonesia (contoh form terlampir dalam lampiran tulisan ini) dan hingga penunjukan petugas yang berwenang untuk melakukan validasi atas ketiga form tersebut.

Namun demikian distribusi *tag* (tanda) dan form CDS tersebut dibagikan melalui dua asosiasi penangkapan tuna yang ada di Indonesia yaitu Asosiasi Tuna Indonesia (ASTUIN) dan Asosiasi Tuna Longline Indonesia (ATLI) hal tersebut dikarena SBT banyak didaratkan di Pelabuhan Perikanan Samudera (PPS) Nizam Zachman, Jakarta dan Pelabuhan Benoa di Denpasar.⁶⁸

⁶⁸ Terkait dengan pembelian tag dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai Focal Point CCSBT di Indonesia mengingat yang menjadi anggota adalah negara, sebagai

Hanya saja dengan mekanisme pembagian seperti tersebut di atas tidak dapat menyentuh tangkapan SBT oleh nelayan tradisional pantai selatan Jawa yang juga sering mendapatkan SBT. Sebagai konsekuensi diberlakukannya CDS di Indonesia maka diharuskan menunjuk menunjuk petugas untuk melakukan validasi terhadap form CDS. Terhadap hal tersebut telah dikeluarkan Keputusan Direktur Jenderal Perikanan Tangkap Nomor KEP-10/DJ-PT/2010 tentang Penunjukan Petugas Validasi Catch Documentation Scheme (CDS) Untuk Jenis Tuna Sirip Biru (*Southern Bluefin Tuna*) dan Bigeye Statistical Document Untuk Jenis Tuna Mata Besar (*Bigeye Tuna*). Didalam keputusan tersebut disebutkan petugas validasi utama (*Principal*) dan petugas validasi pengganti (*alternate*) CDS.⁶⁹ Hanya saja ternyata tugas tersebut diberikan kepada Kepala Pelabuhan dan Kabag Tata Usaha (untuk Pelabuhan Perikanan Samudera Nizam Zachman Jakarta) atau Kepala Pelabuhan dan Kasubbag Tata Usaha (untuk Pelabuhan Nusantara Pengambangan Bali).⁷⁰

Pemberian tugas tersebut kurang efektif mengingat tugas Kepala Pelabuhan sebagai pimpinan Unit Pelaksana Teknis yang mempunyai tugas untuk koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan masing-masing maupun antarsatuan organisasi dalam lingkungan Pelabuhan Perikanan serta dengan instansi lain di luar Pelabuhan Perikanan mengakibatkan Kepala Pelabuhan terkadang berada di luar tempat kerjanya. Penempatan Kabag Tata Usaha dan Kasubbag Tata Usaha memang disebabkan oleh tugas pokoknya yang diantaranya pengelolaan administrasi pelayanan masyarakat perikanan.⁷¹

tambahan Informasi pada tahun 2010 Indonesia mendapatkan jatah 10.000 tag yang dibagikan secara merata kepada kedua asosiasi tersebut. Demikian juga untuk Iuran Tahunan CCSBT di bayarkan oleh Kementerian Luar Negeri dan dibiayai oleh APBN.

⁶⁹ Pasal 5.2 *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme* menyatakan bahwa; *The authority to validate CDS documents may be delegated to an authorized person by an official of the relevant State/fishing entity. Members and Cooperating Non-Members who utilise delegated person/s shall submit a certified copy of such delegation/s to the Executive Secretary. The individual who certifies a CCSBT CDS Document shall not be the same person who validates the document*

⁷⁰ Alasan pemberian tugas kepada Kepala Pelabuhan dan Kasubbag Tata Usaha Pelabuhan Perikanan Nusantara Pengambangan karena Pelabuhan Benoa merupakan Pelabuhan Umum.

⁷¹ Hal tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.06/MEN/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja pelabuhan Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.19/MEN/2008

Sebagai akibat penempatan atau Kepala Pelabuhan dan Kasubbag Tata Usaha (untuk Pelabuhan Nusantara Pengambangan Bali) di pelabuhan Benoa melalui kantor perwakilannya di Pelabuhan Benoa mengakibatkan kesulitan dalam proses validasi CDS mengingat jauhnya lokasi Pelabuhan Benoa dan Pelabuhan Pengambangan. Keterlambatan validasi CDS akan mengakibatkan terhambatnya proses ekspor SBT dan bisa mengakibatkan hambatan yang tidak perlu bagi perdagangan internasional SBT.⁷²

Secara umum Indonesia telah berusaha untuk mentaati seluruh kewajiban yang digariskan oleh CCSBT termasuk pelaksanaan *trade related measures* seperti dalam pemberlakuan CDS seperti yang telah diuraikan di atas maupun *List of Approved Vessels* yang ditunjukkan dengan semakin banyaknya kapal Indonesia yang terdaftar di CCSBT untuk mendapatkan otorisasi dalam penangkapan SBT.⁷³ Hal tersebut juga telah diatur secara tegas dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.03/MEN/2009 tentang Penangkapan Ikan dan/atau Pengangkutan Ikan di Laut Lepas.⁷⁴

Meskipun demikian harapan Indonesia untuk mendapatkan posisi tawar yang strategis dalam komisi terutama dalam hal penentuan besaran kuota penangkapan SBT bagi Indonesia secara proporsional masih belum dapat terwujud karena masih belum sempurnanya data dan statistik yang dimiliki oleh Indonesia. Saat ini telah ada bantuan berupa pembenahan data dan statistik terkait dengan SBT dari CCSBT.⁷⁵

⁷² Benoa juga ditetapkan sebagai pelabuhan pangkalan bagi kapal penangkap ikan berbendera Indonesia dan kapal pengangkut ikan berbendera Indonesia yang beroperasi di laut lepas Samudera Hindia, dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.03/MEN/2009 tentang Penangkapan Ikan dan/atau Pengangkutan Ikan di Laut Lepas disamping pelabuhan Perikanan Nusantara Pengambangan.

⁷³ Dari data yang didapatkan dari Direktorat Sumber Daya Ikan, Ditjen Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan jumlah Kapal Indonesia yang telah terdaftar di CCSBT adalah sebanyak 678 kapal.

⁷⁴ Pasal 9 ayat 1 menyatakan bahwa: Setiap kapal penangkap ikan berbendera Indonesia dan kapal pengangkut ikan berbendera Indonesia yang akan beroperasi di laut lepas harus terdaftar pada organisasi pengelolaan perikanan regional dan dilakukan penandaan

⁷⁵ Dari hasil wawancara dengan Ir. Saut P. Hutagalung M.Sc. Direktur Pemasaran Luar Negeri Ditjen P2HP, Kementerian Kelautan dan Perikanan tanggal 13 April 2010

Salah satu keuntungan yang didapat Indonesia dengan keanggotaannya di CCSBT adalah pasar SBT Indonesia yang terbuka di negara-negara Anggota CCSBT terutama Jepang sebagai pasar terbesar untuk tuna segar dan tuna beku dan Uni Eropa sebagai pasar tuna segar dan tuna olahan dalam bentuk kaleng. Hanya sayangnya hal tersebut masih belum dapat dibuktikan dalam bentuk statistik ekspor perikanan seperti diuraikan diatas walaupun secara global terjadi peningkatan nilai namun belum dapat diketahui nilai transaksi SBT secara pasti.

Hal lain menyangkut keanggotaan Indonesia di CCSBT adalah berhasilnya lobi Indonesia terkait pemasangan *tag* tujuh hari setelah pendaratan dalam hal SBT ditangkap oleh nelayan tradisional Indonesia yang tidak membawa *tag* (tanda) tersebut diatas kapalnya.⁷⁶ Hal tersebut merupakan merupakan pengecualian dari Pasal 4.1.2 *Resolution on the Implementation of a CCSBT Catch Documentation Scheme* yang menyatakan: *in exceptional circumstances, where a vessel catches SBT as unexpected by catch and has no, or insufficient, tags on board, the tag may be attached at landing.*

Alasan Indonesia terkait lobi tersebut adalah masih ada beberapa nelayan tradisional yang menangkap SBT secara tidak sengaja (*by catch*) sehingga tidak membawa *tag* dalam kapalnya dan perlu adanya waktu untuk mendapatkan *tag* tersebut karena harus diperoleh melalui mekanisme asosiasi.

Namun demikian Indonesia masih memerlukan perbaikan dalam pelaksanaannya dan merumuskan suatu mekanisme pelaporan pengenaan sanksi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 21 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.03/MEN/2009, kepada RFMOS pada umumnya agar kita tidak dianggap melindungi pelaku IUU Fishing.

4.2.2. Prinsip keadilan dalam Pemberian Kompensasi Kepada Indonesia Sebagai Pemilik Sumberdaya SBT

Salah satu manfaat yang diharapkan Indonesia masuk menjadi anggota CCSBT adalah Indonesia memiliki *spawning ground* SBT, Indonesia juga memiliki posisi tawar yang strategis dalam komisi terutama dalam hal penentuan

⁷⁶ Hasil wawancara dengan Ir. Nilanto Perbowo M.Sc. Kepala Biro Perencanaan Kementerian Kelautan dan Perikanan, tanggal 10 Mei 2010.

besaran kuota penangkapan SBT bagi Indonesia secara proporsional. Tetapi dalam perjalanannya ternyata manfaat yang diharapkan oleh Indonesia tersebut masih masih jauh dari kenyataan. Selama hampir 3 tahun keanggotaannya di CCSBT tersebut masih mengalami kendala terkait dengan permasalahan yang bersifat teknis.

Dari keenam anggota CCSBT yaitu Australia, Selandia Baru, Jepang, Korea Selatan, Entitas Perikanan Taiwan dan Indonesia, ternyata hanya Indonesia yang merupakan negara berkembang. Disisi lain Indonesia mempunyai posisi yang penting bagi CCSBT karena diuntungkan oleh keadaan alamiah seperti yang disebutkan di atas.

Saat ini Bluefin Tuna merupakan salah satu komoditi yang sangat menarik dalam perdagangan internasional karena harganya yang tinggi di pasar internasional terutama Jepang untuk diolah sebagai sashimi. Sebagai suatu *exhaustible natural resources* maka sumberdaya tersebut perlu dikelola agar masih bisa dipanen dimasa yang akan datang. Hal tersebut yang mendorong Jepang, Australia dan Selandia Baru sebagai negara pendiri CCSBT mulai tahun 1985 menerapkan kuota yang sangat ketat bagi armada kapalnya sebagai tindakan pengelolaan dan konservasi untuk mengembalikan sediaan SBT.

Seperti diuraikan di atas bahwa Indonesia tidak dapat berbuat banyak terkait pemberian kuota (TAC) walaupun mempunyai keunggulan alamiah sebagai tempat berpihahnya SBT. Efektifitas tindakan pengelolaan dan konservasi SBT yang dilakukan oleh Indonesia akan mempengaruhi perkembangan SBT kedepannya. Namun demikian Indonesia sementara ini terpaksa menerima TAC yang diberikan dan disetujui dalam pertemuan tahunan CCSBT.⁷⁷

Terkait dengan hal tersebut Frank Garcia menyatakan bahwa ketidaksetaraan di lingkungan internasional dalam bidang sosial dan ekonomi adalah dianggap adil hanya jika dapat menghasilkan keuntungan untuk semua negara khususnya negara yang kurang beruntung, dalam hal ini negara

⁷⁷ Lihat pembahasan terkait dengan pemberian kuota dalam Sub Bab 4.1.2 Bab ini.

berkembang.⁷⁸ Pendapat Garcia tersebut berawal dari premis dari ketidaksamaan inheren atau alami di antara negara-negara maju dan negara-negara dengan menitikberatkan pada kecilnya ekonomi negara berkembang dan pembagian tidak merata atas anugerah alam yang dimilikinya.⁷⁹

Sebagaimana negara berkembang pada umumnya Indonesia mempunyai keterbatasan dalam dalam teknologi dan sumberdaya manusia sehingga tidak dapat memanfaatkan anugerah alam yang dimilikinya.⁸⁰ Hal tersebut yang mendasari keinginan Indonesia dalam keanggotaannya dalam CCSBT. Sebagai negara yang memiliki anugerah alam tersebut Indonesia berharap bisa mendapatkan suatu kompensasi dari kepemilikan tersebut, kompensasi tersebut dapat berupa bantuan teknis, riset, peningkatan kapasitas kelembagaan maupun adanya keuntungan dari pembagian kuota. Harapan Indonesia tersebut bukanlah suatu mengada-ada mengingat hal tersebut diatur juga dalam pasal 5.2. CCRF tentang *Special Requirements of Developing Countries*.⁸¹

Terkait dengan pemberian kompensasi tersebut Garcia menyatakan bahwa: *Principle of special and differential treatment can play essential normative role in justifying economic inequalities among states, thereby rendering trade relations more just according to the different principles*⁸²

⁷⁸ Frank J. Garcia, *Trade, Inequality, and Justice: Toward a Liberal Theory of Just Trade*. New York: Transnational Publishers Inc, 2003. Hlm 134.

⁷⁹ Joost Pauwelyn, "Just Trade", Book Review, George Washington International Law Review, 2005, dalam Agus Brotosusilo, Materi Kuliah Teori Hukum: Hukum Perdagangan Internasional, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

⁸⁰ Dari dengan Bapak Tomo, salah seorang pengurus Asosiasi Tuna Longline Indonesia (ATLI) tanggal 26 April 2010, diketahui bahwa banyak nelayan Indonesia yang melakukan penangkapan di laut lepas masih buta huruf sehingga sulit mengisi log book dan ketiga form CDS yang disyaratkan oleh CCSBT.

⁸¹ Pasal 5.2. CCRF menyatakan bahwa: *In order to achieve the objectives of this Code and to support its effective implementation, countries, relevant international organizations, whether governmental or non-governmental, and financial institutions should give full recognition to the special circumstances and requirements of developing countries, including in particular the least-developed among them, and small island developing countries. States, relevant intergovernmental and non-governmental organizations and financial institutions should work for the adoption of measures to address the needs of developing countries, especially in the areas of financial and technical assistance, technology transfer, training and scientific cooperation and in enhancing their ability to develop their own fisheries as well as to participate in high seas fisheries, including access to such fisheries.*

⁸² Frank Garcia, *Op.cit.*, Hlm 154

Lebih lanjut Garcia memberikan 3 komponen utama dari *special and differential treatment*, yaitu *market acces*, *market protection* dan *technical assistance*. Ketiga komponen tersebut harus diberikan dengan maksud untuk merubah ketidaksamaan menjadi keuntungan bagi negara yang kurang beruntung.⁸³

Pemberian kompensasi tersebut merupakan suatu jalan keluar dalam mengurangi ketidaksamaan diantara negara, karena dengan adanya bantuan teknis, riset, peningkatan kapasitas kelembagaan maupun adanya keuntungan dari pembagian kuota diharapkan seluruh anggota dapat berada dalam satu posisi yang sama dalam melakukan tindakan konservasi dan pengelolaan SBT. Manfaat yang sama juga akan diterima oleh negara-negara anggota dari perdagangan internasional SBT secara proporsional.

Hingga saat ini belum pernah ada *technical assistance* yang diberikan kepada Indonesia dalam kerangka CCSBT. Pemberian *technical assistance* dalam membenahan data dan statistik yang saat ini yang sekarang ada, adalah kerjasama dengan IOTC/OFCF dan Pemerintah Australia melalui ACIAR, CSIRO dan DAFF, jadi lebih pada kerjasama antar pemerintah.⁸⁴ *Technical assistance* tersebut diharapkan dapat membawa Indonesia pada posisi tawar yang sama dalam pelaksanaan tindakan konservasi dan pengelolaan SBT. Garcia juga memberikan ukuran tentang pelaksanaan *special and differential treatment*, yaitu:

To more fully specify what special and differential treatment should like in liberal theory of just trade or critically evaluate whether in fact special and differential treatment as currently constituted is capable of playing such role, or must be reformed

Dengan demikian masih perlu dibuktikan ke depan bahwa pemberian *technical assistance* membawa persamaan sebagaimana diharapkan di atas atau hal tersebut hanya kepentingan beberapa negara anggota saja mengingat *technical assistance* tersebut pada akhirnya menguntungkan CCSBT juga. Jika yang pada akhirnya ternyata tidak efektif atau digunakan sebagai alat untuk menekan negara anggota yang kurang diuntungkan maka hal tersebut dapat dijadikan alasan untuk

⁸³ *Ibid.* Hlm. 155

⁸⁴ *Report of the Extended Commission of the Fourteenth Annual Meeting of the Commission*, 16-19 October 2007, Canberra, Australia., Hlm.35

melakukan perubahan terhadap pelaksanaannya. Terkait dengan hal tersebut Garcia memberikan pendapatnya bahwa mekanisme untuk identifikasi dan koreksi terhadap keuntungan yang diperoleh secara tidak wajar, dapat melalui mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan kesepakatan multilateral.⁸⁵ Masalah dapat diselesaikan dengan menggunakan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 16 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* maupun penggunaan alternatif penyelesaian sengketa lainnya sejauh mendapatkan persetujuan para pihak.

4.3. Potensi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Penggunaan Trade Related Measures oleh CCSBT kepada Indonesia

Dalam suatu hubungan internasional, kemungkinan untuk adanya suatu sengketa sangat dimungkinkan terjadi. Latar belakang terjadinya sengketa tersebut bisa saja terjadi adanya perbedaan pandangan dan kepentingan terkait dengan suatu perjanjian internasional. Berikut akan diuraikan potensi sengketa terkait penerapan *trade related measures* oleh CCSBT kepada Indonesia dan beberapa alternatif penyelesaiannya.

4.3.1. Potensi Timbulnya Sengketa

Efektif mulai 1 Juli 2005 Indonesia terkena *trade restrictive measures* berupa pelarangan ekspor ke negara-negara anggota CCSBT. Pada saat itu Indonesia masih berstatus *observer*.⁸⁶ Penerapan *trade restrictive measures* SBT Indonesia kepada negara-negara anggota CCSBT tersebut dibenarkan berdasarkan *action plan CCSBT* karena Indonesia dianggap sebagai negara bukan anggota yang telah melanggar ketentuan CCSBT dan tidak ada upaya untuk memperbaiki kegiatan penangkapannya.

⁸⁵ Frank J. Garcia (3), *Building A Just Trade Order for A New Millenium*, (George Washington International Law Review, Vol.33, 2001), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1255&context=Hlm..1015-1062>

⁸⁶ Khusus untuk keanggotaan CCSBT Indonesia tidak melalui tahap sebagai cooperating non-member tapi langsung dari status observer menjadi anggota penuh CCSBT. Hal tersebut tidak terjadi pada keanggotaan Indonesia di IOTC dan rencana keanggotaan Indonesia di WCPFC dimana Indonesia menjadi cooperating non-member terlebih dahulu.

Penerapan tersebut dilatar belakangi tuduhan Australia yang menyatakan bahwa Indonesia banyak menangkap SBT dan tidak pernah dilaporkan.⁸⁷ Data tersebut terus digunakan oleh Australia dalam setiap pertemuan CCSBT sebagai dasar pengenaan *trade restrictive measures* kepada Indonesia. Namun demikian data tersebut seharusnya tidak dapat digunakan sebagai dasar pengenaan *trade restrictive measures* karena bukan merupakan bukti ilmiah terbaik. Data tersebut sudah cukup lama karena ditemukan pada tahun 1999 dan tidak didukung oleh bukti kapasitas sediaan (*stock capacity*) pada saat itu. Seharusnya data yang dipergunakan untuk untuk pengenaan *trade restrictive measures* tersebut adalah data dua tahun terakhir seperti yang dipergunakan dalam penentuan TAC.

Dasar *pengenaan trade restrictive measures* tersebut sebenarnya dapat dijadikan dasar pengajuan sengketa Indonesia kepada CCSBT sebagai suatu *unilateral trade related measures* sebagaimana diatur dalam IPOA-IUU sehingga mengakibatkan hambatan perdagangan bagi Indonesia.

4.3.2 Alternatif Penyelesaian Sengketa Menurut Dispute Settlement Understanding (DSU) WTO

Dalam suatu penyelesaian sengketa perlu adanya kepastian mengenai kedudukan hukum bagi pihak-pihak yang bersengketa. Hal tersebut menjadi dasar bagi lembaga penyelesaian sengketa untuk memastikan bahwa lembaga tersebut mempunyai yurisdiksi terhadap masalah tersebut selain permasalahan apa yang dipersengketakan.

Tidak semua lembaga penyelesaian sengketa internasional dapat menerima sengketa antara negara dengan suatu organisasi Internasional. Beberapa lembaga yang penyelesaian sengketa secara tegas mengatakan bahwa hanya negara yang menjadi anggota saja yang dapat mengajukan sengketa terhadap lembaga tersebut.

⁸⁷ Australia mendasarkan tuduhannya pada hasil *Australian-Indonesian SBT Catch Monitoring Programme* yang dimulai pada tahun 1992 dan fokus pada pelabuhan pendaratan Bena, Cilacap, Batere dan Seleko. Monitoring ini merupakan satu-satunya sumber informasi langsung tentang tren struktur umur dari sediaan SBT hasil pemijahan dan menemukan pendaratan SBT oleh telah mencapai lebih dari 2,500 ton di tahun 1999. *Ibid.*, Hlm.33

Potensi terjadinya sengketa antara Indonesia dengan CCSBT terjadinya dikarenakan adanya *trade restrictive measures* oleh CCSBT yang tidak membolehkan produk SBT Indonesia masuk ke pasar negara-negara anggota CCSBT. Negara pasar potensial untuk SBT segar terutama adalah Jepang untuk digunakan sebagai *sashimi*.

Secara umum *trade restrictive measures* dapat dianggap sebagai penghalang perdagangan, Kemungkinan tersebut dikarenakan adanya dasar pengenaan *trade restrictive measure* tersebut bukan merupakan bukti ilmiah yang terbaik (*best scientific evidence*).⁸⁸

Namun demikian Indonesia akan kesulitan mengajukan sengketa tersebut kepada DSU WTO dikarenakan hanya pemerintah negara anggota saja yang dapat menjadi peserta dari *dispute settlement systems* baik sebagai pihak maupun pihak ketiga dalam suatu kasus. Sekretariat WTO, Negara peninjau WTO, Organisasi Internasional lainnya, dan pemerintah regional atau lokal tidak berhak untuk melakukan proses penyelesaian sengketa di WTO.⁸⁹ Selain itu WTO juga mengakui adanya *non-governmental organizations* (NGOs) dapat mengerahkan pengaruh atau bahkan tekanan pada pemerintahan anggota WTO sehubungan dengan permasalahan memicu sengketa.

Dalam kasus ini bukan NGOs yang memberikan pengaruh atau tekanan pada pemerintahan anggota WTO sehubungan dengan permasalahan memicu sengketa. Namun justru organisasi internasional dimana suatu pemerintah negara anggota WTO tersebut menjadi anggota yang memberikan keputusan untuk melakukan tindakan pelarangan perdagangan. Hingga hari ini WTO belum mempunyai suatu mekanisme penyelesaian sengketa tentang suatu kewajiban yang diberlakukan oleh MEAs dalam kaitannya dengan ketentuan WTO. Richard Tarasofsky dalam *Report on Trade, Environment, and the WTO Dispute Settlement Mechanism* memberikan jalan keluar dengan jalan sebagaimana diatur

⁸⁸ Lihat pembahasan Kemungkinan Timbulnya Sengketa Pengenaan Trade Related Measures oleh CCSBT kepada Indonesia dalam subbab 4.3. di atas

⁸⁹ World Trade Organization, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), Hlm. 9

dalam Pasal 5 DSU yaitu melalui Jasa Baik, Konsiliasi, dan Mediasi selama pihak-pihak yang bersengketa menyetujui.⁹⁰

Alternatif lain yang dapat dipergunakan oleh Indonesia adalah Indonesia mengajukan gugatan menggunakan mekanisme DSU kepada anggota CCSBT yaitu Australia dan Jepang.⁹¹ Dasar pengajuan gugatan adalah tersebut adalah negara-negara tersebut telah melanggar Pasal I tentang *Most Favoured Nations*, Pasal III, tentang *National Treatment*, dan Pasal XI tentang *Quantitative Restriction*. Dari seorang pejabat di Kementerian Kelautan dan Perikanan diketahui bahwa selama penerapan *trade restrictive measures* tersebut ternyata produk SBT Indonesia tetap diterima di pasar Jepang tapi tidak diakui SBT melainkan sebagai tuna jenis lainnya seperti jenis Bigeye, Albacore, dan Yellowfin.⁹²

SBT tidak dapat disamakan dengan tuna jenis Bigeye, Albacore, dan Yellowfin karena bukan "*Like Product*" sebagaimana diatur dalam Pasal I GATT. Terkait hal tersebut Panel dalam kasus *Spain-Unroast Coffee* memberikan kriteria terkait "*Like Product*" yaitu:⁹³

- a. *The characteristic of product;*
- b. *Their end-use; and*
- c. *Tariff regimes of other countries.*

Dari segi karakteristik SBT berbeda dengan 3 jenis tuna lainnya. SBT muda mempunyai daging yang ringan dan bau yang lembut, sedangkan yang telah dewasa mempunyai daging berwarna merah gelap dengan bau khas.⁹⁴ Dari segi

⁹⁰ Richard Tarasofsky *Report on Trade, Environment, and the WTO Dispute Settlement Mechanism*, Concerted Action on Trade and Environment, sponsored by the European Commission, Research Directorate-General, under Contract No. EVK2-CT-2002-20017 CAT&E, www.chathamhouse.org.uk/publications/.../3269_r-wtodisputes.pdf, diunduh tanggal 10 Mei 2010, Hlm. 9

⁹¹ Dalam hal ini negara-negara anggota tersebut dalam kapasitasnya sebagai anggota WTO mengingat seluruh negara anggota CCSBT juga merupakan negara anggota WTO, Jepang menjadi anggota WTO mulai 1 Januari 1995, Australia 1 Januari 1995, Selandia Baru, 1 Januari 1995, Korea Selatan 1 Januari 1995, dan Taiwan 1 Januari 2002, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm, diunduh tanggal 4 Mei 2010

⁹² Hasil dengan wawancara dengan seorang pejabat di Kementerian Kelautan dan Perikanan, pada tanggal 4 Mei 2010

⁹³ Peter Van Den Bossche, *Op.cit*, Hlm. 230

⁹⁴ Jenis Tuna dalam Perdagangan Internasional, dalam Craby & Starky, Edisi Juli 2009 diambil dari Victor PH. Nikijuluw, Peluang Usaha dan Investasi Tuna, Hlm. 13, bandingkan

penggunaannya daging SBT digunakan sebagai *sushi* dan *sashimi* sedangkan yang lain diolah menjadi tuna kalengan, sedangkan dari harga SBT mempunyai harga yang tertinggi diantara ketiga jenis lainnya.⁹⁵ Perlakuan di atas juga menyebabkan produk SBT Indonesia tidak bisa bersaing di pasar SBT Jepang karena dibedakan dengan produk SBT lain pada saat masuk dalam wilayah kepabeanan Jepang.

Namun demikian besar kemungkinan bahwa negara-negara tersebut akan membenarkan *trade restrictive measure* tersebut berdasarkan ketentuan Pasal XX(g) dengan alasan bahwa SBT adalah salah satu sumber daya yang telah memasuki masa kritis, sehingga harus dilakukan tindakan konservasi dan pengelolaan.

Dalam hal tersebut maka Indonesia harus mempersiapkan beberapa alternatif tindakan yang mungkin bisa digunakan sebagai pembanding antara lain:⁹⁶

1. Penempatan *observer* diatas kapal Indonesia yang menangkap SBT;
2. Melakukan kajian bersama terkait dengan kapasitas sediaan SBT di wilayah Indonesia;
3. Menyiapkan perangkat hukum terkait dengan penangkapan ikan di laut lepas;
4. Pendaftaran terhadap kapal-kapal Indonesia yang akan menangkap SBT;
5. Penerapan sanksi yang keras terkait pelanggaran terhadap peraturan tersebut di atas.

4.3.3. Alternatif Penyelesaian Sengketa Di luar Dispute Settlement Understanding (DSU) WTO

Sebagaimana penyelesaian sengketa dengan menggunakan DSU WTO, perlu adanya kepastian kedudukan hukum para pihak yang bersengketa tersebut. Berikut akan dibahas kemungkinan penyelesaian sengketa yaitu dari *The International Tribunal for the Law of the Sea* (ITLOS) dan *International Court of Justice* (ICJ). Penyelesaian melalui ICJ digunakan setelah semua upaya

dengan Albacore yang mempunyai daging berwarna putih dengan bercak merah muda, yellowfin dengan daging berwarna merah muda dan pucat dan berbau tajam atau bigeye yang memiliki karakteristik mirip yellowfin tapi baunya lebih lembut.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Hal tersebut merupakan masukan kepada Panel dalam menentukan tindakan pembanding seperti yang dilakukan dalam kasus *Herring FTA Case*.

penyelesaian sengketa yang lainnya sudah menemukan titik temu. Sedangkan upaya penyelesaian melalui mekanisme penyelesaian sengketa sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan *Annex for An Arbitral Tribunal Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* agak sulit dilakukan karena pada saat itu Indonesia belum menjadi anggota CCSBT. Hal tersebut dapat terlihat dari penggunaan kata “Parties” dalam redaksi Pasal 16 ayat 1⁹⁷ yang menunjuk pada Para Pihak dalam konvensi tersebut.⁹⁸

ITLOS terbuka untuk Negara Pihak dari Konvensi⁹⁹ dan untuk kasus tertentu juga untuk entitas tertentu selain dari negara pihak seperti organisasi internasional, orang dan badan hukum.¹⁰⁰ dengan ketentuan ini maka CCSBT sebagai suatu organisasi internasional dapat menjadi Pihak dalam sengketa yang diajukan kepada ITLOS. Kedudukan hukum CCSBT sebagai suatu subyek hukum internasional juga ditegaskan dalam Pasal 6 ayat 9 *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* yang menyatakan bahwa:

The Commission shall have legal personality and shall enjoy in its relations with other international organisations and in the territories of the Parties such legal capacity as may be necessary to perform its functions and achieve its ends.

Kedudukan hukum tersebut mengakibatkan CCSBT bisa menjadi pihak dalam sengketa penerapan *trade restrictive measures* kepada Indonesia.

Lebih lanjut yurisdiksi dari ITLOS sebagaimana diatur dalam Pasal 21 adalah menyangkut semua perselisihan dan semua aplikasi yang diserahkan kepadanya sesuai dengan Konvensi dan semua hal yang diatur dalam perjanjian lainnya yang memberikan yurisdiksi kepada Tribunal. Sebagaimana pada

⁹⁷ Pasal 16 ayat (1) *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna* menyatakan bahwa: *If any dispute arises between two or more of the Parties concerning the interpretation or implementation of this Convention, those Parties shall consult among themselves with a view to having the dispute resolved by negotiation, inquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or other peaceful means of their own choice.*

⁹⁸ Kata “Parties” juga dapat diinterpretasikan termasuk anggota dari CCSBT yang bergabung kemudian. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 2(g) *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* yang menyatakan: *“party” means a State which has consented to be bound by the treaty and for which the treaty is in force*

⁹⁹ Yang dimaksud sebagai Konvensi disini adalah UNCLOS 1982

¹⁰⁰ Pasal 20 *Statute of the International Tribunal for the Law of the Sea*

umumnya mekanisme penyelesaian sengketa internasional, kasus tersebut baru dapat diajukan ke Tribunal setelah adanya kesepakatan diantara para Pihak.

Dalam kasus penerapan *trade restrictive measure* CCSBT di atas, Indonesia dapat mengajukan *provisional measures* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 290 UNCLOS. Dalam pengajuan tersebut Indonesia dapat meminta CCSBT untuk menghentikan *trade restrictive measures* tersebut karena alasan yang digunakan dalam penerapan *trade restrictive measures* terkesan dipaksakan dan tidak didasarkan pada data ilmiah yang terbaik. Data yang dipergunakan tersebut hanya data yang didapat dari *Australian-Indonesian SBT Catch Monitoring Programme* tahun 1999 dan sedangkan penerapan *trade restrictive measures* tersebut baru dikenakan pada tahun 2005.

Untuk memperkuat argument Indonesia tersebut dapat dipergunakan ketentuan Pasal 14 ayat 1(b) UNIA 1995 yang menyatakan bahwa:

.....State shall accordance with Annex I:.....ensure tha data are collected in sufficient detail to facilitate effective stock assessment and are provide in timely manner to fullfil the requirement of sub-regional or regional fisheries management organizations or arrangements.

Lebih lanjut data tersebut seharusnya disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Annex I UNIA 1995.

Namun demikian terdapat kelemahan pada Indonesia karena pada saat itu belum meratifikasi UNIA 1995¹⁰¹ dan belum menjadi anggota salah satu RFMOs yang ada disekitar disekitar perairan Indonesia. Indonesia juga tetap harus membuktikan permohonan penghentian *trade restrictive measures* tersebut tidak merupakan tindakan untuk membatalkan atau menunda tindakan konservasi dan pengelolaan SBT. Dalam hal ini Indonesia dapat menggunakan alternatif tindakan sebagaimana yang disebutkan dalam sub bab 4.3.2. di atas dan segera merumuskannya dalam suatu peraturan perundang-undangan.¹⁰²

¹⁰¹ Proses ratifikasi UNIA 1995 oleh Indonesia memakan waktu cukup lama dimulai dari tahun 2001 dan baru disahkan oleh DPR-RI pada Tahun 2009.

¹⁰² Hal-hal tersebut sekarang telah diatur dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.03/MEN/2009 tentang Penangkapan Ikan dan/atau Pengangkutan Ikan di Laut Lepas.

Dalam hal seluruh upaya yang dilakukan dalam rangka penyelesaian sengketa telah dilalui dan tidak menemukan titik temu maka berdasarkan Konvensi PBB tentang Perjanjian Internasional antara Negara dan Organisasi Internasional atau Antar Organisasi Internasional (*Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations*) tanggal 21 Maret 1985. Indonesia dapat memberikan meminta pendapat hukum kepada ICJ melalui *Food and Agricultural Organization* (FAO). Pengajuan pendapat hukum adalah mengenai *trade restrictive measures* yang pengenaannya diatur dalam *Action Plan CCSBT* dilihat dari hukum internasional yang berlaku. Pengajuan melalui FAO dikarenakan organ PBB tersebut yang mengurus pangan termasuk perikanan dan juga pengelolaan dan konservasi perikanan menjadi perhatian dari organ ini. Mekanisme ini memang secara teknis bisa dilakukan namun sulit dilaksanakan mengingat dalam hukum internasional, pengajuan tersebut harus mendapatkan persetujuan dari pihak-pihak yang bersengketa. Hingga saat ini belum pernah ada negara yang menggunakan mekanisme ini.