

August 2021

Praktik Pembederaan Kembali (Reflagging) pada Kapal Penangkap Ikan

Melda Kamil Ariadno
Universitas Indonesia, meldaariadno@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Recommended Citation

Ariadno, Melda Kamil (2021) "Praktik Pembederaan Kembali (Reflagging) pada Kapal Penangkap Ikan," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 1: No. 3, Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol1.3.402

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol1/iss3/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Praktik Pembenderaan Kembali (Reflagging) Pada Kapal Penangkap Ikan

Melda Kamil Ariadno*

The issue of fishing vessel has been a major concern in the coastal state such as Indonesia. In fact it has been considered a serious matter to be governed and regulated in international law regime. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982 has enacted that there shall be conservation measures especially in regard to highly migratory fish stocks and straddling fish stock. Unfortunately there is fraudulent practice of fishing vessel to do a "reflagging" as a means to obtain the right to fish by ignoring the conservation measures upon fisheries resources in the high seas. There are at least four major international measures that have been formed by states to address these problems either directly or indirectly, those are The Agreement to Promote Compliance with the International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (1993 FAO Compliance Agreement), The Agreement for the Implementation of the Provisions of the 1982 UNCLOS Relating to the Conservation and Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks 1995 (UNIA 1995), Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) and International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA IUU).

A. Latar Belakang

Tahun 2003 mencatat banyak tindakan aparat TNI Angkatan Laut terhadap kapal-kapal yang diduga menangkap ikan secara ilegal,¹ baik kapal ikan asing maupun kapal ikan yang berbendera

* Penulis adalah pengajar hukum internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Pendidikan hukumnya diperoleh dari FHUI dan University of Washington, School of Law, USA. Hukum laut telah menjadi perhatian penulis sejak lama, yang dituangkan penulis dalam berbagai penelitian dan tulisan. Penulis juga pernah dipercaya

Indonesia. Tindakan tersebut tidak akan terlalu mengherankan jika memang kapal yang ditangkap, bahkan “ditenggelamkan”² tersebut berbendera asing, akan tetapi “ada apa” dengan kapal berbendera Indonesia, yang seharusnya memang berhak menangkap ikan di negerinya sendiri?

Pertanyaan di atas kemudian menjadi terjawab ketika ditelusuri bahwa penangkapan tersebut didasari oleh kecurigaan aparat penegak hukum di laut bahwa hanya bendera kapal itu saja yang Indonesia, tetapi jenis kapal ikan itu dan awak kapalnya tidak menampakkan unsur-unsur “Indonesia,”³ dan ketika ditangkap terbukti telah melakukan penangkapan ikan secara ilegal. Sebenarnya apakah yang terjadi? Apakah praktik yang selama ini dikenal sebagai praktik “pembenderaan kembali” (*reflagging*) telah terjadi juga di Indonesia? Apa sebenarnya *reflagging* tersebut dan mengapa hal ini menjadi masalah dalam hukum internasional, khususnya jika praktik tersebut dilakukan oleh kapal penangkap ikan.

Pembenderaan kembali atau yang lebih terkenal dengan istilah “*reflagging*” sebenarnya bukan hal yang baru terjadi. Fenomena ini telah menjadi satu “*point of interest*” beberapa tahun terakhir ini dalam hukum internasional, khususnya di dunia perikanan, karena kaitannya dengan upaya untuk mengurus sumber daya perikanan, baik di wilayah laut nasional suatu negara maupun di wilayah laut internasional dengan tidak bertanggungjawab.

Istilah *reflagging* pada dasarnya diartikan sebagai upaya untuk memperoleh kebangsaan dari negara lain di luar negara kebangsaannya semula, yang ditandai dengan ijin untuk mengibarkan tanda kebangsaan kapal yaitu bendera negara

sebagai konsultan nasional FAO, dan menjabat berbagai kedudukan strategis diantaranya saat ini sebagai Ketua Lembaga Pengkajian Hukum Internasional FHUI.

¹ Penangkapan ikan ilegal ini termasuk karena tidak memiliki surat ijin yang sah, menangkap ikan tidak di zona yang ditunjuk, mempergunakan alat tangkap yang tidak sesuai, dan pelanggaran hukum lainnya.

² Kapal perang TNI AL, KRI Sura 801, menenggelamkan kapal ikan Thailand, berbendera Indonesia, KM Karunia Laut, di perairan Laut Jawa, sebelah utara Pulau Bawean pada 11 November 2003 lalu. Sebelumnya pada bulan Januari 2003, empat kapal Filipina ditembak, kemudian kapal ikan Cina ditenggelamkan di Laut Arafura, Februari 2003, dan banyak lagi. *Kompas*, 2 Februari 2004, hal. 35.

³ Unsur yang bukan Indonesia itu termasuk bentuk kapalnya dan awak kapalnya.

kebangsaannya. Sebenarnya upaya *reflagging* bukan suatu yang salah, jika dilakukan sesuai dengan prosedur yang benar, yaitu adanya bukti penghapusan kebangsaan atau pendaftaran yang terdahulu ("*deletion certificate*").⁴ Namun pada kenyataannya praktik *reflagging* ini telah diselewengkan dengan maksud dan tujuan menyelundupkan hukum untuk kepentingan komersial yang tidak sah, seperti penangkapan ikan ilegal ataupun penangkapan ikan yang bertentangan dengan pengelolaan "*sustainable fisheries*". Dalam tulisan ini *reflagging* yang dimaksud adalah *reflagging* dengan tujuan yang *fraudulent* tersebut.

Praktik *reflagging* ini kemudian banyak dikaitkan dengan adanya negara-negara yang mempunyai kebijakan "lunak" dalam pemberian tanda kebangsaan kapal, negara yang dikenal dengan istilah negara "*flag of convenience*", seperti Liberia dan Panama. Pada umumnya persyaratan untuk mendaftarkan kapal di negara tersebut sangat mudah, diantaranya:⁵

1. Kepemilikan kapal tidak harus oleh warga negaranya, jadi tidak ada hubungan langsung/murni (*genuine link*) antara kapal dan negara benderanya;⁶
2. Pendaftaran kapal dapat dilakukan di kantor konsulat negara tersebut di luar negeri;
3. Pajak yang dikenakan relatif rendah;
4. Tidak terdapat ketentuan nasional yang bersifat melakukan kontrol atau pengawasan terhadap aktivitas kapal tersebut selanjutnya;
5. Awak kapal tidak harus warga negaranya;
6. Cenderung tidak mensyaratkan adanya "*deletion certificate*" dan dapat terdaftar untuk jangka waktu yang singkat, kurang dari satu tahun.

⁴ Persyaratan ini dimuat dalam *the United Nations Convention on Condition for Registration of Ships* 1986.

⁵ Lebih lanjut lihat W.E. Butler, "*The Law of the Sea and International Shipping*", USA, Oceana Publications, Inc. 1985.

⁶ Every state shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships... There must exist a genuine link between the State and the ships. Pasal 91, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982.

Dengan memperoleh kebangsaan baru ini, yang membuka kemungkinan tanpa harus kehilangan kebangsaan yang lama, maka sebenarnya telah terjadi praktik-praktik penyelewengan hukum seperti “*double nationality*” atau berkebangsaan ganda,⁷ atau meskipun tanda kebangsaan yang lama telah dihapus, akan tetapi pada dasarnya hal ini dilakukan untuk menghindari adanya ketentuan hukum yang ketat dari negara benderanya semula, atau untuk memanfaatkan ketidakadaan kontrol dan pengawasan atau ketidakikutsertaan negara benderanya yang baru dengan ketentuan hukum internasional mengenai “*sustainable fisheries*”.

B. Perkembangan Praktik “Reflagging” (Pembenderaan Kembali)

Pada dasarnya praktik “reflagging” ini banyak didorong oleh adanya negara-negara yang menerapkan sistem “*flag of convenience*”,⁸ “*dual registry system*” dan “*open registry system*”.

⁷ UNCLOS 1982 mengatur bahwa kapal yang mempunyai dua atau lebih bendera kebangsaan untuk alasan kemudahan semata, akan dianggap sebagai kapal tanpa kebangsaan. Lihat pasal 92 UNCLOS 1982. Kapal dengan kategori ini akan dapat jatuh dalam yurisdiksi negara manapun apabila ada di laut bebas, atau tentunya yurisdiksi negara pantai jika ada dalam wilayah laut suatu negara.

UNIA 1995 pasal 17 juga mengatur bahwa: Where there are reasonable grounds for suspecting that a fishing vessel on the high seas is without nationality, a State may board and inspect the vessel. Where evidence so warrants, the State may take such action as may be appropriate in accordance with international law.

⁸ Pada tahun 1974 *International Transport Workers' Federation (ITF)* mendefinisikan *Flag of Convenience* sebagai berikut:

“Where beneficial ownership and control of a vessel is found to lie elsewhere than a country of the flag the vessel is flying, the vessel is considered as sailing under a flag of convenience”.

The ITF kemudian mengembangkan suatu daftar dari negara-negara yang termasuk FOC (*a flag of convenience country*) di bawah the ITF Fair Practices Committee (FPC) dengan memakai “*Rochdale Criteria*” yaitu: (1) negara tersebut memperbolehkan kapal dimiliki atau dikontrol oleh orang asing; (2) akses dan pindah dari pendaftaran dapat dilakukan dengan mudah; (3) pajak pendapatan kapal rendah; (4) negara tersebut menginginkan bea dari tonase kapal; (5) pengawasan oleh orang asing diperbolehkan; dan (6) negara itu tidak mempunyai itikad untuk menerapkan ketentuan hukum nasional maupun internasional terhadap kapal yang memakai benderanya. Diantara negara yang masuk daftar tersebut adalah Antigua & Barbuda, Aruba, Bahamas, Cambodia, Luxembourg, Panama, Srilanka, St. Vincent & the Grenadines, dan banyak lagi (FOTW Homepage, list as at 13 June 1997).

Negara-negara yang menganut "*flag of convenience*" (FOC) seperti Panama dan Liberia, cenderung lemah dalam pengawasan terhadap kapal-kapal yang mengibarkan benderanya, diantaranya dengan tidak menerapkan prinsip "*genuine link*" dalam persyaratan pendaftaran kapal di negaranya. Hal ini semakin diperparah dengan diperbolehkannya suatu kapal yang telah mempunyai suatu tanda kebangsaan/nasionalitas (terdaftar di negara lain), untuk mendaftarkan kembali kapalnya di FOC, sehingga terjadi "*dual registry*". Untuk memudahkan pendaftaran juga tidak ada persyaratan terhadap kepemilikan kapal, artinya siapapun pemilik kapal tersebut, dapat mendaftarkan kapalnya di FOC itu ("*open registry system*").⁹

Sebagai contoh di Panama, berdasarkan Law No. 11 of 1973 as amended by Law No. 83 of 1973, kapal asing dengan "*bareboat charter party*" selama 2 tahun boleh didaftarkan di Panama untuk jangka waktu yang sama tanpa harus kehilangan pendaftaran sebelumnya, atau sebaliknya kapal Panama juga bisa mendaftarkan kembali kapalnya di negara lain, dengan hanya melampirkan "*a certificate of consent*" dari negara kebangsaannya. Panama juga menganut "*open registry system*" yang tergambar dalam ketentuan mengenai kepemilikan kapal bahwa:

"Any person or company, irrespective of nationality and place of corporation, is eligible to register ships under the Panamanian flag. Furthermore there are no income or withholdings taxes payable by non-resident shipping corporations".

Praktik serupa dengan jenis lain dilakukan oleh Belize, dengan memperbolehkan "*dual registration*". Selain itu Belize juga memberikan pendaftaran sementara ("*provisional registration*") yang berlaku selama 6 bulan yang kemudian dapat ditingkatkan menjadi pendaftaran tetap ("*permanent registration*") untuk selama

⁹ Bandingkan dengan ketentuan pasal 46 Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dan pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2002 tentang Perkapalan, yang menganut "*closed registry system*", dengan mengharuskan kapal yang hendak didaftarkan di Indonesia dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

5 tahun. Untuk kapal-kapal dengan tujuan olahraga, rekreasi dan non komersial hanya diharuskan membayar 1 kali biaya pendaftaran (US\$ 750) dan pajak tiap tahunnya US\$ 500. Di Belize juga tidak ada persyaratan mengenai kepemilikan atau keikutsertaan warganegaraanya dalam kepemilikan kapal.

Praktik yang berlawanan dengan contoh di atas yang justru mencegah adanya "*reflagging*" dilakukan oleh Amerika Serikat (AS). Kebijakan yang digariskan dalam perikanan AS adalah sebagaimana tertuang dalam *Magnuson Fishery Conservation and Management Act* (1976) yang menetapkan 200 mil laut ZEE dan diprioritaskan untuk warga negara AS. Pada tahun 1987 dikeluarkan *The Commercial Fishing Industry Vessel Anti-Reflagging Act of 1987* yang mewajibkan warga negara AS untuk memiliki dan mengontrol 50% kepemilikan kapal berbendera AS. Act ini bertujuan untuk: (1) mewajibkan kontrol AS terhadap kapal berbenderanya; (2) menghentikan mekanisme "rebuild" (yang memperbolehkan membangun kapal US di dok negara asing) dan (3) mewajibkan penggunaan awak kapal AS. Ketentuan ini baru menjadi efektif mencapai tujuannya dengan dikeluarkannya the *American Fisheries Act* (AFA) yang menegaskan harus adanya:

"a real, effective, and enforceable US ownership threshold for US flag fishing vessels"

yang dibuktikan dengan kepemilikan 75% atas kapal ikan AS oleh warganegara AS.

Praktik lain yang juga kemudian dikenal adalah yang disebut dengan "*phantom ships*". Pada tanggal 29 September 2001, IMO telah mengadopsi *Resolution A. 923(22) mengenai Measures to Prevent the Registration of "Phantom" Ships*. Resolusi ini dibuat dalam rangka pelaksanaan ketentuan pasal 94 dari UNCLOS mengenai "*duties of flag states*". Keluarnya resolusi ini banyak didorong oleh adanya kesadaran bahwa perlu suatu dasar hukum yang kuat untuk suatu pendaftaran kapal, dan perlunya pencegahan tindakan kejahatan di laut, seperti pembajakan dan perampokan di laut. *Phantom ships* didefinisikan sebagai "*ships have been registered on the basis of false or inaccurate information*". Dengan demikian "*phantom ships*" in berbeda dengan "*legal reflagging*"

yang digambarkan di atas. Dalam kasus ini kapal yang mendaftarkan telah melakukan kecurangan dengan memberikan data-data yang salah atau tidak tepat untuk persyaratan pendaftaran (misalnya *deletion certificate* yang palsu).¹⁰

Tindakan lainnya yang juga harus ditangani dengan baik adalah adanya kapal-kapal dengan itikad tidak baik, mengganti benderanya dengan sengaja, bahkan tanpa ada alasan yang pasti, semata-mata untuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya ikan.

C. Ketentuan Hukum Internasional Mengenai Reflagging

I. Ketentuan Umum

Pada tahun 1986 telah disepakati United Nations Convention on Conditions of Registration of Ships (Geneva, 7 February 1986) yang dilatarbelakangi oleh pemikiran perlu adanya "genuine link" antara kapal dengan negara benderanya, sehingga negara bendera dapat dengan efektif mengawasi dan menerapkan yurisdiksinya terhadap kapal tersebut. Dengan demikian dapat dicegah terjadinya "maritime fraud" oleh kapal-kapal yang hendak mengeruk keuntungan sebesar-besarnya baik dari kegiatannya sebagai kapal komersil maupun kapal ikan. Indonesia ikut menandatangani Konvensi ini (26 Januari 1987), tetapi tidak meratifikasinya.¹¹

Baik UN Convention on Conditions of Registration of Ships maupun the United Nations on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS 1982) menekankan bahwa setiap kapal hanya boleh memiliki satu bendera kebangsaan saja. Pasal 4 dari Registration of Ships Convention menyatakan:

"Ships shall sail under the flag of one State only"

Begitu juga pasal 92 ayat 1 UNCLOS yang menegaskan:

¹⁰ Praktik "phantom ship" ini diwaspadai banyak terjadi di beberapa negara yang belum ikut serta dalam ketentuan hukum internasional mengenai konservasi laut bebas.

¹¹ Konvensi ini diprakarsai oleh the United Nations Conference on Trade and Development berdasarkan Resolusi 37/2091 Majelis Umum PBB tanggal 20 Desember 1982.

“Ships shall sail under the flag of one State only...A ship may not change its flag during a voyage or while in a port of call, save in the case of a real transfer of ownership or change of registry”

UNCLOS mengharuskan negara-negara menetapkan persyaratan pendaftaran kapalnya, yang berarti memberikan kebangsaan kepada kapal tersebut, dengan syarat adanya “genuine link” antara kapal dan negara yang bersangkutan (pasal 91). Bagi kapal yang mempunyai bendera lebih dari satu akan dianggap sebagai kapal tanpa kebangsaan (pasal 92 ayat 2).

Resolusi A. 923 (22) mengenai *phantom ships* menghimbau negara-negara untuk:

Membuat prosedur yang cukup baik untuk mencegah pendaftaran dari “*phantom ships*”

- a. Memastikan adanya bukti penghapusan sertifikat pendaftaran (*deletion certificate/certificate of deletion*) atau bukti persetujuan pemindahan kapal dari tempat pendaftaran semula. Bagi kapal yang sebelumnya tidak pernah didaftar, harus ada bukti yang cukup bahwa memang belum pernah ada pendaftaran. Pemerintah diharapkan dapat memverifikasi identitas suatu kapal, termasuk pengecekan “*IMO ship identification number*”¹² atau catatan lainnya untuk mencegah satu kapal dapat mengibarkan dua bendera sekaligus.
- b. Bersedia memberikan bukti mengenai status pendaftaran kapal kepada negara-negara yang memintanya. Negara penerima bersedia memberikan informasi kepada negara pendaftaran semula ketika proses pendaftaran selesai.
- c. Berhati-hati menerima bukti dokumen dengan hanya menerima yang asli saja (“*original paper/document*”) atau dokumen elektronik yang telah diverifikasi.

¹² *IMO Ships Identification Number* terdiri dari tiga huruf IMO kemudian diikuti oleh 7 digit angka yang diperoleh dari Lloyd Register Fairplay. Nomor IMO ini hanya diberikan satu kali saja, meskipun kapal tersebut telah mengadakan perubahan kebangsaan, dan dicantumkan dalam sertifikat kapal.

II. Ketentuan Mengenai *Reflagging* Kapal Perikanan

Lebih dari satu dasawarsa yang lalu, tepatnya tanggal 6-8 Mei 1992, negara-negara telah menyatakan pendapatnya pada *the International Conference on Responsible Fishing* yang diadakan di Cancun, Meksiko, bahwa perlu adanya langkah-langkah efektif untuk mencegah berkembangnya praktik “reflagging”. Tindakan “reflagging” ini biasanya dipakai oleh kapal-kapal yang tidak bertanggung jawab untuk menghindari pengaturan konservasi dan pengelolaan manajemen perikanan, khususnya di laut bebas¹³.

Sampai saat ini ternyata praktik tersebut tidak juga dapat dihapuskan, bahkan permasalahannya menjadi bertambah kompleks, ketika “reflagging vessel” juga merambah cakupan tangkapnya ke perairan nasional suatu negara. Pada umumnya mereka juga kemudian melakukan penangkapan ikan “illegal” karena tidak mempunyai dasar hukum yang sah untuk melakukan penangkapan di suatu area tertentu.

Pasal 13 Deklarasi Cancun menyatakan:

“States should take effective action, consistent with international law, to deter reflagging of vessels as a means of avoiding compliance with applicable conservation and management rules for fishing activities on the high seas”

Deklarasi ini dapat dikatakan sebagai dasar terbentuknya *Code of Conduct for Responsible Fisheries*.

Beberapa ketentuan hukum internasional yang berkaitan dengan pengaturan perikanan dan memuat upaya pencegahan *reflagging* adalah:

¹³ Lihat kasus *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.* 2001 SCC 56. Gambaran kasus: Sebuah kapal Kanada mendapatkan pendaftaran sementara (“provisional registration”) dari Panama tanpa terlebih dahulu mendapatkan “a deletion certificate” dari *Canadian Registrar of Ships*. Kapal tersebut kemudian menangkap ikan di wilayah perikanan NAFO (*the NAFO Fishing Zone*) tanpa adanya lisensi, yang pada dasarnya boleh dilakukan tanpa melanggar hukum oleh kapal asing, tetapi tidak oleh kapal Kanada. Oleh karena kapal tersebut masih terdaftar di Kanada, maka kapal tersebut ditangkap dan diproses hukum di Kanada.

1. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (1993 FAO Compliance Agreement)

Pada tahun 1993 FAO telah memprakarsai terbentuknya *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas* (24 November 1993) yang lebih dikenal dengan istilah *1993 FAO Compliance Agreement*. Perjanjian ini bertujuan untuk meletakkan dasar praktik penangkapan ikan di laut bebas dan menerapkan langkah-langkah konservasi sumber daya hayati laut, dengan meningkatkan peranan organisasi perikanan multilateral. Dengan diprakarsai oleh FAO, dan semangat pencegahan praktik pembenderaan kembali (*reflagging*), perjanjian ini kemudian disebut juga "*Reflagging Agreement*".¹⁴ Perjanjian ini mewajibkan negara peserta untuk membuat catatan mengenai kapal-kapal ikannya yang beroperasi di laut bebas dan menginformasikan FAO atas aktifitas kapal-kapal yang telah terdaftar itu.

Beberapa ketentuan dalam 1993 FAO Compliance Agreement yang menyoroti masalah reflagging ini adalah:¹⁵

¹⁴ *FAO Compliance Agreement* ini didasarkan pada ketentuan pasal 91 UNCLOS, yang mewajibkan adanya "*genuine link*" antara kapal dengan negara benderanya.

¹⁵ Pasal III mengatur beberapa hal terkait dengan kewajiban Negara bendera kapal diantaranya:

4. *Where a fishing vessel that has been authorized to be used for fishing on the high seas by a Party ceases to be entitled to fly the flag of that Party, the authorization to fish on the high seas shall be deemed to have been cancelled.*
5. (a) *No Party shall authorize any fishing vessel previously registered in the territory of another Party that has undermined the effectiveness of international conservation and management measures to be used for fishing on the high seas, unless it is satisfied that:*
 - (i) *any period of suspension by another Party of an authorization for such fishing vessel to be used for fishing on the high seas has expired; and*
 - (ii) *no authorization for such fishing vessel to be used for fishing on the high seas has been withdrawn by another Party within the last three years.*
- (b) *The provisions of subparagraph (a) above shall also apply in respect of fishing vessels previously registered in the territory of a State which is not a Party to this Agreement, provided that sufficient information is available to the Party concerned on the circumstances in which the authorization to fish was suspended or withdrawn.*

- (1) Setiap negara diminta mengambil tindakan aktif untuk mencegah pembenderaan kembali dari kapal yang dimiliki oleh warganegaranya dengan tujuan untuk menghindari ketentuan konservasi dan manajemen kegiatan penangkapan ikan di laut bebas (*preamble*)
- (2) Setiap negara berkewajiban untuk melaksanakan yurisdiksi dan kontrolnya secara efektif pada setiap kapal yang mengibarkan benderanya (*preamble*)
- (3) Praktik pembenderaan dan pembenderaan kembali yang dimaksudkan untuk menghindari keberlakuan ketentuan konservasi dan manajemen sumber daya hayati laut akan merusak sistem yang ada (*preamble*)
- (4) Setiap negara peserta tidak boleh mengizinkan kapal ikan yang semula terdaftar pada negara anggota lain atau bukan

(c) *The provisions of subparagraphs (a) and (b) shall not apply where the ownership of the fishing vessel has subsequently changed, and the new owner has provided sufficient evidence demonstrating that the previous owner or operator has no further legal, beneficial or financial interest in, or control of, the fishing vessel.*

(d) *Notwithstanding the provisions of subparagraphs (a) and (b) above, a Party may authorize a fishing vessel, to which those subparagraphs would otherwise apply, to be used for fishing on the high seas, where the Party concerned, after having taken into account all relevant facts, including the circumstances in which the fishing authorization has been withdrawn by the other Party or State, has determined that to grant an authorization to use the vessel for fishing on the high seas would not undermine the object and purpose of this Agreement.*

- 6 *Each Party shall ensure that all fishing vessels entitled to fly its flag that it has entered in the record maintained under Article IV are marked in such a way that they can be readily identified in accordance with generally accepted standards, such as the FAO Standard Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessels.*

Pada pasal V ayat 2 mengatur bahwa Negara pelabuhan berkewajiban untuk:

When a fishing vessel is voluntarily in the port of a Party other than its flag State, that Party, where it has reasonable grounds for believing that the fishing vessel has been used for an activity that undermines the effectiveness of international conservation and management measures, shall promptly notify the flag State accordingly. Parties may make arrangements regarding the undertaking by port States of such investigatory measures as may be considered necessary to establish whether the fishing vessel has indeed been used contrary to the provisions of this Agreement.

negara anggota yang tidak mengikuti ketentuan konservasi; untuk menangkap ikan di laut lepas, kecuali telah terbukti bahwa kepemilikan kapal tersebut telah berubah sama sekali dan tidak ada hubungannya dengan pemilik yang lama (pasal 3 ayat 5)

2. **Agreement for the Implementation of the Provisions of the 1982 UNCLOS, Relating to the Conservation and Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks 1995 (UNIA 1995)**

Dalam rangka melaksanakan ketentuan UNCLOS juga telah disepakati *Agreement for the Implementation of the Provisions of the 1982 UNCLOS, Relating to the Conservation and Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Fish Stocks 1995 (UNIA 1995)* yang *open for signature* pada tanggal 4 Desember 1995. Pada dasarnya ketentuan ini mengatur mengenai konservasi dan manajemen sumber daya alam hayati khususnya "*straddling stocks*" dan "*highly migratory stocks*" yang pada intinya mengharuskan adanya kerjasama antara negara-negara yang berbatasan wilayah laut.¹⁶

Sebagaimana halnya 1993 FAO Compliance Agreement, UNIA 1995 juga mencoba mencegah praktik *reflagging* ini dengan memuat ketentuan yang bersifat mencegah adanya praktik tersebut, tentunya dengan memberikan kewajiban bagi negara peserta untuk melakukan tindakan tegas terhadap praktik *reflagging* dengan maksud penyelundupan hukum. Dalam konsiderannya diakui telah terjadinya praktik *reflagging* dengan tujuan menghindari kontrol terhadap kewajiban konservasi sumber daya ikan di laut bebas. Ketentuan lain yang terkait adalah:

- (1) Setiap negara harus mengambil tindakan untuk mencegah dan menghilangkan adanya *overfishing* dan *excess fishing capacity* serta menjamin level *fishing effort* yang tidak

¹⁶ Indonesia telah menandatangani perjanjian ini pada tanggal 5 Desember 1995, tetapi belum meratifikasinya sampai saat ini.

melebihi pemanfaatan berkelanjutan (*sustainable use*) dari sumber daya ikan (pasal 5 butir h)

- (2) Kewajiban untuk mengumpulkan data mengenai kegiatan kapal, termasuk posisi kapal dan target tangkapan (pasal 5 butir j).

Dari ketentuan di atas jelas terlihat bahwa secara tidak langsung apabila negara peserta melakukan kewajibannya itu, maka hal ini akan mencegah kapal-kapal yang berniat melakukan reflagging untuk menghindari ketentuan konservasi, karena tidak akan ada peluang untuk itu di negara-negara peserta UNIA 1995.

UNIA 1995 juga mendorong terbentuknya organisasi dan pengaturan manajemen perikanan subregional dan regional untuk menangani masalah konservasi sumber daya hayati di laut lepas khususnya yang bersifat *straddling fish sstocks* dan *highly migratory fish stock* (Part III).

Negara bukan peserta UNIA 1995 tidak berarti terbebas dari keberlakuan sistem konservasi ini, karena mereka juga harus mentaati ketentuan konservasi yang diatur oleh UNCLOS dan UNIA 1995, dan tidak berhak untuk mengizinkan kapal yang berbendera negaranya untuk menangkap ikan yang dikonservasi oleh organisasi atau ketentuan regional dan subregional itu. Dengan demikian setiap negara anggota UNCLOS harus mengindahkan ketentuan ini meskipun tidak ikut serta sebagai peserta UNIA 1995¹⁷.

¹⁷ Pasal 17 UNIA 1995 memuat ketentuan:

1. *A State which is not a member of a subregional or regional fisheries management organization or is not a participant in a subregional or regional fisheries management arrangement, and which does not otherwise agree to apply the conservation and management measures established by such organization or arrangement, is not discharged from the obligation to cooperate, in accordance with the Convention and this Agreement, in the conservation and management of the relevant straddling fish stocks and highly migratory fish stocks.*
2. *Such State shall not authorize vessels flying its flag to engage in fishing operations for the straddling fish stocks or highly migratory fish stocks which are subject to the conservation and management measures established by such organization or arrangement.*

3. Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF)

Pada tanggal 31 Oktober 1995 terbentuklah *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF) sebagai satu petunjuk umum ("*guidelines*") yang diharapkan akan diterapkan oleh negara-negara peserta FAO sebagai dasar pelaksanaan pengelolaan dan konservasi sumber daya alam hayatinya. Seperti halnya *1993 FAO Compliance Agreement* dan UNIA 1995, CCRF juga menghimbau¹⁸ negara-negara untuk mengawasi kapal ikannya untuk tidak melakukan penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan ketentuan konservasi. Di dalam ketentuannya, CCRF juga merujuk kewajiban negara bendera untuk melakukan pengawasan yang efektif terhadap kapal penangkap ikannya.¹⁹

3. *States which are members of a subregional or regional fisheries management organization or participants in a subregional or regional fisheries management arrangement shall, individually or jointly, request the fishing entities referred to in article 1, paragraph 3, which have fishing vessels in the relevant area to cooperate fully with such organization or arrangement in implementing the conservation and management measures it has established, with a view to having such measures applied de facto as extensively as possible to fishing activities in the relevant area. Such fishing entities shall enjoy benefits from participation in the fishery commensurate with their commitment to comply with conservation and management measures in respect of the stocks.*

4. *States which are members of such organization or participants in such arrangement shall exchange information with respect to the activities of fishing vessels flying the flags of States which are neither members of the organization nor participants in the arrangement and which are engaged in fishing operations for the relevant stocks. They shall take measures consistent with this Agreement and international law to deter activities of such vessels which undermine the effectiveness of subregional or regional conservation and management measures.*

Lihat juga pasal 18 UNIA 1995, yang memberikan kewajiban untuk Negara bendera agar mencegah tindakan yang berlawanan dengan sistem konservasi

¹⁸ Kata-kata yang dipakai adalah *state should...*, bukan *state shall...* Hal ini dikarenakan CCRF bersifat *voluntary*, artinya Negara-negara terikat secara sukarela, karena bukan merupakan perjanjian internasional, melainkan hanya *guideline*.

¹⁹ Ketentuan CCRF diantaranya:

6.3 *States should prevent overfishing and excess fishing capacity and should implement management measures to ensure that fishing effort is commensurate with the productive capacity of the fishery resources and their sustainable utilization. States should take measures to rehabilitate populations as far as possible and when appropriate.*

Dalam rangka membuat suatu kebijakan yang terpadu mengenai pengelolaan perikanan, terutama untuk menghindari adanya penangkapan ikan yang melebihi kapasitas, dan untuk mencegah atau mengurangi penangkapan ikan yang ilegal, tidak dilaporkan dan tidak diatur. FAO telah mengeluarkan beberapa panduan mengenai konsep manajemen perikanan berkelanjutan, sebagai pelaksanaan dari CCRF yaitu:

-
- 6.10. *Within their respective competences and in accordance with international law, including within the framework of subregional or regional fisheries conservation and management organizations or arrangements, States should ensure compliance with and enforcement of conservation and management measures and establish effective mechanisms, as appropriate, to monitor and control the activities of fishing vessels and fishing support vessels.*
- 6.11. *States authorizing fishing and fishing support vessels to fly their flags should exercise effective control over those vessels so as to ensure the proper application of this Code. They should ensure that the activities of such vessels do not undermine the effectiveness of conservation and management measures taken in accordance with international law and adopted at the national, subregional, regional or global levels. States should also ensure that vessels flying their flags fulfil their obligations concerning the collection and provision of data relating to their fishing activities.*
- 7.1.5 *A State which is not a member of a subregional or regional fisheries management organization or is not a participant in a subregional or regional fisheries management arrangement should nevertheless cooperate, in accordance with relevant international agreements and international law, in the conservation and management of the relevant fisheries resources by giving effect to any conservation and management measures adopted by such organization or arrangement.*
- 7.6.2 *States should adopt measures to ensure that no vessel be allowed to fish unless so authorized, in a manner consistent with international law for the high seas or in conformity with national legislation within areas of national jurisdiction.*

Adapun Kewajiban dari negara bendera diatur sebagai berikut:

- 8.2.1 *Flag States should maintain records of fishing vessels entitled to fly their flag and authorized to be used for fishing and should indicate in such records details of the vessels, their ownership and authorization to fish.*
- 8.2.2 *Flag States should ensure that no fishing vessels entitled to fly their flag fish on the high seas or in waters under the jurisdiction of other States unless such vessels have been issued with a Certificate of Registry and have been authorized to fish by the competent authorities. Such vessels should carry on board the Certificate of Registry and their authorization to fish.*

- *International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity (IPOA-FISHING CAPACITY)* yang telah disetujui pada sidang COFI ke 23, tanggal 19 Pebruari 1999.
- *International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks (IPOA-SHARKS)* yang telah disetujui pada sidang COFI ke 23, tanggal 19 Pebruari 1999.
- *International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabird in Long-line Fisheries (IPOA-SEABIRDS)* yang telah disetujui pada sidang COFI ke 23, tanggal 19 Pebruari 1999.
- *International Plan of Action for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)* yang telah disetujui pada sidang COFI ke 24, tanggal 2 Maret 2001 dan disahkan pada sidang Dewan FAO ke 120, tanggal 23 Juni 2001.

Adapun mekanisme kerjasama regional yang telah ada saat ini yang terkait dengan konservasi dan manajemen sumber daya hayati di laut bebas antara lain:

- Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CSBT)
- Indian Ocean Tuna Commission (IOTC)
- Western Indian Ocean Tuna Commission (WIOTO)
- Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean
- Pacific States Marine Fisheries Commission (PSMFC)
- Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC)
- International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT)
- North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)
- Asia Pacific Fisheries Commission (APFIC)
- Asean Fisheries Federation (AFF)
- International Whaling Commission (IWC)

4. International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA IUU)

Dari keempat IPOA di atas yang memuat secara komprehensif upaya-upaya pencegahan *reflagging* adalah *International Plan of*

Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA IUU)

IPOA ini seperti halnya induknya, CCRF, bersifat sukarela, namun demikian negara-negara anggota *Food and Agriculture Organization* (FAO) dihimbau untuk mengikuti IPOA ini dan melaksanakan ketentuannya yang dituangkan dalam *National Plan of Action* (NPOA).

Dalam IPOA ini diatur mengenai penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan dan tidak diatur dengan definisi sebagai berikut:

a. Penangkapan Ikan Ilegal

Butir 3.1. IPOA IUU memberikan definisi ‘penangkapan ikan ilegal (*illegal fishing*)’ sebagai aktifitas-aktifitas yang :

- (1) Dilakukan oleh setiap kapal, baik asing maupun kapal nasional dari negara mana saja (jadi berlaku juga untuk kapal-kapal dari negara-negara yang bukan anggota FAO) yang:
 - a. Melakukan kegiatan dalam wilayah perairan yurisdiksi suatu negara;
 - b. Kegiatan tersebut dilakukan tanpa ijin negara yang bersangkutan;
 - c. Bertentangan dengan hukum dan peraturan setempat.

- (2) Dilakukan oleh kapal-kapal yang berlayar mempergunakan bendera negara anggota dari organisasi regional konservasi dan pengelolaan penangkapan ikan yang terkait, yang:
 - a. Bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai konservasi dan pengelolaan yang ditetapkan organisasi dimana negara tersebut terikat, atau
 - b. Bertentangan dengan hukum internasional

Tidak ada batasan wilayah dalam butir ini, jadi dengan demikian diasumsikan dimanapun kapal yang berbendera anggota organisasi regional konservasi dan pengelolaan penangkapan ikan yang terkait melakukan tindakan yang

bertentangan dengan hukum internasional (contohnya ketentuan konservasi UNCLOS 1982) maka dapat diambil tindakan.

- (3) Bertentangan dengan hukum nasional dan kewajiban internasional termasuk juga kewajiban negara-negara anggota organisasi pengelolaan perikanan regional terhadap organisasi tersebut.²⁰

b. Penangkapan Ikan yang Tidak Dilaporkan

Definisi IPOA IUU dalam butir 3.2. tentang 'penangkapan ikan yang tidak dilaporkan'²¹ adalah penangkapan ikan yang :

- (1) Tidak dilaporkan atau salah dilaporkan kepada otoritas nasional yang terkait. Acuan yang dipakai adalah hukum dan peraturan nasional, jadi pengertian tidak dilaporkan atau salah dilaporkan tergantung dari penafsiran hukum masing-masing hukum nasional dari tiap negara.
- (2) Tidak dilaporkan atau salah dilaporkan pada organisasi regional konservasi dan pengelolaan penangkapan ikan yang terkait. Acuan yang dipakai adalah ketentuan organisasi

²⁰ Dalam hukum nasional Indonesia mengenai perikanan tidak diberikan definisi secara khusus mengenai apa yang dimaksud dengan 'penangkapan ikan ilegal'. Akan tetapi jelas dalam ketentuannya baik di Undang-Undang Perikanan No. 9 Tahun 1985 (UU No. 9/1985) maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1990 yang telah digantikan oleh Undang-Undang No. 54 Tahun 2002 mengatur adanya kewajiban untuk meminta ijin penangkapan ikan (IUP, SPI dan SIPI) dengan kategori tertentu (di atas 5 GT), sementara untuk penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan kecil yang untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menggunakan kapal tidak bermotor, motor luar atau berukuran kecil dengan ukuran kapal kurang dari 5 GT, tidak perlu ada perijinan. Ketentuan terbaru dari perijinan ini adalah Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. KEP.10/MEN Tahun 2003 tentang Perijinan Usaha Penangkapan Ikan. Dengan demikian penangkapan ikan tanpa ijin bagi yang diharuskan untuk memilikinya berarti penangkapan ikan ilegal.

²¹ Hukum nasional Indonesia telah mengatur mengenai kewajiban pelaporan berkala (6 bulan/3 bulan sekali), dan bahkan tindakan tidak menyampaikan laporan atau memberikan laporan yang tidak benar dapat menjadi dasar untuk pencabutan ijin usaha penangkapan ikannya. Akan tetapi perlu dilihat lebih lanjut mengenai tingkat kepatuhan para pengusaha perikanan atas kewajiban tersebut.

tersebut. Batasannya adalah dalam area dimana organisasi tersebut mempunyai kompetensi.

c. Penangkapan Ikan yang Tidak Diatur

Butir 3.3. dari IPOA IUU mendefinisikan penangkapan ikan yang tidak diatur adalah kegiatan-kegiatan penangkapan ikan yang:

(1) Dilakukan di area organisasi pengelolaan perikanan regional oleh :

- a. Kapal tanpa nasionalitas
- b. Kapal yang berbendera negara bukan anggota dari organisasi atau
- c. Entitas-entitas penangkapan ikan yang lain (seperti Taiwan, Hongkong) yang bertentangan dengan ketentuan mengenai konservasi dan pengelolaan dari organisasi tersebut dimana ketentuan tersebut dapat diterapkan.

Ketentuan ini meletakkan kewajiban pada negara yang bukan anggota dari perjanjian ini untuk tunduk pada ketentuan yang dibuat oleh organisasi pengelolaan perikanan regional yang terkait.

(2) Dilakukan bertentangan dengan tanggung jawab negara mengenai konservasi sumber daya laut berdasarkan hukum internasional, jika ternyata tidak ada ketentuan konservasi atau pengelolaan yang dapat diterapkan.

Jadi definisi mengenai penangkapan ikan yang tidak diatur didasarkan pada pengertian pelanggaran ketentuan dalam organisasi pengelolaan perikanan regional yang terkait terlebih dahulu, setelah itu, jika tidak terdapat ketentuannya, baru mengacu pada hukum internasional yang mengatur tanggung jawab negara dalam konservasi sumber daya ikan.²²

²² Ketentuan ini meminta hukum suatu negara untuk mengatur penangkapan ikan yang dilakukan oleh kapal ikan nasionalnya di luar wilayah yurisdiksinya (di area di bawah kewenangan organisasi pengelolaan perikanan regional, misalnya di Samudera Hindia, dan di wilayah yang tidak tunduk pada ketentuan pengelolaan dan konservasi - yang berarti bukan di wilayah nasional, karena di wilayah nasional ada ketentuan pengelolaan dan konservasi yang berlaku yaitu ketentuan nasional), agar tidak

Ada beberapa kegiatan penangkapan ikan yang tidak diatur yang diperbolehkan sejauh tidak bertentangan dengan hukum internasional dan tidak perlu terikat pada ketentuan IPOA.

Ketentuan-ketentuan di bawah ini mencerminkan bahwa IPOA IUU juga meminta diberantasnya praktik *reflagging* yaitu:

a. Penerapan Hukum Internasional

- (1) Menerapkan secara penuh norma-norma hukum internasional, termasuk dan khususnya UNCLOS 1982, dalam pencapaian tujuan instrumen ini.
- (2) Negara-negara diharapkan memprioritaskan untuk meratifikasi, menerima atau mengaksesi UNCLOS 1982, UNIA 1995, dan *1993 FAO Compliance Agreement*. Bagi negara yang tidak meratifikasi, menerima, dan mengaksesi perjanjian internasional di atas tidak boleh melakukan kegiatan yang bertentangan dengan ketentuan hukum internasional tersebut.
- (3) Kewajiban negara-negara yang telah meratifikasi, menerima, dan mengaksesi instrumen perikanan internasional adalah menjalankan instrumen tersebut secara penuh dan efektif
- (4) IPOA tidak mempengaruhi hak dan kewajiban negara-negara anggota (*parties*) dalam hukum internasional, UNIA 1995 dan *1993 FAO Compliance Agreement*
- (5) Negara-negara harus melaksanakan Code of Conduct dalam hubungannya dengan IPOA secara penuh dan efektif
- (6) Negara-negara yang warga negaranya melakukan penangkapan ikan di laut bebas yang tidak diatur oleh aturan dari organisasi konservasi dan pengelolaan penangkapan ikan regional yang terkait, harus menerapkan ketentuan konservasi pada Bagian VII UNCLOS 1982.

bertentangan dengan tanggung jawab negara dalam ketentuan hukum internasional untuk melakukan konservasi sumber daya hayati laut – misalnya ketentuan yang ada di UNCLOS.

b. Kontrol Negara atas Warga Negaranya

- (1) Kewajiban negara-negara untuk mengatur ketentuan atau bekerjasama untuk menjamin bahwa warga negara dalam wilayah yurisdiksinya tidak terlibat atau mendukung IUU Fishing
- (2) Melakukan kerjasama untuk mengidentifikasi siapa yang menjadi operator atau pemilik dari kapal yang terlibat IUU Fishing
- (3) Kewajiban negara untuk mencegah warganegaranya untuk mendaftarkan kapalnya di negara yang tidak memenuhi tanggungjawab sebagai negara bendera.

c. Pendaftaran Kapal Ikan

- (1) Kewajiban negara-negara untuk memastikan bahwa kapal yang berlayar dengan benderanya tidak terlibat atau mendukung IUU fishing
- (2) Kewajiban negara bendera kapal sebelum meregistrasi kapal penangkap ikan menjamin bahwa ia dapat melaksanakan tanggung jawabnya untuk memastikan kapal yang akan diregistrasi tidak terlibat IUU Fishing
- (3) Negara bendera kapal harus menghindari memberikan izin bagi kapal dengan riwayat yang tidak jelas, kecuali:
 - a. kepemilikan kapal telah berpindah, dan pemilik baru dapat menunjukkan bukti yang cukup bahwa pemilik atau operator sebelumnya tidak mempunyai hak, kepentingan finansial dan manfaat, atau kontrol terhadap kapal; atau
 - b. negara bendera kapal telah memutuskan bahwa kapal tidak akan terlibat IUU fishing, setelah mempertimbangkan fakta-fakta yang relevan
- (4) Kewajiban setiap negara, negara bendera kapal, dan negara lain yang menerima perjanjian sewa menyewa kapal untuk mengambil langkah-langkah untuk memastikan kapal yang disewa tidak terlibat IUU Fishing. Langkah-langkah yang diambil tersebut dibatasi oleh yurisdiksi masing-masing negara.

- (5) Kewajiban negara bendera kapal untuk mencegah pemilik kapal atau kapal-kapal untuk merubah bendera kapal tanpa ijin untuk tujuan mendapatkan keuntungan atas alasan tujuan konservasi dan pengelolaan atau ketentuan-ketentuan yang diadopsi dalam tingkat nasional, regional, dan global; dan menyeragamkan atau melakukan standarisasi langkah-langkah yang diambil dengan negara-negara lain
- (6) Kewajiban negara-negara untuk mengambil langkah-langkah praktis untuk mencegah "*flag hopping*". Termasuk menolak memberikan ijin menangkap ikan dan ijin menggunakan bendera kapal kepada kapal yang melakukan "*flag hopping*" (pertukaran bendera kapal secara cepat dengan tujuan menghindari ketentuan konservasi dan pengelolaan nasional, regional maupun global)
- (7) Negara-negara tidak harus merubah sistem registrasi kapal dan pemberian ijin menangkap ikan jika memang fungsi tersebut dilaksanakan terpisah dan atau oleh badan yang terpisah.
- (8) Kewajiban negara bendera kapal untuk menjamin adanya hubungan fungsional antara data registrasi kapal dan data pemberian ijin; menjamin adanya kesesuaian data dan kerjasama antar badan atau lembaga yang melakukan fungsi-fungsi tersebut
- (9) Kewajiban negara bendera kapal membuat keputusan untuk meregistrasi kapal berdasarkan persyaratan yang sama dengan syarat untuk memperoleh ijin menangkap ikan diwilayah yurisdiksi mereka atau dilaut bebas; dan membuat keputusan untuk meregistrasi kapal berdasarkan persyaratan yang sama dengan syarat ijin penangkapan ikan yang diberikan oleh negara pantai

D. Keadaan Di Indonesia

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, dimana dua pertiga dari total wilayahnya merupakan wilayah laut, dengan jumlah pulau sebanyak 17.508 pulau dan panjang garis pantai 81.000 km. Di dalam laut yang luas itu terkandung potensi lestari sumber daya ikan (MSY) jutaan ton, belum lagi potensi

sumber daya alam yang lain, khususnya yang bersifat non hayati, seperti sumber daya mineral, yang terkandung di dasar laut nusantara.

Kemungkinan besar praktik *reflagging* di Indonesia dilakukan dengan alasan seperti adanya daya tarik bagi kapal asing untuk dapat ikut memanfaatkan kekayaan ikan Indonesia, tanpa harus membayar lisensi sebagai kapal asing; dan mungkin juga adanya harapan untuk memanfaatkan sumber daya hayati laut lepas tanpa harus terikat dengan ketentuan konservasi karena dianggap Indonesia belum turut serta dalam perjanjian khusus mengenai itu seperti *1993 FAO Compliance Agreement* dan UNIA 1995. Praktik *reflagging* ini juga dapat dipicu oleh faktor internal seperti:

- (1) ketentuan hukum nasional yang masih belum terkoordinasi dengan baik antara instansi pengelola sumber daya ikan dan instansi yang menangani pendaftaran kapal;
- (2) kurangnya kesadaran masyarakat yang dapat dengan mudah terkecoh oleh janji-janji pihak asing untuk memanfaatkan mereka sebagai agen di Indonesia dengan tidak bertanggung jawab;
- (3) kurangnya uji materil yang harusnya dilakukan oleh instansi terkait (misalnya terhadap kebenaran "*deletion of certificate*", surat pengakuan hutang, dsb.)

Indonesia menganut "*closed registry system*" dengan mewajibkan kapal yang hendak didaftarkan di Indonesia dimiliki oleh warga negara atau badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Indonesia. Ketentuan hukum nasional juga mewajibkan adanya laporan setiap kali ada perpindahan kepemilikan atas satu kapal. Hal ini pada dasarnya dapat mencegah adanya praktik *reflagging* tersebut. Akan tetapi memang perlu dipelajari kembali mengenai efektifitas penerapan ketentuan ini, karena terlihat dengan adanya "*fraudulent reflagging*" (pembenderaan kembali yang dilakukan dengan menghadirkan data-data salah atau palsu) di Indonesia, maka kebenaran yang sampai saat ini dipegang hanya kebenaran formil bukan kebenaran materil.

E. Penutup

Dalam tulisan ini tidak akan dikaji lebih jauh bagaimana praktik *reflagging* di Indonesia, akan tetapi sebagai langkah awal nampaknya Indonesia dan negara-negara lain yang mempunyai keunggulan sumber daya ikan memang harus mempertimbangkan secara serius mengenai kemungkinan diterapkannya ketentuan hukum internasional mengenai konservasi sumber daya hayati di laut, yang berguna bagi pemanfaatan sumber daya ikan di yurisdiksi nasional maupun di laut bebas.

Sebagaimana dijelaskan di atas berbagai *instrument* internasional yang ada mengakui perlu adanya kerjasama antar negara dalam mengelola perikanan, khususnya di laut bebas, melalui pembentukan organisasi perikanan regional dengan menekankan tanggung-jawab Negara bendera terhadap kapal-kapal perikanan yang mengibarkan benderanya. Banyak negara di dunia telah memasukkan prinsip-prinsip yang ada dalam perjanjian tersebut ke dalam hukum nasional mereka. Pengakuan prinsip tersebut dalam pengelolaan perikanan pada sistem hukum nasional suatu negara termasuk Indonesia akan meningkatkan komitmen negara-negara tersebut kepada konservasi jangka panjang dan pemanfaatan stok ikan, khususnya yang bermigrasi jauh secara keberlanjutan. Sudah saatnya negara-negara seperti juga halnya Indonesia mempertimbangkan untuk bergabung dengan organisasi pengelolaan perikanan regional dan meratifikasi UNIA 1995 maupun *1993 FAO Compliance Agreement*, dan melaksanakan petunjuk yang ada dalam CCRF serta IPOA-IUU. Diantara hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah suatu negara adalah perlunya lisensi semua kapal ikan berbenderanya yang akan digunakan di perairan laut bebas dan menguraikan pelaksanaan langkah-langkah internasional dalam konservasi dan pengelolaan. Dengan demikian setiap pihak yang berniat melakukan *reflagging* pada negara tersebut akan berpikir kembali mengingat negara yang bersangkutan akan menerapkan sistem konservasi ini baik dalam wilayah laut nasional maupun di wilayah laut bebas.