4-30-2005

Implementasi Code of Conduct for Responsible Fisheries dalam Perspektif Negara Berkembang

Luky Adrianto

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

Recommended Citation

Adrianto, Luky (2005) "Implementasi Code of Conduct for Responsible Fisheries dalam Perspektif Negara Berkembang," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 2 : No. 3 , Article 3.

DOI: 10.17304/ijil.vol2.3.3

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol2/iss3/3>

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.

Implementasi Code of Conduct For Responsible Fisheries Dalam Perspektif Negara Berkembang*

Luky Adrianto**

In this paper, the writer tries to elaborate the principles of Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) from developing countries (Indonesia) perspective. CCRF is based on voluntary principle (Article 1.1), however, developing countries, such as Indonesia, still have to adopt it as guidance for fisheries governance in order to implement it. This is how developing countries give their contribution for the global fisheries management. In this context, some of CCRF principles are analyzed and associated with developing countries fisheries issues, especially in Indonesia. This article is intended to facilitate CCRF implementation in developing countries so it can be acceptable and applicable, thus CCRF's main goal in achieving global sustainable fisheries could be achieved properly.

1. Pendahuluan

Perikanan sebagai sebuah sistem¹ yang memiliki peran penting dalam penyediaan bahan pangan, kesempatan kerja, rekreasi, perdagangan dan kesejahteraan ekonomi bagi sebagian penduduk

* Artikel disampaikan untuk penerbitan Jurnal LPHI-UI, Jakarta, April 2005.

** Doktor pada Bidang Kebijakan Sumber daya Kelautan (*Marine Resources Policy*), Staf Pengajar Departemen Sosial Ekonomi Perikanan dan Ilmu Kelautan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Insitut Pertanian Bogor dan Direktur Riset Sosial Ekonomi, Pusat Kajian Sumber daya Pesisir dan Lautan (PKSPL), Institut Pertanian Bogor.

¹Pandangan perikanan sebagai sebuah sistem dikembangkan oleh MacKenzie (1983) kemudian terakhir oleh Charles (2001) dengan unsur utamanya yang terdiri dari sistem perairan (*aquatic system*), sistem manusia (*human system*) dan sistem kelembagaan dan kebijakan perikanan (*insitutional and policy system*).

Indonesia, membutuhkan pengelolaan yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang (*sustainable*), tidak hanya bagi generasi saat ini namun juga bagi generasi masa depan. Dalam konteks ini, pengelolaan yang bertanggung jawab (*responsible management*) menjadi salah satu kunci jawaban untuk menjawab tantangan pembangunan perikanan berkelanjutan (*sustainable fisheries development*).

Membangun perikanan bagi Indonesia merupakan sebuah tantangan sekaligus kewajiban mengingat secara alamiah, Indonesia dikaruniai dengan potensi sumber daya perikanan (SDP) yang melimpah. Sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia, wilayah perairan mendominasi total wilayah Indonesia dengan luas tidak kurang dari 5,8 juta km² dan potensi SDP sebesar 6,4 juta ton/tahun (Dahuri, 2004). Secara spasial, potensi SDP tersebut tersebar di dua perairan besar yaitu Samudera Hindia (selatan) dan Samudera Pasifik (utara) yang masing-masing mencakup 14 dan 9 kawasan perairan domestik. Tabel 1 berikut ini menyajikan distribusi spesies penting SDP di perairan Indonesia. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa Indonesia dikaruniai dengan beragam spesies ekonomi penting SDP yang belum dimanfaatkan dengan optimal. Keragaman jenis SDP ini merupakan unsur pembeda penting antara pengelolaan perikanan di negara tropis (*the south*) dan sub-tropis (*the north*) yang memiliki keragaman jenis SDP relatif sedikit.²

Tabel 1. Distribusi spesies ekonomi penting di perairan Indonesia

No	Perairan	Spesies	
	Daerah	Nama Indonesia	Nama Internasional
I.	Samudera Hindia (Selatan)		
1.	Aceh	- Cakalang - Tuna mata besar	- Skipjack tuna - Bigeye tuna

²Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) disusun sebagian besar oleh negara maju (*the north*) dengan perspektif yang berbeda dengan negara berkembang yang sebagian besar berada di kawasan tropis (*the south*). Dalam konteks inilah maka SEAFDEC (*South East Asia Fisheries Development Center*) menginisiasi pentingnya petunjuk regional terhadap implementasi CCRF.

No	Perairan	Spesies	
	Daerah	Nama Indonesia	Nama Internasional
		- Madidihang - Tongkol	- <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Euthynnus sp</i>
2.	Sibolga	- Tongkol - Tuna mata besar	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Bigeye tuna</i>
3.	Padang	- Tongkol - Cakalang - Tuna mata besar	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Skipjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i>
4.	Bengkulu	- Tongkol - Ikan Pedang - Setuhuk hitam - Setuhuk putih - Setuhuk loreng - Tuna sirip biru selatan - Albakora - Ikan layaran	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Swordfish</i> - <i>Black marlin</i> - <i>Makaira mazara</i> - <i>Stripped marlin</i> - <i>Southern bluefin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i>
5.	Binuangen (Jabar)	- Ikan pedang - Ikan layaran - Ikan tumbuk	- <i>Swordfish</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i> - <i>Spearfish</i>
6.	Pelabuhan Ratu (Jabar)	- Tongkol - Cakalang - Ikan Pedang - Setuhuk hitam - Setuhuk putih - Setuhuk loreng - Ikan layaran - Ikan tumbuk - Tuna sirip biru selatan	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Skipjack tuna</i> - <i>Swordfish</i> - <i>Black marlin</i> - <i>Makaira mazara</i> - <i>Stripped marlin</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i> - <i>Spearfish</i> - <i>Southern bluefin tuna</i>
7.	Cilacap (Jateng)	- Cakalang	- <i>Skipjack tuna</i>

No	Perairan	Spesies	
	Daerah	Nama Indonesia	Nama Internasional
		<ul style="list-style-type: none"> - Ikan Pedang - Setuhuk hitam - Setuhuk putih - Setuhuk loreng - Ikan layaran - Ikan tumbuk - Tuna sirip biru selatan 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Swordfish</i> - <i>Black marlin</i> - <i>Makaira mazara</i> - <i>Stripped marlin</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i> - <i>Spearfish</i> - <i>Southern bluefin tuna</i>
8.	Perigi dan Sendang Biru (Jawa Timur)	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang - Ikan Pedang - Setuhuk hitam - Setuhuk putih - Setuhuk loreng - Ikan layaran - Ikan tumbuk - Tuna sirip biru selatan - Albakora 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Swordfish</i> - <i>Black marlin</i> - <i>Makaira mazara</i> - <i>Stripped marlin</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i> - <i>Spearfish</i> - <i>Southern bluefin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
9.	Benoa (Bali)	<ul style="list-style-type: none"> - Tongkol - Tuna sirip biru selatan 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Euthynnus sp</i> - <i>Southern bluefin tuna</i>
10.	Sumbawa	<ul style="list-style-type: none"> - Tuna sirip biru selatan - Albakora 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Southern bluefin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
11.	Flores	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
12.	Kupang	<ul style="list-style-type: none"> - Tuna sirip biru selatan - Albakora 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Southern bluefin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
13.	Laut Banda	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i>

No	Perairan	Spesies	
	Daerah	Nama Indonesia	Nama Internasional
	(Ambon)	<ul style="list-style-type: none"> - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu - Ikan pedang - Setuhuk hitam - Setuhuk putih - Setuhuk loreng - Ikan layaran - Ikan tumbuk 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i> - <i>Swordfish</i> - <i>Black marlin</i> - <i>Makaira mazara</i> - <i>Stripped marlin</i> - <i>Indo-Pacific sailfish</i> - <i>Spearfish</i>
14.	Laut Arafura	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>
II.	Samudera Pasifik (Utara)		
1.	Biak	<ul style="list-style-type: none"> - Tongkol - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Ikan layaran 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Euthynnus sp.</i> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Indo-Pacific silfish</i>
2.	Sorong	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>
3.	Fak-fak	<ul style="list-style-type: none"> - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>

No	Perairan	Spesies	
	Daerah	Nama Indonesia	Nama Internasional
4.	Ternate	- Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora	- <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
5.	Laut Maluku	- Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu	- <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>
6.	Bitung (Laut Sulawesi)	- Tongkol - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>
7.	Teluk Bone	- Tongkol - Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i>
8.	Selat Makassar	- Cakalang - Tuna mata besar - Madidihang - Albakora - Abu-abu	- <i>Skypjack tuna</i> - <i>Bigeye tuna</i> - <i>Yellowfin tuna</i> - <i>Albacore tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>
9.	Bangka-Belitung	- Tongkol - Cakalang - Abu-abu	- <i>Euthynnus sp</i> - <i>Skypjack tuna</i> - <i>Longtail tuna</i>

Sumber : FPIK-IPB (2004)

Food and Agriculture Organization (FAO) adalah salah satu badan PBB yang dalam salah satu mandatnya bertanggung jawab dalam pengelolaan sumber daya perikanan global. Dinamika SDP

global merupakan fokus perhatian FAO dengan tujuan akhir pada keberlanjutan sistem perikanan global. Salah satu upaya FAO dalam konteks pencapaian tujuan ini adalah diterbitkannya *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF).³ *By nature*, CCRF bersifat global dengan mandat utama dalam hal penyediaan kerangka pengelolaan bagi pemanfaatan SDP yang berkelanjutan baik dalam tataran global, regional maupun nasional.

Adopsi CCRF bagi negara berkembang tidak dengan mudah dapat dilakukan mengingat terdapat beberapa hal yang perlu dimodifikasi agar implementasi CCRF dapat dilaksanakan dengan baik sesuai tujuan yang diharapkan. Penyusunan CCRF sendiri mencakup hal-hal yang ideal seperti yang dimandatkan melalui 19 *general principles*-nya.⁴ Beberapa prinsip umum tersebut diantaranya adalah (1) negara dan pelaku perikanan harus menjamin kelestarian ekosistem. Hak perikanan yang diberikan kepada pelaku perikanan mencakup pula kewajiban untuk melakukan aktifitas perikanan yang bertanggung jawab; (2) Pengelolaan perikanan harus mampu mempertahankan kualitas, keanekaragaman, dan ketersediaan SDP dalam jumlah yang cukup bagi generasi sekarang maupun masa depan dalam konteks ketahanan pangan (*food security*), penanggulangan kemiskinan dan pembangunan berkelanjutan; (3) negara harus mencegah terjadinya kapasitas perikanan berlebih (*excess fishing*) dengan cara menerapkan kebijakan pengelolaan yang seimbang antara upaya penangkapan dan kapasitas produksi alamiah SDP. Negara harus pula mampu merehabilitas cadangan (*stock*) SDP sejauh itu dimungkinkan dan perlu.

Contoh tiga dari 19 prinsip umum tersebut di atas menunjukkan bahwa implementasi CCRF memerlukan modifikasi dan penyesuaian dalam konteks negara berkembang. Artikel ini ditulis dengan tujuan utama untuk mengelaborasi prinsip-prinsip CCRF dalam konteks negara berkembang termasuk isu dan permasalahan negara berkembang dalam kaitannya dengan

³CCRF diadopsi secara resmi dalam pertemuan FAO (*FAO Conference*) pada tanggal 31 Oktober 1995.

⁴Article 6 CCRF (FAO, 1995).

implementasi CCRF serta alternatif solusi bagi implementasi CCRF di negara berkembang, khususnya Indonesia. Struktur artikel ini akan dimulai dengan paparan singkat tentang krisis perikanan global dan evolusi keberlanjutan perikanan yang menjadi basis bagi pentingnya implementasi CCRF dalam berbagai level pengelolaan (Bab 2), kemudian diikuti dengan uraian singkat tentang CCRF yang mencakup latar belakang, tujuan dan struktur CCRF (Bab 3). Bab 4 mengelaborasi beberapa poin penting dalam CCRF terkait dengan kondisi negara berkembang, termasuk di dalamnya beberapa isu dan permasalahan negara berkembang terhadap implementasi CCRF. Bab 5 menyajikan beberapa kesimpulan tentang topik yang dibahas.

2. Krisis Perikanan Global dan Evolusi Keberlanjutan Perikanan

Wacana keberlanjutan perikanan tidak dapat dilepaskan dari fenomena krisis perikanan global yang mulai disadari sejak awal tahun 1990-an. Ketika permintaan ikan dunia meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dunia, maka intensitas penangkapan ikan dunia pun meningkat secara signifikan. Pada tahun 1975, produksi perikanan dunia mencapai level sekitar 58 juta ton, kemudian meningkat terus hingga mencapai puncaknya pada tahun 1988, pada angka sekitar 88 juta ton. Setelah itu, produksi ikan dunia terus meningkat hingga mencapai angka 120 juta ton pada tahun 1995 dan mencapai puncaknya pada tahun 1997 (130 juta ton). Titik 130 juta ton rupanya merupakan titik kulminasi produksi perikanan dunia karena setelah itu cenderung turun menjadi sekitar 126 juta ton pada tahun 1998 (FishStat, 2000). Belum juga dari sebab-sebab internal seperti pencemaran laut, *natural predatory effects* (kasus perikanan Paus), dan lain-lain yang intinya turut pula berkontribusi dalam penurunan cadangan SDP global.

Meningkatnya intensitas penangkapan ikan ini menimbulkan berbagai masalah, mulai dari soal perebutan SDP di suatu wilayah perairan tertentu (*Cod Wars* di Islandia, *problem doughnut hole* di Laut Pasifik Utara dekat Alaska atau diberlakukannya *Hague Line* yang membatasi perairan *George Banks* antara Amerika dan

Kanada), hingga praktek pencurian ikan (problem *Flag of Convenience*, *IUU Fishing*, dan lain-lain). Rothschild (1996) mengkritik bahwa selain disebabkan oleh paradigma klasik bahwa laut bersifat *open access* serta adanya pandangan *ocean as a vast unlimited frontier*, krisis perikanan global sedikit banyak didorong oleh disahkannya UNCLOS (*United Nations Convention on the Law of the Sea*) pada tanggal 30 April 1982 oleh 133 negara pantai di dunia.⁵ Sesuai dengan pengesahan tersebut, konsep Zona Ekonomi Eksklusif mulai diakui dan negara-negara pantai berhak akan tambahan 200 mil dari titik terluar wilayah laut teritorialnya. Indonesia sendiri telah meratifikasi UNCLOS 1982 melalui UU No 17/1985 tentang Ratifikasi Indonesia terhadap UNCLOS 1982 yang kemudian diimplementasikan dalam UU No 6/1996 tentang Perairan Indonesia.⁶

Dalam prakteknya, pemanfaatan dan pengelolaan ZEE didominasi oleh aktifitas penangkapan ikan. Bahkan ada klausul yang menyebutkan bahwa apabila suatu negara tidak memiliki kapasitas untuk menangkap ikan di ZEE-nya, maka negara lain berhak memanfaatkannya. Saat ini sekitar 90 persen dari hasil tangkapan dunia dihasilkan dari wilayah ZEE. Walaupun pada dasarnya konsep ZEE ini memberikan alternatif bagi masalah klasik *open access* yaitu dengan memberikan kewenangan bagi negara untuk mengelola sumber daya di ZEE-nya, namun konsep ini tidak selalu dapat menjadi *the best advantage* bagi negara tersebut. Dengan kata lain, manfaat optimal dari konsep ZEE tidak akan tercapai tanpa dibarengi dengan pengelolaan yang bijaksana dan berdasarkan pada prinsip-prinsip keberlanjutan.

Dalam sejarahnya, wacana keberlanjutan perikanan diawali dengan munculnya paradigma konservasi (*conservation paradigm*)⁷ yang dipelopori sejak lama oleh para ilmuwan biologi. Dalam paradigma ini, keberlanjutan perikanan diartikan sebagai konservasi

⁵Prof. Brian J. Rothschild dari the Center for Marine Science, Massachusetts mengidentifikasi persoalan ini dalam sebuah artikelnya yang berjudul *How Bountiful Are Ocean Fisheries ?* (Consequences Vo. 1 No 2: 1996).

⁶Kusumaatmadja, M (1983).

⁷Pelopop paradigma ini diantaranya adalah Anderson (1986) dan Clark (1990).

jangka panjang (*long-term conservation*) sehingga sebuah kegiatan perikanan akan disebut “berkelanjutan” apabila mampu melindungi SDP dari kepunahan. Konsep ini memberikan sedikit perhatian pada tujuan manusia dalam melakukan kegiatan perikanan tersebut.

Kemudian pada tahun 1950-an, dominasi paradigma konservasi ini mendapat tantangan dari paradigma lain yang disebut sebagai paradigma rasionalitas (*rationalization paradigm*). Paradigma ini memfokuskan pada keberlanjutan perikanan yang rasional secara ekonomi (*economically rational or efficient fishery*) dan mendasarkan argumentasinya pada konsep pencapaian keuntungan maksimal dari SDP bagi pemilik sumber daya.

Charles (2001) mengkritisi secara sistematis konsep keberlanjutan perikanan konvensional yang selama ini hanya bergantung pada konsep keberlanjutan secara biologi-ekologi lewat ikon MSY (*maximum sustainable yield*) dan keberlanjutan ekonomi lewat ikon MEY (*maximum economic yield*) dan OSY (*optimum sustainable yield*). Ikon pertama pada dasarnya merupakan representasi dari paradigma konservasi dan dua ikon berikutnya mewakili paradigma rasionalitas yang telah lama mendominasi konsep keberlanjutan perikanan. Dalam bukunya itu, Charles menambahkan wacana baru tentang perlunya paradigma sosial dan komunitas (*community paradigm*).

Dalam paradigma baru ini, keberlanjutan perikanan dicapai melalui pendekatan “kemasyarakatan”. Artinya, keberlanjutan perikanan diupayakan dengan memberi perhatian utama pada aspek keberlanjutan masyarakat perikanan sebagai sebuah sistem komunitas. Konsep-konsep *traditional fisheries* yang terbukti mampu melakukan *self-control* terhadap hasil tangkap, penggunaan teknologi yang sesuai, tingkat kolektivitas yang tinggi antara anggota komunitas perikanan, dan adanya *traditional knowledge* yang mencerminkan upaya ketahanan perikanan dalam jangka panjang (*long-term resilience*) menjadi variabel yang penting dalam paradigma ini. Dengan demikian, perikanan yang berkelanjutan bukan semata-mata ditujukan untuk kepentingan kelestarian ikan itu sendiri (*as fish*) atau keuntungan ekonomi

semata (*as rents*) tapi lebih dari itu adalah untuk keberlanjutan komunitas perikanan (*sustainable community*) yang ditunjang oleh keberlanjutan institusi (*institutional sustainability*) yang mencakup kualitas keberlanjutan dari perangkat regulasi, kebijakan dan organisasi untuk mendukung tercapainya keberlanjutan ekologi, ekonomi dan komunitas perikanan.

3. Sekilas Tentang *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF)

Sejarah CCRF dimulai dari diskusi tentang status dan prospek perikanan dunia pada pertemuan COFI (*Committee on Fisheries*) FAO yang diselenggarakan pada bulan Maret 1991. Dalam diskusi tersebut muncul rekomendasi penting agar FAO membangun sebuah konsep perikanan bertanggung jawab (*responsible fisheries*). Upaya penyusunan CCRF kemudian ditindaklanjuti pada pertemuan Cancun 1992 yang diselenggarakan oleh Pemerintah Mexico bekerja sama dengan FAO pada bulan Mei 1992. Pertemuan ini menghasilkan Deklarasi Cancun 1992 yang memberikan mandat kepada FAO untuk menyusun sebuah *code of conduct* bagi kegiatan perikanan yang bertanggung jawab. Beberapa poin penting dalam deklarasi tersebut merupakan pondasi bagi CCRF seperti yang termaktub dalam pernyataan deklarasi tersebut yaitu: "*this concept encompasses the sustainable utilization of fisheries resources in harmony with the environment; the use of capture and aquaculture practices which are not harmful to ecosystems, resources or their quality; the incorporation of added value in such products through information processes meeting the required sanitary standards; the conduct of commercial practices so as to provide consumers access to good quality products*" (FAO, 1995).

Upaya penyusunan CCRF kemudian didukung oleh UNCED Rio Summit pada bulan Juni 1992 dan kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan FAO *Technical Meeting on High Seas Fishing* pada bulan September 1992 dan pertemuan FAO Council bulan Nopember 1992. Setelah melalui proses revisi pada periode 1993-1995, CCRF resmi diadopsi sebagai dokumen resmi FAO pada tanggal 31 Oktober 1995.

Menurut FAO (1995), tujuan disusunnya CCRF mencakup 10 hal yaitu : (1) menyediakan prinsip-prinsip pengelolaan perikanan yang relevan dengan hukum laut internasional dalam konteks perikanan yang bertanggung jawab; (2) menyediakan prinsip dan kriteria untuk elaborasi dan implementasi kebijakan nasional yang ditujukan untuk kelestarian SDP dan pengelolaan serta pembangunan perikanan; (3) sebagai referensi bagi negara-negara di dunia dalam mengembangkan kerangka hukum dan institusi yang diperlukan dalam implementasi CCRF; (4) menyediakan panduan bagi implementasi kerjasama internasional yang terkait dengan pemanfaatan SDP; (5) memfasilitasi kerjasama teknis, finansial dan kerjasama lain yang terkait dengan konservasi SDP dan pengelolaan serta pembangunan perikanan; (6) mempromosikan kontribusi perikanan terhadap penyediaan bahan pangan dalam konteks ketahanan dan kualitas pangan; (7) mempromosikan perlindungan terhadap SDP, lingkungan perairan dan kawasan pesisir; (8) mempromosikan perdagangan perikanan yang bertanggung jawab dan sesuai dengan aturan internasional; (9) mempromosikan riset-riset perikanan; (10) menyediakan standar kode etik bagi pelaku-pelaku perikanan.

Dari segi isi (*contents*), struktur CCRF terdiri dari 12 pasal (*articles*) dan 2 lampiran (*annex*). Tabel 2 berikut ini menyajikan struktur dan isi CCRF.

Tabel 2. Struktur dan Isi *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF)

No	Struktur	Isi
1	Article 1	Nature and Scope of the Code
2	Article 2	Objectives of the Code
3	Article 3	Relationship With Other International Instruments
4	Article 4	Implementation, Monitoring and Updating
5	Article 5	Special Requirements of Developing Countries

No	Struktur	Isi
6	Article 6	General Principles
7	Article 7	Fisheries Management
8	Article 8	Fishing Operations
9	Article 9	Aquaculture Development
10	Article 10	Integration of Fisheries Into Coastal Area Management
11	Article 11	Post Harvest Practices and Trade
12	Article 12	Fisheries Research
13	Annex 1	Background to the Origin and Elaboration of the Code
14	Annex 2	Resolution

Sumber : FAO (1995)

4. Perspektif Negara Berkembang Terhadap Implementasi CCRF

Dalam perspektif negara berkembang yang memiliki sumber daya perikanan melimpah seperti Indonesia, prinsip-prinsip pengelolaan perikanan yang termaktub dalam CCRF dapat dijadikan panduan penting bagi implementasi *responsible fisheries* pada level nasional dan lokal. Upaya ini diperlukan dalam konteks bahwa Indonesia berkontribusi dalam upaya pencapaian tujuan pengelolaan perikanan global berkelanjutan (*sustainable global fisheries*) seperti halnya amanat UNCLOS 1982 yang telah diratifikasi oleh Indonesia. Namun demikian ada beberapa analisis penyesuaian (*adjustment analysis*) yang tetap diperlukan dalam konteks implementasi CCRF, khususnya yang terkait dengan beberapa isu dan permasalahan perikanan di negara berkembang seperti Indonesia.

Salah satu isu penting dalam CCRF adalah pentingnya menjaga kelestarian SDP yang dapat direpresentasikan dalam pemanfaatan SDP yang optimal sesuai dengan kapasitas alamiahnya (*Article 6: 6.3; Article 7 : 7.1 – 7.6*). Dalam pasal tersebut, upaya pencegahan pemanfaatan SDP berlebih (*overfishing*) atau kelebihan kapasitas perikanan (*excess capacity*) menjadi fokus penting dalam rangka

menjaga keberlanjutan sistem perikanan global. Perspektif negara berkembang (Indonesia) terhadap implementasi CCRF akan difokuskan pada topik ini.

Analisis pengembangan kapasitas perikanan tangkap (*marine capture fisheries*) di Indonesia menunjukkan bahwa ada indikasi kelebihan kapasitas (*excess capacity*) untuk beberapa wilayah pengelolaan perikanan (WPP) dan jenis sumber daya tertentu (FPIK-IPB, 2004). Sebagai contoh, untuk sumber daya perikanan pelagis besar, indikasi *excess capacity* ditemukan untuk WPP 1 (Selat Malaka), WPP 3 (Laut Jawa), dan WPP 7 (Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik).⁸ Total kelebihan kapasitas untuk jenis sumber daya perikanan ini mencapai 20.961 orang nelayan yang terdiri dari 2.291 orang nelayan di WPP 1, 16.364 orang untuk WPP 3, dan 2.306 orang untuk WPP 7. Dalam konteks seperti ini, maka kebijakan pengembangan perikanan tangkap harus sinergis dengan pola-pola relokasi nelayan untuk mengurangi beban kapasitas perikanan tangkap di WPP yang mengalami *excess capacity*. Selain kebijakan relokasi nelayan, kebijakan solutif terhadap fenomena *excess capacity* adalah (1) kebijakan relokasi nelayan; (2) transformasi mata pencaharian baik secara vertikal maupun horisontal; dan (3). pengelolaan perikanan melalui pendekatan *Local Fisheries Management Organization* (LFMO).

4.1. Kebijakan Relokasi Nelayan

Berdasarkan karakteristik *human system* dalam tipologi *fishery system* seperti yang disampaikan oleh Charles (2001), terdapat beberapa karakteristik umum dari nelayan (*fishers*) yaitu bahwa *pertama*, nelayan berbeda menurut latar belakang sosial seperti tingkat umur, pendidikan, status sosial dan tingkat kohesitas dalam komunitas mikro (antar nelayan dalam satu grup) atau dalam komunitas makro (nelayan dengan anggota masyarakat pesisir

⁸ Perairan Indonesia dibagi menjadi 9 Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP), di mana WPP 1 mencakup wilayah Perairan Selat Malaka, WPP 2 Perairan Laut China Selatan, WPP 3 Laut Jawa, WPP 4 Selat Makassar dan Laut Flores, WPP 5 Laut Banda, WPP 6 Laut Seram dan Teluk Tomini, WPP 7 Laut Sulawesi dan Samudera Pasifik, WPP 8 Laut Arafura dan WPP 9 Samudera Hindia.

lainnya). *Kedua*, dalam komunitas nelayan komersial, nelayan dapat bervariasi menurut *occupational commitment*-nya seperti nelayan penuh, nelayan sambilan utama dan nelayan sambilan, atau menurut *occupational pluralism*-nya seperti nelayan dengan spesialisasi tertentu, nelayan dengan sumber pendapatan beragam, dan lain sebagainya. *Ketiga*, nelayan dapat bervariasi menurut motivasi dan perilaku di mana dalam hal ini terdiri dari dua kelompok yaitu nelayan dengan karakteristik *profit-maximizers* yaitu nelayan yang aktif menangkap ikan untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dan cenderung berperilaku seperti layaknya "perusahaan", dan kelompok nelayan *satisficers* atau nelayan yang aktif menangkap ikan untuk mendapatkan penghasilan yang cukup.

Tipologi nelayan seperti yang telah dijelaskan tersebut di atas dapat digunakan sebagai *benchmark* bagi penentuan pola-pola relokasi nelayan antar WPP. Hal ini terkait dengan pertanyaan-pertanyaan seperti kelompok nelayan yang mana yang akan direlokasi, dan lain sebagainya. Lebih lanjut, informasi tentang dinamika sosial ekonomi masyarakat nelayan baik yang akan direlokasi maupun yang akan menjadi tujuan relokasi harus diketahui dengan baik untuk menghindari kemungkinan distorsi dari tujuan relokasi seperti potensi terjadinya konflik baik konflik vertikal maupun horisontal.

Salah satu *key factor* dalam dinamika sosial ekonomi nelayan adalah informasi dan pengetahuan tentang hak (*rights*) karena pola relokasi nelayan tetap harus mempertimbangkan konsep perikanan berbasis hak (*right-based fisheries*) untuk menjamin keadilan dan keberlanjutan komunitas nelayan sebelum dan sesudah relokasi. Menurut Ostrom and Schlager (1996), paling tidak ada dua tipe hak yang penting dalam konteks pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam termasuk sumber daya perikanan yaitu (1) *use (operational-level) rights*, dan (2) *collective-choice rights*. Tipe hak yang pertama mengacu pada hak yang melekat pada operasionalisasi perikanan atau dalam konteks perikanan tangkap adalah yang terkait dengan proses dan dinamika penangkapan ikan. Dalam tipe ini, beberapa hak penting antara lain adalah hak akses

(*access rights*) yaitu hak untuk masuk (*entry*) ke dalam usaha perikanan tangkap baik dalam konteks daerah penangkapan (*fishing ground*) atau dalam salah satu struktur usaha perikanan seperti penyediaan bahan baku, pengolahan perikanan, dan lain sebagainya. Masih dalam tipe hak yang pertama (*use rights*), hak untuk menangkap ikan dalam jumlah tertentu (*harvest rights*) juga merupakan jenis hak yang penting. Walaupun secara kontekstual berbeda, kepemilikan kedua hak (*access and harvest rights*) secara bersama-sama merupakan unsur penting dalam keberlanjutan komunitas perikanan. Tanpa pemberian hak tersebut, maka tujuan relokasi nelayan ke tempat yang baru tidak akan tercapai sesuai harapan.

Tipe hak kedua (*collective-choice rights*) lebih menitikberatkan pada hak pengelolaan perikanan (*fisheries governance*) yang biasanya diberikan kepada otoritas tertentu di luar masyarakat nelayan (*supra-community*). Otoritas ini biasanya adalah pemerintah lokal yang dalam konteks otonomi daerah sesuai dengan UU No. 32/2004 Pasal 18 memegang peran yang penting dalam pengelolaan perikanan. Dalam konteks relokasi nelayan, tipe hak kedua ini menjadi sangat penting karena hak ini terkait dengan unsur "siapa yang mengatur" sebagai pelengkap dari konsep hak yang terkait dengan "siapa yang diatur" seperti yang telah dijelaskan dalam tipe hak pertama (*use rights*). Selain hak pengelolaan, beberapa jenis hak penting yang masuk dalam kategori *collective-choice rights* adalah hak eksklusi (*exclusion right*) yaitu hak otoritas untuk menentukan kualifikasi bagi pihak-pihak yang ingin mendapatkan hak akses (*access right*) maupun panen (*harvest right*) dan hak alienasi (*alienation right*) yaitu hak untuk mentransfer dan menjual hak pengelolaan.

Berdasarkan uraian tentang dua unsur penting dalam masyarakat nelayan yaitu tipologi nelayan dan hak tersebut di atas, maka pola relokasi nelayan yang harus diterapkan dalam konteks pengembangan perikanan tangkap adalah pola-pola yang mampu menjamin keberlanjutan komunitas perikanan di tempat yang baru. Khususnya yang terkait dengan distribusi hak yang adil antara nelayan pendatang (yang direlokasi) dan nelayan lokal (yang

menerima relokasi nelayan). Tanpa skema ini maka konflik akan sangat mudah terjadi dan pada akhirnya akan memicu timbulnya biaya sosial (*social cost*) yang cukup besar.

Dalam konteks implementasi CCRF terkait dengan prinsip ini, pemberlakuan kebijakan relokasi nelayan harus pula memperhatikan lokasi WPP sehingga relokasi nelayan dapat dilakukan dengan prinsip *cost effectiveness*. Sebagai contoh, kelebihan nelayan di WPP 1 (Selat Malaka) mungkin akan lebih tepat apabila dialihkan ke WPP terdekat yaitu WPP 2 (Laut China Selatan) yang notabene masih relatif dekat dan secara sosial tidak terlalu berbeda.

4.2. Kebijakan Transformasi Nelayan

Kebijakan transformasi nelayan adalah sebuah pola pendekatan solutif untuk mengurangi kelebihan kapasitas perikanan di suatu WPP. Kebijakan ini pada intinya bertujuan untuk memindahkan (*transform*) mata pencaharian nelayan baik secara vertikal misalnya dari nelayan menjadi pembudidaya ikan, pedagang perikanan atau pengolah ikan, jadi masih tetap dalam koridor sistem perikanan, atau dilakukan secara horisontal yaitu mengalihkan profesi nelayan menjadi kegiatan lain di luar sistem perikanan.

Secara teoritis, transformasi vertikal lebih dipilih sebagai salah satu alternatif kebijakan mengingat bahwa karakteristik komunitas perikanan pada umumnya bersifat artisanal sehingga tidak jarang kegiatan perikanan merupakan satu-satunya pilihan hidup bagi masyarakat nelayan. Dengan memindahkan mata pencaharian mereka yang masih masuk dalam sistem perikanan, diharapkan tidak banyak terjadi gejolak sosial ekonomi yang timbul. Sama dengan dalam konteks relokasi nelayan, faktor hak-hak sosial ekonomi masyarakat nelayan yang ditransformasi harus diperhatikan sehingga keberlanjutan masyarakat ini tetap dapat dijaga.

4.3. Kebijakan *Local Fisheries Management Organization*

Kebijakan ini merupakan adopsi dari salah satu bentuk pengelolaan sumber daya perikanan yang disarankan oleh FAO melalui *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (FAO, 1985) yaitu bentuk *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO). Pada dasarnya, kebijakan ini menitikberatkan pada kerjasama regional (level negara) dalam pemanfaatan sumber daya perikanan lintas batas seperti untuk kawasan perairan luas (*large marine ecosystem*) seperti Samudera Pasifik atau Samudera Hindia.

Mengingat karakteristik sumber daya perikanan Indonesia didominasi oleh sumber daya perikanan pelagis dan pada umumnya - khususnya ikan pelagis besar - memiliki karakteristik sebagai *transboundary species*, maka kerjasama perikanan di tingkat lokal (antar kabupaten/kota atau antar propinsi) menemukan relevansinya. Dalam konteks ini pengelolaan perikanan berbasis ekosistem (*ecosystem-based fisheries management*) menjadi sangat penting dan dapat diimplementasikan sebagai *Local Fisheries Management Organization* (LFMO).⁹ Kerjasama ini bisa digunakan untuk menentukan alokasi nelayan antar daerah, transformasi nelayan maupun kerjasama-kerjasama mutual lainnya seperti kerjasama teknologi perikanan baik dalam konteks eksplorasi, eksploitasi maupun pengolahan hasil perikanan.

Skema LFMO dapat mengadopsi pola RFMO yang dikembangkan oleh FAO. Sebagai contoh pola-pola kerjasama antara daerah berbasis *joint-fee* untuk mengelola sumber daya perikanan milik bersama dapat dilakukan dengan semangat bahwa sumber daya perikanan harus dimanfaatkan dan dikelola secara berkelanjutan. Salah satu kendala yang mungkin masih belum menjadikan skema ini sebagai konsep yang operasional adalah bahwa skema ini memerlukan rejim pengelolaan yang tegas (*modified limited entry*) dengan definisi nelayan dan *fishing right* yang transparan dan berkeadilan.

Definisi nelayan menjadi faktor penting karena pemerintah

⁹ Ini sesuai dengan upaya yang dilakukan oleh SEAFDEC (1998) yaitu menyusun panduan regional terhadap implementasi CCRF, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Adopsi terhadap *Article 8.1* CCRF adalah dengan membentuk LFMO.

(baik pusat maupun daerah) masih memegang hak pengelolaan di mana salah satu implementasinya adalah menentukan persyaratan bagi pihak-pihak yang akan mendapatkan hak akses dan hak pemanfaatan sumber daya perikanan. Seperti yang kita ketahui, rejim perikanan di Indonesia masih bersifat *quasi open access* sehingga membuat profesi nelayan dianggap sebagai *the last resort for employment*. Dengan pendefinisian nelayan yang tegas, maka profesi nelayan dapat terjaga kemurniannya dengan tentu saja harus disesuaikan dengan karakteristik nelayan Indonesia. Dalam konteks global, Jepang adalah negara yang membatasi jumlah nelayan melalui pemberlakuan definisi nelayan seperti yang tercantum dalam UU Koperasi Perikanan-nya. Menurut UU ini, nelayan didefinisikan sebagai orang yang aktif menangkap ikan minimal 92 hari per tahun. Dengan demikian, pengelolaan sumber daya perikanan dapat lebih optimal dengan kejelasan profesi nelayan sebagai ujung tombak pengelolaan sumber daya perikanan itu sendiri. Apabila proses *capacity building* di tingkat komunitas nelayan ini dapat berjalan dengan baik, maka berikutnya pengaturan rejim pengelolaan LFMO dapat dilakukan dengan basis *community-centered fisheries co-management* (Berkes, et.al., 2001).

5. Penutup

Kebijakan perikanan Indonesia dalam konteks internasional maupun regional perlu mengadopsi prinsip-prinsip yang tercantum dalam CCRF. Namun demikian tetap diperlukan beberapa penyesuaian karena perikanan di negara berkembang adalah multi-dimensi dan kompleks, tidak hanya melibatkan aspek teknologi namun juga ekosistem dan sistem sosial ekonomi masyarakat perikanan. Dalam konteks ini, kebijakan yang optimal dengan mempertimbangkan setiap aspek/unsur keberlanjutan sistem perikanan diperlukan untuk mencapai keberlanjutan sistem itu sendiri, sesuai dengan tujuan CCRF.

Daftar Pustaka

- Charles, A.T. 2001. *Sustainable Fishery Systems*. Blackwell Sciences. London, UK.
- Dahuri, R. 2004. Membangun Indonesia yang Maju, Makmur dan Mandiri Melalui Pembangunan Maritim. Makalah disampaikan pada *Temu Nasional Visi dan Misi Maritim Indonesia dari Sudut Pandang Politik*, Jakarta, 18 Februari 2004.
- FAO. 1995. *Code of Conduct for Responsible Fisheries*. FAO, Rome.
- FPIK-IPB. 2004. *Pemantapan Gerbang Mina Bahari*. Laporan Kerjasama DKP-RI dengan FPIK-IPB. (tidak dipublikasikan).
- Hanna, S. 1999. *Strengthening Governance of Ocean Fishery Resources*. *Ecological Economics* Vol. 31: pp. 275-286.
- Kusumaatmadja, M. 1983. *Hukum Laut Internasional*. Penerbit Bina Cipta, Bandung, Indonesia
- Likadja, F.E. dan Daniel F. Bessie. 1988. *Hukum Laut dan Undang-Undang Perikanan*. Penerbit Ghalia, Jakarta, Indonesia.
- Nohria, N and Gulati, R. 1994. *Firms and Their Environments*. In: Smelser, N.J. and Swedberg, R. (Eds). *The Handbook of Economic Sociology*. Princenton University Press. Princeton, NJ. pp. 529-599.
- SEAFDEC. 1998. *Regional Guidelines for Responsible Fisheries in South East Asia*. SEAFDEC, Bangkok.
- Siahaan, N.H.T dan H. Suhendi. 1989. *Hukum Laut Nasional*. Penerbit Djambatan, Jakarta, Indonesia
- United Nations. 1982. *United Nations Convention on Laws of the Sea*. United Nations, New York. USA.