

4-30-2005

Indonesia Dalam Kerjasama Perikanan Tangkap Regional: tinjauan Aspek Dasar Kesiapan dan Implementasinya Dewasa Ini

Darmawan Darmawan

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

Recommended Citation

Darmawan, Darmawan (2005) "Indonesia Dalam Kerjasama Perikanan Tangkap Regional: tinjauan Aspek Dasar Kesiapan dan Implementasinya Dewasa Ini," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 2: No. 3, Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol2.3.4

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

Indonesia Dalam Kerjasama Perikanan Tangkap Regional: Tinjauan Aspek Dasar Kesiapan dan Implementasinya Dewasa Ini

Darmawan*

Being strategically located between the Indian and the Pacific Ocean, Indonesia is richly endowed by natural resources. Those resources especially fish attracts neighboring states as well as distant-fishing vessels to come and exploit it. With the sovereign rights provided by the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS'82) Indonesia has the obligation to sustainably manage fisheries resources within its Exclusive Economic Zone (EEZ). On the other hand, the very same convention stipulated that in managing the resources sustainably, the coastal state and competent international organizations, whether sub regional, regional or global shall cooperate to this end.

This paper describes the state of readiness of the Government of Indonesia, notably the Ministry of Marine Affairs and Fisheries to face the challenge of global cooperation. Certain aspects have been observed which include status of data and information, existing maritime boundary lines, complicity of national law and regulation, preparedness of law enforcement and diplomacy savvy. Indonesian stance on several international conventions was also discussed. Furthermore, the paper depicts current practice of the Government of Indonesia in dealing with parties interested in its resources.

Pendahuluan

Sebagai penyedia sumber makanan yang penting, lapangan kerja dan sumber pendapatan serta rekreasi, jutaan manusia di seluruh dunia menggantungkan hidupnya pada sektor perikanan. Di

* Penulis adalah pengajar tetap dan ketua Departemen Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor (IPB). Penulis kelahiran tahun 1963 ini mendapatkan Insinyur Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan IPB (Bogor) pada tahun 1986 dan Master of Arts in Marine Affairs University of Rhode Island (Amerika Serikat) pada tahun 1995. Penulis selain aktif dalam mengikuti seminar-seminar dan pelatihan-pelatihan baik nasional maupun internasional, juga sebagai perancang dan pelaksana program-program pelatihan pengelolaan perikanan, pesisir dan kelautan serta menjadi sering menjadi ketua tim dalam kajian-kajian yang berhubungan dengan masalah kelautan dan perikanan.

Asia saja, jumlah manusia yang mengandalkan ikan sebagai sumber utama protein hewannya berjumlah kurang lebih 1 (satu) milyar jiwa. Adapun jumlah nelayan (yang langsung bekerja di kapal ikan) diperkirakan mencapai 15 juta jiwa, sedangkan yang bekerja secara langsung ataupun tidak langsung dengan sektor perikanan berjumlah 200 (dua ratus) juta jiwa.¹ Berdasarkan ketergantungan itulah maka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat pada masa ini tidak dapat mengabaikan upaya pemenuhan kebutuhan manusia di masa mendatang.

Meningkatnya populasi manusia terutama di wilayah pesisir, ditambah semakin meningkatnya pula kecanggihan teknologi membuat peluang terjadinya perubahan sistem alamiah dari lautan semakin besar. Perubahan tersebut dapat mengakibatkan berbagai hal yang bersifat negatif baik pada sumber daya yang terkandung di lautan maupun terhadap aspek fisik dari laut itu sendiri sebagai wadahnya.

Secara normatif, paragraf-paragraf di atas telah diketahui dan dipahami oleh lebih dari 150-an negara anggota organisasi pangan dunia FAO (*Food and Agriculture Organization*). Namun kenyataan yang terjadi di laut dan samudera menunjukkan bahwa pemahaman normatif tersebut lebih banyak berhenti di situ saja. Berbagai pelanggaran hukum dari segi penggunaan jenis alat tangkap yang diperbolehkan, cara dan isi pelaporan hasil tangkapan yang tidak sesuai dengan data sesungguhnya, pelanggaran batas wilayah tangkap, sampai pada penggantian bendera kebangsaan kapal di tengah laut sebagai upaya pengelabuan pemantauan negara-negara pantai merupakan hal yang masih sangat banyak ditemui hingga saat ini. Dari kenyataan ini, timbul berbagai pertanyaan mengenai apa, siapa dan bagaimana selayaknya negara-negara perikanan di dunia ini bersikap untuk menjamin kelestarian sumber daya ikan.

Konvensi Hukum Laut Internasional 1982 telah banyak memberikan arahan dan ketentuan mengenai bagaimana sebaiknya

¹ Kompilasi data dari berbagai sumber yang disajikan dalam *Greenpeace International Campaign against Pirate Fishing*, 2001.

lautan dikelola. Perundingan yang memakan waktu kurang lebih 9 (sembilan) tahun tersebut berhasil merumuskan berbagai acuan dasar yang dapat dianut dan diadopsi oleh negara-negara pantai seperti Indonesia dalam upaya mengelola sumber daya perikanan-nya.²

Salah satu klausul dalam upaya pemanfaatan sumber daya hayati, adalah negara pantai memiliki kewajiban hukum (*legal duty*) untuk menjamin bahwa sumber daya hayati di Zona Ekonomi Eksklusifnya dilindungi dari eksploitasi berlebih tetapi tetap dapat dioptimalkan pemanfaatannya. Oleh karenanya, negara pantai dapat menetapkan (untuk perikanan) Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB), dimana bila JTB tersebut ternyata lebih besar dari kapabilitas armada nasional untuk menangkap ikan maka jumlah yang tersisa tersebut dapat dialokasikan bagi nelayan asing. Tentunya dengan memenuhi segala peraturan dan hukum yang berlaku sebagaimana ditentukan oleh negara pantai. Indonesia sebagai negara pantai yang telah meratifikasi Konvensi tersebut tentunya memiliki kewajiban untuk mengikuti norma yang berlaku sebagaimana tercantum dalam UNCLOS'82.³ Lebih jauh lagi, pasal-pasal dalam UNCLOS'82 mengarahkan agar negara pantai seperti Indonesia melakukan kerja sama dalam lingkup subregional, regional maupun global dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya ikannya.

Kerja sama antara dua negara atau lebih selalu memiliki dasar adanya kepentingan bersama dan adanya kesepakatan bersama untuk memperoleh manfaat ataupun keuntungan bersama. Namun, kondisi dan situasi dari tiap negara serta posisi relatifnya terhadap negara lain membuat sifat satu jenis/bentuk kerja sama akan berbeda dengan kerja sama lainnya. Posisi geografis Indonesia yang diapit oleh Samudra Hindia dan Samudra Pasifik tidak mungkin menisbikan kebutuhan adanya kerja sama baik dengan negara-

² Pertemuan pertama pembicaraan UNCLOS III dilakukan di New York, USA pada bulan Desember 1973 dan berakhir dengan upacara penandatanganan naskah konvensi di Montego Bay, Jamaika pada bulan Desember 1982.

³ Pasal-pasal mengenai pengaturan ZEE dalam UNCLOS'82 terutama Pasal 62.

negara tetangga yang berbatasan langsung, maupun dengan negara-negara perikanan dunia lainnya yang memiliki armada perikanan jarak jauh (*distant-fishing fleet*). Namun sebagaimana dikemukakan di atas, peluang satu negara untuk memperoleh kesepakatan kerja sama yang saling menguntungkan sangat dipengaruhi oleh landasan ataupun fondasi kondisi dalam negeri yang memadai. Tanpa adanya fondasi yang kuat maka kerja sama internasional baik regional maupun global hanya akan merugikan bangsa dan negara. Tulisan ini akan mengetengahkan kondisi Indonesia dalam mengelola sumber daya perikananannya terkait dengan kesiapan untuk melakukan kerja sama perikanan internasional baik bilateral, regional maupun global.

Hukum Internasional

Berdasarkan Pasal 56 ayat 1a UNCLOS'82, Indonesia memiliki hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) untuk keperluan eksplorasi dan eksploitasi, konservasi dan pengelolaan sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati. Ketentuan ini diperjelas lagi dalam Pasal 61 mengenai konservasi sumber daya hayati, dimana sebagai negara pantai, Indonesia dapat menentukan jumlah tangkapan yang diperbolehkan di perairan ZEE-nya. Adapun rincian mengenai berbagai peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya di ZEE antara lain dikemukakan pada Pasal 62 ayat 4. Pasal tersebut antara lain menyatakan bahwa negara pantai memiliki hak untuk mengatur masalah perijinan baik kapal maupun alat tangkapnya, pembayaran bea dan pungutan lainnya, ketentuan jenis dan jumlah ikan yang dapat ditangkap, pengaturan waktu dan tempat serta daerah penangkapan, pelabuhan dimana hasil tangkapan harus didaratkan, sampai dengan penempatan pengawas di atas kapal yang memperoleh ijin.

Secara keseluruhan, Bagian V dari UNCLOS'82 yang berisikan mengenai Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) memberikan pedoman mengenai pemberian hak dan kewajiban bagi berbagai negara di dunia dalam berinteraksi di ZEE satu negara tertentu.

Bagian ini memiliki 21 (dua puluh satu) Pasal⁴ yang berusaha memberikan arahan secara komprehensif berbagai pengaturan yang diperlukan untuk ZEE, sejak dari definisi, hak dan kewajiban, cara menentukan kewilayahan, pemberian hak pada negara lain, penegakan peraturan sampai pada bentuk pengelolaan berbagai jenis ikan yang memiliki siklus biologi yang berbeda-beda. Namun, satu hal yang paling menonjol pada bagian ini adalah adanya upaya untuk menyeimbangkan antara pemberian hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) kepada negara pantai dengan ketentuan pemberian kesempatan pada negara lain untuk turut memanfaatkan sumber daya yang ada, baik melalui kerja sama bilateral, multilateral maupun secara regional dan global.

Sebagai tindak lanjut dari Konferensi Rio serta mengisi ketidakpastian mekanisme pengelolaan sumber daya ikan sebagaimana tertera dalam dokumen UNCLOS'82, *United Nation General Assembly* berinisiatif mengadakan konferensi mengenai pengelolaan stok ikan yang bermigrasi jauh dan stok ikan yang berpindah-pindah (*highly migratory fish stocks and straddling fish stocks*) pada 1993. Konferensi tersebut diadakan dengan tujuan untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada dalam upaya pengelolaan sumber daya ikan-ikan jenis tersebut dan mencari cara untuk memperbaiki kerja sama diantara negara-negara yang berkepentingan. Pada saat konferensi diadakan, UNCLOS'82 belum memperoleh status "*entry into force*" tetapi sejak awal konferensi ini telah menekankan agar solusi ataupun rekomendasi yang dihasilkan harus sejalan dan konsisten dengan berbagai ketentuan dalam UNCLOS'82 mengenai hak dan kewajiban negara-negara pantai. Disadari oleh semua pihak bahwa permasalahan sesungguhnya adalah konflik ataupun perbedaan pendapat antara negara-negara pantai di satu sisi dengan negara-negara yang memiliki armada perikanan jarak jauh (*distant fishing fleets*)⁵ di sisi lain. Untuk itu, yang dicari adalah bagaimana menerapkan konsep-

⁴ Bagian V pada UNCLOS'82 mengenai Zona Ekonomi Eksklusif meliputi Pasal 55 sampai dengan Pasal 75.

⁵ Juda, Lawrence. 1996. *International Law and Ocean Use Management*. Routledge, London p 276-277.

konsep konservasi dan pengelolaan stok yang lestari sepanjang jalur ruaya jenis ikan tersebut tetapi tidak mengurangi ataupun melanggar hak-hak berdaulat negara-negara pantai (*sovereign rights*). Setelah melakukan beberapa sesi pertemuan, akhirnya tercapai konsensus pada 24 Juli 1995. Kesepakatan yang dihasilkan adalah diadopsinya satu perjanjian (*treaty*) yang disebut sebagai *the Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*. Perjanjian tersebut dinyatakan mulai menerima penandatanganan per 4 Desember 1995 dan akan dinyatakan berlaku 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya ratifikasi dari negara ke tiga puluh.⁶

Satu lagi konvensi yang merupakan implementasi dari UNCLOS'82 adalah *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*. Konvensi ini bertujuan mengatur perilaku kapal-kapal penangkap ikan di laut bebas. Perjanjian tersebut akan dinyatakan berlaku setelah diterimanya dokumen ratifikasi dari negara ke-25 (dua puluh lima).

Pada penghujung 1995, FAO mengeluarkan *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF). Norma atau aturan tingkah laku ini bersifat sukarela, namun beberapa bagian dari isinya disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UNCLOS'82. Norma-norma tersebut juga berisikan beberapa Pasal yang terdapat pada produk hukum internasional lainnya yang bersifat mengikat seperti *the Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* dan *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the*

⁶ Perjanjian ini akhirnya dinyatakan berlaku pada tanggal 11 Desember 2001 setelah Malta mendepositkan dokumen penerimaannya pada tanggal 11 November 2001 sesuai Pasal 40 (1) konvensi tersebut. Kurang lebih enam tahun setelah tanggal diadopsinya isi perjanjian tersebut.

High Seas. FAO menghasilkan instrumen ini sebagai upaya terobosan terhadap sulitnya mengajak negara-negara perikanan dunia untuk mau mengikat diri pada konvensi-konvensi perikanan yang sifatnya mengikat. Kedua konvensi mengenai pengelolaan perikanan yang ada saat ini mensyaratkan penerimaan secara penuh terhadap keseluruhan pasal yang ada dalam konvensi tersebut. Melalui CCRF diharapkan semakin banyak negara perikanan dunia yang mau memperbaiki pelaksanaan pengelolaan sumber daya perikanan sesuai dengan kemampuan, kebutuhan dan keinginan negara masing-masing tanpa harus merasa terikat untuk menjalankan ketentuan-ketentuan yang dirasakan membebankan.

Sebagai kelanjutan dari CCRF adalah diterbitkannya beberapa panduan pengelolaan beberapa aspek perikanan tertentu untuk membantu negara-negara perikanan menyusun rencana pengelolaan perikanan di negaranya masing-masing. Saat ini sudah ada 4 (empat) panduan pengelolaan yang dikeluarkan oleh FAO untuk dapat diadopsi oleh negara-negara anggotanya. Panduan tersebut dinamakan *International Plan of Action (IPOA)*. Keempat IPOA tersebut adalah;

- IPOA for the Management of Fishing Capacity
- IPOA for the Conservation and Management of Sharks
- IPOA for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Long Line Fisheries
- IPOA to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.

Diharapkan negara-negara pantai dapat menerima panduan-panduan tersebut untuk kemudian dipergunakan sebagai arahan menyusun rencana aksi nasionalnya masing-masing (*National Plan of Action*) dan kemudian disampaikan pada FAO.

Pembentukan berbagai forum internasional, baik yang meliputi kawasan sub regional, regional maupun global sebagai wahana untuk mencapai tujuan tertentu sudah merupakan hal yang biasa dilakukan oleh negara-negara di dunia. Di sektor perikanan pun hal tersebut merupakan suatu kewajiban. Selain dikategorikan berdasar

lingkup wilayah berlaku negara-negara anggotanya, forum internasional juga dikategorikan berdasar fungsi, mandat dan tujuannya. Dalam dunia perikanan, terdapat forum-forum internasional yang memiliki mandat pengelolaan sumber daya, mandat koordinasi penelitian ataupun hanya sekedar mandat komunikasi dan pertukaran informasi.⁷ Masing-masing forum memiliki aturan main sendiri-sendiri sesuai dengan kesepakatan negara-negara pembentuknya, selain beberapa forum regional yang dibentuk sebagai hasil kesepakatan yang tercapai dalam badan dunia FAO (*statutory bodies*).

Sebagian besar forum perikanan regional yang ada saat ini telah dibentuk dan beroperasi sebelum Konvensi Hukum Laut Internasional (UNCLOS'82) dinyatakan berlaku pada November 1994 (*entry into force*). Bahkan beberapa organisasi telah berjalan sebelum naskah UNCLOS'82 itu sendiri diadopsi pada Desember 1982.⁸ Dalam perkembangannya, agar tetap selaras dengan berbagai ketentuan yang ada pada UNCLOS'82 ataupun karena dianggap sudah tidak diperlukan lagi, maka ada forum regional yang dibubarkan (*Indian Ocean Fishery Commission* 1999), ada juga yang diamanatkan landasannya (*General Fisheries Commission for the Mediterranean-GFMC*). Namun sebagian besar dianggap masih selaras dengan berbagai ketentuan yang terdapat pada hukum laut internasional yang baru tersebut, sehingga tetap berperan aktif hingga saat ini.⁹

⁷ FAO mengategorikan forum perikanan regional pada 3 (tiga) tipe/jenis yaitu forum pengelolaan (*management*) yang mengeluarkan berbagai aturan ataupun tindakan, manajemen sumber daya, forum penasehat (*advisory*) yang memberi saran dan arahan ilmu pengetahuan dan manajemen, dan forum ilmiah (*scientific*) yang khusus berkonsentrasi pada aspek keilmuan dan informasi.

⁸ *International Whaling Commission (IWC)* yang telah berdiri pada tahun 1946, *Asia Pacific Fishery Commission (APFIC)* tahun 1948, *Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF)* pada tahun 1967, *Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC)* tahun 1973.

⁹ *Statutory Bodies dan Regional Fishery Bodies* sebagaimana tertera dalam FAO homepage <http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm>

Kondisi Lingkungan

Keberhasilan Indonesia untuk memasukkan rejim negara kepulauan (*archipelagic state*) dalam ketentuan UNCLOS'82 menjamin posisi dan kedudukan Indonesia di mata dunia internasional. Pengakuan mengenai bentuk negara dan posisi geografis yang strategis di antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik memberikan banyak peluang untuk mengembangkan pemanfaatan sumber daya lautnya. Namun di sisi lain, posisi tersebut juga membuat Indonesia memiliki perbatasan laut yang sangat luas dengan banyak negara. Bila perbatasan darat hanya melibatkan tiga negara (Papua Nugini, Malaysia dan Timor Leste) maka perbatasan laut yang harus ditetapkan dan dikelola meliputi 10 (sepuluh) negara yaitu Malaysia, Singapura, Thailand, India, Philipina, Vietnam, Papua Nugini, Timor Leste, Australia dan Palau.

Kondisi geografis seperti tersebut di atas menyebabkan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) menjadi tempat lalu lintas internasional. Berbagai jenis moda transportasi laut dengan berbagai macam kepentingan dan tujuan melintasi wilayah ZEEI. Luasnya lautan yang menjadi bagian dari negara Indonesia mencapai 5,8 juta km² dengan garis pantai sepanjang 81,100 km memiliki kekayaan sumber daya alam yang luar biasa, baik dari segi kuantitas maupun diversitas. Sebagaimana lalu-lalangnya lintasan maritim, berbagai jenis ikan dan mamalia laut yang berada di perairan tersebut juga melakukan hal yang sama. Berbagai jenis spesies ikan dan mamalia laut yang memiliki karakter migrasi jarak jauh (*highly migratory species*) termasuk perairan Indonesia seperti jenis-jenis ikan tuna dan beberapa spesies ikan paus. Selain itu, terdapat pula stok jenis-jenis ikan yang bergerak dari satu jenis rejim wilayah kelautan ke jenis rejim wilayah kelautan lainnya (*straddling stocks*).¹⁰ Potensi sumber daya ikan yang termasuk dalam kelompok *highly migratory species* antara lain adalah jenis ikan pelagis besar (tuna dan sejenisnya) dengan besaran 1,16 juta

¹⁰ Stok ikan yang bergerak dari ZEE satu negara ke ZEE negara lain, ataupun ke laut bebas (*high seas*) *vice versa* selama siklus hidupnya.

ton/tahun.¹¹ Dapat dipahami disini bahwa sebagaimana adanya kepentingan internasional untuk dapat secara leluasa melintasi wilayah Indonesia demi efisiensi berlalu lintas, maka besarnya potensi sumber daya ikan yang ada juga sangat menarik minat baik negara tetangga maupun negara-negara penangkap ikan jarak jauh (*distant fishing nations*) untuk turut serta mengeksploitasi kekayaan alam tersebut.

Dasar Kesiapan

Dilihat dari posisi geografis serta berbagai kondisi dunia internasional, nampaknya sulit bagi Indonesia untuk mengelola sumber daya perikanannya tanpa mempedulikan pihak ataupun negara-negara lain di sekitar perbatasan maupun yang mempunyai minat pada kekayaan hayati tersebut. Pertanyaannya kemudian bukanlah apakah Indonesia mau melakukan kerja sama perikanan secara regional atau bahkan global tetapi apakah siap melakukannya. Ketidaksiapan dalam melakukan kerja sama perikanan regional hanya akan berakhir dengan berbagai kerugian yang berdampak pada laju pertumbuhan perekonomian nasional. Tanpa kesiapan di beberapa bidang, Indonesia hanya akan menjadi bulan-bulanan dalam diplomasi tingkat tinggi yang dikembangkan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Beberapa bidang yang perlu dikaji untuk dapat menilai kesiapan tersebut antara lain adalah (a) data dan informasi, (b) batas wilayah kelautan, (c) kekuatan payung hukum nasional, (d) aktualisasi penegakan hukumnya, dan (e) kemampuan diplomasi.

Data dan Informasi

Sebagaimana tertuang dalam UNCLOS'82, sebagai negara pantai, Indonesia mempunyai hak dan sekaligus kewajiban untuk memperkirakan besarnya potensi sumber daya ikan yang berada dalam kewenangannya. Berdasarkan "*the best scientific evidence*

¹¹ Menurut Departemen Perikanan dan Kelautan tahun 2004, secara keseluruhan potensi sumber daya ikan Indonesia adalah 6,4 juta ton/tahun yang tersebar di sembilan wilayah perairan utama Indonesia.

available”, Indonesia seharusnya dapat memberikan informasi seberapa besar potensi berbagai jenis ikan baik di wilayah ZEE maupun di perairan teritorial. Untuk hal ini, Indonesia telah memiliki data yang selalu tertera pada statistik perikanan. Terlepas dari masalah reliabilitas maupun akurasi, tetapi itulah “*the best scientific evidence available*” mengenai potensi sumber daya ikan yang ada. Selama ini, Pemerintah Indonesia melalui Departemen Kelautan dan Perikanan selalu mengeluarkan angka Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) berdasarkan angka potensi sumber daya. Angka JTB inilah yang seringkali dijadikan dasar pemberian ijin penangkapan ikan di daerah penangkapan ikan tertentu.

Persoalan menjadi lain karena data potensi tersebut sebenarnya harus dibandingkan dengan besarnya kapasitas usaha penangkapan ikan nasional (*national fishing capacity*) yang telah ada secara keseluruhan. Hal ini menjadi sangat penting karena UNCLOS’82 menyatakan bahwa bila negara pantai tidak memiliki kapasitas untuk menangkap sejumlah Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (yang berhak ditetapkan sendiri oleh Indonesia), maka kelebihan tersebut sebaiknya dialokasikan pada negara lain yang berminat.¹² Nampaknya ini merupakan hal yang masih sulit untuk dilakukan saat ini.

Dasar pengumpulan data dan informasi sebagaimana tersusun dalam statistik perikanan Indonesia saat ini seperti jumlah dan jenis kapal ikan, jumlah dan jenis alat tangkap dan lain sebagainya ternyata hanya dapat dipergunakan sebagai indikator tingkat pembangunan secara fisik. Angka-angka statistik tersebut hanya dapat dipergunakan untuk mengetahui berapa besar tingkat pertumbuhan tiap tahunnya untuk tiap kategori data. Jenis data yang

¹² “*The coastal state shall determine its capacity to harvest the living resources of the exclusive economic zone. Where the coastal state does not have the capacity to harvest the entire allowable catch, it shall, through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4, give other states access to the surplus of the allowable catch.*” Article 62 paragraph 2 UNCLOS’82.

ada tidak akan dapat dipergunakan untuk menghitung berapa besar sebenarnya kapasitas usaha penangkapan ikan Indonesia.¹³

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan KEP 23/MEN/2001 tentang Produktifitas Kapal Penangkap Ikan sebenarnya telah menghadirkan dasar perhitungan kapasitas berbagai jenis alat tangkap yang terkait dengan jenis kapal yang dipergunakannya. Sayangnya, perhitungan tersebut hanya dikaitkan dengan ketentuan mengenai perijinan dan sebagai dasar besarnya pungutan yang harus dibayar oleh kapal-kapal ikan yang berukuran di atas 30 GT yang ijinnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Padahal 80-90% armada perikanan nasional merupakan kapal-kapal kecil dan perahu-perahu nelayan tradisional yang tidak termasuk dalam kategori tersebut di atas.

Delineasi batas wilayah kelautan

Informasi yang diperoleh dari Direktorat Kelembagaan Internasional Departemen Kelautan dan Perikanan menunjukkan bahwa dari 10 (sepuluh) perbatasan wilayah Zona Ekonomi Eksklusif dengan negara tetangga, hanya satu yang sudah memiliki kesepakatan bersama yaitu dengan Australia.

Tabel 1. Keberadaan Perjanjian Perbatasan Wilayah Maritim Indonesia

No	Negara	Laut Teritorial	Zona Ekonomi Eksklusif
1	India	-	Belum ada

¹³ Untuk dapat menghitung kapasitas usaha penangkapan ikan maka diperlukan data yang komprehensif dan jelas mengenai berapa banyak jenis kapal ikan dengan alat tangkap tertentu dengan ukuran tertentu. Statistik yang ada saat ini memiliki dua jenis data yaitu berapa banyak jenis alat tangkap tertentu dan berapa banyak kapal dengan ukuran tertentu. Tetapi kedua jenis data tersebut tidak memiliki korelasi satu dengan lainnya. Jadi bisa diketahui ada berapa banyak kapal berukuran 20 GT di seluruh Indonesia dan ada berapa banyak alat tangkap *gill-net* di Indonesia, tetapi tidak bisa diketahui ada berapa kapal yang berukuran 20 GT yang mempergunakan alat tangkap *gill net* ataupun alat tangkap lainnya.

No	Negara	Laut Teritorial	Zona Ekonomi Eksklusif
2	Thailand	-	Belum ada
3	Malaysia	Kuala Lumpur, 17 Maret 1970	Belum ada
4	Singapura	Jakarta, 25 Mei 1973	-
5	Vietnam	-	Belum ada
6	Filipina	-	Belum ada
7	Palau	-	Belum ada
8	Papua Nugini	Jakarta, 13 Desember 1980	Belum ada
9	Australia	-	Perth, 16 Maret 1997
10	Timor Leste	-	Belum ada

Sumber: Direktorat Kelembagaan Internasional 2003

Hal ini tentunya akan menyulitkan realisasi pengelolaan ZEEI karena batas maritim yang belum jelas. Kesulitan penetapan atas ini karena harus merupakan kesepakatan antara kedua negara yang berbatasan dan oleh karenanya, sangat bergantung pada kemauan politik negara tersebut. Selain itu, Zona Ekonomi Eksklusif masih termasuk rejim kelautan yang baru sehingga praktek-praktek perundingan untuk wilayah ini serta yurisprudensinya masih sangat terbatas. UNCLOS'82 yang memberikan hak mengenai ZEE ini hanya memberikan arahan normatif yang tidak operasional dalam pelaksanaan delimitasi.

Hukum Nasional

Setelah berlaku selama hampir dua puluh tahun, akhirnya pengelolaan perikanan memperoleh satu bentuk payung hukum baru melalui dikeluarkannya Undang-undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Undang-undang yang baru ini disusun untuk menampung semua aspek pengelolaan sumber daya ikan dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum serta

perkembangan teknologi yang tidak dapat lagi dipenuhi oleh undang-undang yang lama (UU No. 9/1985).

Undang-undang yang berisi 111 (seratus sebelas) pasal tersebut terbagi atas 17 (tujuh belas) bagian. Meliputi antara lain wilayah perikanan, pengelolaan, usaha perikanan, sistem informasi dan data statistik, pungutan, pendelegasian pada daerah, pengawasan, pengadilan perikanan, penyidikan dan penuntutan, ketentuan pidana dan ketentuan peralihan. Menyadari bahwa salah satu titik terlemah dalam upaya penegakan hukum adalah adanya payung hukum dan mekanisme hukum acara peradilan, maka Undang-undang ini memberikan ketentuan yang khusus berlaku untuk memproses berbagai pelanggaran di bidang perikanan bahkan kewenangan membentuk pengadilan khusus perikanan. Lebih jauh lagi, Undang-undang tersebut dilengkapi dengan pasal-pasal mengenai sanksi pidana denda maupun kurungan yang diperkirakan dapat memberikan efek "*deterrent*".

Selain Undang-undang Perikanan yang telah disempurnakan, beberapa ketentuan hukum lainnya yang selama ini telah diterbitkan tetap berlaku antara lain seperti Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1984 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Hayati di Zona Ekonomi Eksklusif, Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 60 Tahun 2001 tentang Penataan Penggunaan Kapal Perikanan di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia, dan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 23 Tahun 2001 serta Kepmen No. 38 Tahun 2003 tentang Produktifitas Kapal Penangkap Ikan.

Penegakan hukum

Penegakan hukum di wilayah laut, terutama di Zona Ekonomi Eksklusif masih mengandalkan satuan-satuan tugas dari Angkatan Laut (TNI-AL), dibantu oleh Kepolisian (SATPOLAIRUD) dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Kesulitan dalam upaya penegakan hukum di laut adalah keberadaan sarana dan prasarana terutama kapal-kapal patroli yang memadai. Namun walau dengan berbagai keterbatasan tersebut, tiap tahun tidak kurang dari ratusan kapal asing yang tertangkap karena melanggar berbagai peraturan

perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dalam perencanaannya, baik TNI-AL maupun DKP telah berusaha untuk selalu menambah jumlah armadanya, terutama kapal-kapal patroli cepat agar dapat menandingi kapal-kapal asing yang rata-rata memiliki kapabilitas tinggi.

Kerja sama dan koordinasi antara TNI-AL, POLRI dan DKP dalam upaya penegakan hukum terkadang juga menjadi hambatan dalam upaya penegakan hukum di laut. Namun dengan keluarnya Undang-undang Perikanan yang baru maka kewenangan yang lebih jelas yang diperoleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) akan dapat mempermudah koordinasi tersebut dengan TNI-AL dan juga POLRI.

Dengan kondisi dasar beberapa aspek sebagaimana tersebut di atas, bagaimanakah praktek kerja sama perikanan internasional yang saat ini dijalankan oleh Indonesia?

Kerjasama Bilateral

Indonesia telah menjalin kerja sama internasional di bidang perikanan sejak 1968 dengan negara Jepang.¹⁴ Sejak itu sampai memasuki abad 21 ini lebih dari 20 (dua puluh) negara telah menjalin kerja sama bilateral di bidang perikanan. Dari sekian banyak negara tersebut, saat ini ada tiga negara yang secara khusus mendapat ijin untuk melakukan penangkapan ikan di wilayah ZEEI yaitu Thailand,¹⁵ Filipina¹⁶ dan Cina.¹⁷ Berdasarkan dokumen kerja

¹⁴ *Interim Agreement on Operation by Japanese Vessels in the Waters between the Indonesian Islands, July 27, 1968.*

¹⁵ *Arrangement between the Ministry of Marine Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia and the Ministry of Agriculture and Cooperatives of the Kingdom of Thailand on the Utilization of Part of the Total Allowable Catch in the Indonesian Exclusive Economic Zone, September 16th, 2002.*

¹⁶ *Arrangement between the Ministry of Marine Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia and the Department of Agriculture of the Republic of the Philippines on the Utilization of Part of the Total Allowable Catch in the Indonesian Exclusive Economic Zone, January 10th, 2002.*

¹⁷ *Bilateral Arrangement between the Ministry of Marine Affairs and Fisheries of the Republic of Indonesia and the Ministry of Agriculture of the*

sama perikanan bilateral dengan ketiga negara tersebut, nampak adanya beberapa kesamaan yang menjadi standar bentuk kerja sama yang disepakati. Kesamaan tersebut meliputi aspek waktu perjanjian yang lamanya 3 (tiga) tahun dengan opsi perpanjangan 3 (tiga) tahun berikutnya, penunjukkan lokasi titik-titik pemeriksaan (*check points*) dan pelabuhan pendaratan hasil tangkapan, daerah penangkapan ikan (*fishing ground*) yang boleh dimasuki, jenis kapal beserta jumlah dan ukurannya, ketentuan untuk mematuhi segala peraturan perundang-undangan Indonesia serta membayar sejumlah pungutan pada pemerintah. Terlihat pula bahwa tidak ada tertera dalam naskah perjanjian kerja sama tersebut berapa banyak sebenarnya jumlah ikan yang boleh ditangkap baik untuk tiap jenis kapal maupun secara total dalam periode tiap tahunnya.

Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) secara rutin mengeluarkan ketentuan mengenai Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan (JTB) baik secara total maupun per-wilayah perikanan di seluruh Indonesia. Selain itu, DKP melalui KEP. 23/MEN/2001 dan KEP. 38/MEN/2003 menetapkan angka produktifitas berbagai jenis kapal penangkap ikan. Nampaknya kombinasi dari dua hal tersebut yang dijadikan dasar pengalokasian jumlah dan jenis kapal asing diberikan pada ketiga negara tersebut di atas termasuk pungutan yang harus dibayarkan.

Keanggotaan Forum Perikanan Regional

Salah satu forum perikanan regional yang merupakan *statutory body* dari FAO ialah *the Indian Ocean Tuna Commission* (IOTC). Wilayah laut yang diklaim sebagai kompetensi forum ini termasuk seluruh ZEE Indonesia di Samudra Hindia. Banyak desakan yang diterima pemerintah untuk menjadi anggota penuh dari forum regional ini, tetapi sampai saat ini posisi Indonesia adalah sebagai "*cooperating non-contracting party*" sejak Desember 2002. Beberapa alasan untuk belum menjadi anggota penuh adalah tingginya biaya kontribusi tahunan yang mencapai US\$ 60,000 dan

People's Republic of China on the Utilization of Part of the Total Allowable Catch in the Indonesian Exclusive Economic Zone, December 19th, 2001

perlunya kajian lebih mendalam mengenai hak dan kewajiban satu negara anggota yang baru bergabung.

Khusus untuk pengelolaan ikan tuna sirip biru terdapat forum *Commission on the Conservation of Southern Bluefin Tuna* (CCSBT). Forum ini dibentuk untuk membuat upaya ataupun aturan pemanfaatan tuna sirip biru di kawasan bumi sebelah selatan. Saat ini, Indonesia berstatus sebagai "cooperating non-member" sejak Oktober 2002. Kegiatan yang paling menonjol dari forum ini adalah pengalokasi kuota penangkapan tuna sirip biru tiap tahunnya. Untuk tahun 2003/04 dialokasikan kuota sebesar 14.030 ton dimana Australia mendapat 5.265 ton; Taiwan 1.140 ton; Jepang 6.065 ton; Selandia Baru 420 ton; dan Korea Selatan 1.140 ton. Sedangkan Indonesia yang diperkirakan menjadi tempat pemijahan dan pembesaran ikan ini hanya dialokasikan sebesar 800 ton.

Kedua forum regional di atas termasuk jenis forum yang memiliki mandat pengelolaan sumber daya ikan, antara lain dengan mengalokasikan kuota tangkapan bagi tiap negara anggotanya. Keterlibatan Indonesia dalam forum perikanan regional yang lain diantaranya adalah SEAFDEC. Hanya saja forum ini lebih bersifat penelitian dan *advisory*.

Konvensi Perikanan Internasional

Selain ratifikasi terhadap UNCLOS'82, Indonesia tidak atau belum meratifikasi *Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 10, 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* dan *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*. Kedua perjanjian internasional tersebut memang bersifat mengikat sehingga memerlukan kajian komprehensif lebih seksama mengenai pengaruhnya terhadap Indonesia apabila mengikatkan diri. Namun Indonesia telah menyatakan mengadopsi instrumen pengelolaan sumber daya perikanan dunia yang tidak

bersifat mengikat alias sukarela yaitu *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF).

Saat ini DKP sedang menyusun dokumen rencana aksi nasional (*National Plan of Action*) yang tujuan utamanya untuk pencegahan dan penanggulangan *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, (IUU-Fishing). Rencana aksi untuk IUU-Fishing dianggap perlu diprioritaskan karena kegiatan penangkapan ikan yang melanggar hukum sangat merugikan negara dan juga mengancam kelestarian sumber daya ikan Indonesia.

Penutup

Berdasarkan tindakan dan posisi yang diambil Indonesia dalam mengelola sumber daya perikananannya, secara umum Indonesia menunjukkan tingkat kesiapan tertentu dalam menghadapi kerja sama regional. Beberapa sektor yang perlu dikembangkan ataupun disempurnakan lagi adalah hal-hal berikut:

1. Perlunya perbaikan sistem statistik perikanan agar perhitungan kapasitas usaha perikanan tangkap nasional dapat dilakukan. Salah satu definisi dari kapasitas usaha penangkapan ikan adalah jumlah total tangkapan yang diperoleh kapal/alat tangkap ikan dalam satu tahun dengan beroperasi secara normal. Pemahaman mengenai definisi dan besaran jumlah kapasitas tangkap seluruh alat tangkap di Indonesia sesungguhnya termasuk yang dipersyaratkan dalam berbagai konvensi perikanan internasional. Tanpa mengetahui rasio antara potensi sumber daya yang dimiliki dengan jumlah kapasitas usaha penangkapan ikan yang ada, maka satu negara sebenarnya tidak mengetahui tingkat keberadaan faktor input (kapal, alat dan kapital) dalam sektor perikananannya. Apakah faktor input terlalu tinggi (*over capitalized*) sehingga harus mengurangi kapal, alat ataupun waktu menangkap ikan. Ataupun masih terlalu rendah sehingga terbuka peluang untuk memberi ijin penambahan kapal/alat baru. Pemberian ijin penangkapan ikan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah, baik untuk armada nasional maupun melalui kerja sama bilateral, tidak memperhitungkan

kapasitas usaha armada nasional. Dasar perhitungan yang dipergunakan adalah hasil tangkapan yang didaratkan (*landing*).

2. Meningkatkan kemampuan penegakan hukum di lapangan mengingat luasnya wilayah laut yang harus dipantau setiap saat.
3. Meningkatkan kemampuan diplomasi internasional di kalangan pejabat-pejabat tinggi Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia maka Departemen Luar Negeri yang mendapat mandat untuk melakukan diplomasi dengan pihak luar. Oleh sebab itu, DKP perlu selalu melakukan koordinasi dan kerja sama dengan DEPLU tiap kali membahas masalah perbatasan ZEE. Namun hal teknis dalam cara-cara penarikan garis batas dan teknis operasional lainnya harus menjadi kemampuan dasar DKP.
4. Penyusunan berbagai Rencana Aksi Nasional sebagaimana diminta oleh FAO sebenarnya tidak akan terlalu sulit untuk dipenuhi oleh DKP karena adanya program-program pengelolaan sumber daya perikanan yang relevan dengan upaya dunia menjaga kelestarian sumber daya ikan. Hanya saja DKP perlu dengan jelas menunjuk siapa dalam struktur organisasi DKP yang diberi mandat dan tugas untuk mempersiapkan dokumen-dokumen ataupun naskah-naskah internasional tersebut.
5. Meninjau kembali perjanjian bilateral yang sudah ada terutama terkait dengan tidak tercantumnya kuota hasil tangkapan yang diijinkan untuk tiap kapal per-tahunnya. Dapat juga dirundingkan kemungkinan adanya hukuman pidana berupa kurungan badan/penjara selain denda untuk mencegah orang asing berniat melakukan tindakan melanggar hukum di wilayah perairan Indonesia.
6. Menyempurnakan kajian-kajian yang mengevaluasi untung-ruginya Indonesia mengikatkan diri pada satu konvensi internasional maupun forum perikanan regional. Terkadang kajian-kajian tersebut dibuat seakan hanya untuk memberikan justifikasi terhadap perlunya Indonesia mengikatkan diri pada

konvensi/forum tersebut sehingga yang dianalisis adalah manfaat negara bila menjadi anggota dan kerugiannya bila tidak menjadi anggota. Sedangkan kerugian negara apabila masuk menjadi anggota ataupun manfaatnya bila justru tidak mengikatkan diri pada konvensi/forum tersebut jarang diungkapkan.

7. Segera mengefektifkan¹⁸ peradilan khusus perikanan.

Daftar Pustaka

- Juda, Lawrence. 1996. *International Law and Ocean Use Management; the evolution of ocean governance*. Routledge, London.
- Direktorat Kelembagaan Internasional. 2003. *Batas-Batas Maritim Indonesia – Negara Tetangga*. Departemen Kelautan dan Perikanan
- Djalal, Hasjim. *Aspek Kelembagaan yang Diperlukan Dalam Kerjasama Pengelolaan Shared Stock Dalam Lingkup Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Workshop Pengembangan Kebijakan Internasional*. Jakarta, 30 Desember 2004.

¹⁸ Sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan