

BAB II

IMPLEMENTASI RPOA DI INDONESIA:

ANALISIS KERUMITAN MASALAH

Pada bab ini penulis akan mengaplikasikan analisis variabel kerumitan masalah pada studi kasus IUU Fishing wilayah Indonesia. Terdapat 3 karakter dari variabel kerumitan masalah yaitu *Incongruity*, *Asymmetry*, dan *Cumulative Cleavages*.

2.1 *Incongruity*

“To repeat, the defining characteristic of this category of problems is that the cost benefit calculus of an individual actor is systematically biased in favor of either the costs or the benefits of a particular course of action. Such a bias may be due to the objective distribution of material consequences, the perspective applied in assigning value to these consequences, or both.” (Underdal, 2002, pp. 3-45)

Incongruity ialah sebuah ketidaksesuaian atau sebuah keganjilan. Melihat pertimbangan *cost and benefit* yang dapat memunculkan bias yang didasari pertimbangan konsekuensi material, perspektif yang digunakan dalam menghadapi pertimbangan *cost and benefit* itu sendiri atau keduanya, hal tersebut merupakan karakteristik yang menentukan dari kategori kerumitan masalah disini. Oleh karena itu, aktor yang mementingkan kesejahteraan sendiri hanya akan peduli terhadap semua kepentingannya dan tidak menghiraukan kesejahteraan aktor lain. Inti dari *Incongruity* ini adalah adanya ketidaksepahaman yang diakibatkan oleh para aktor anggota dari sebuah rezim itu menganggap sebuah isu sebagai permasalahan (Underdal, 2002, pp. 3-45)

Dalam *Regional Plan of Action*, terdapat beberapa permasalahan *Incongruity* yang ada. Permasalahannya adalah ada beberapa negara yang menjadi anggota *Regional Plan of Action* dan termasuk dalam kategori negara yang

melakukan IUU Fishing. Hal tersebut menjadi pemicu permasalahan *Incongruity* dan terdapat 3 faktor kejahatan pada IUU Fishing yaitu: (Fauzi, 2005, pp. 28-29):

1. *Over Demand* ikan dunia

Pada saat ini ikan sudah menjadi salah satu kebutuhan pokok pangan dunia dan memiliki nilai jual yang tinggi di pasar dunia. Tingginya harga dan permintaan, di sisi lain pasokan ikan dunia menurun, sehingga terjadinya *Over Demand*. Terutama jenis ikan laut seperti tuna dan lobster. Para pengusaha ikan pun melakukan *Fishing Ground* atau menangkap ikan ditempat yg baru. Hal tersebut, memicu terjadinya legal atau illegal fishing untuk memenuhi pemasukan ikan bagi negaranya. Contohnya Uni Eropa sebagai negara tertinggi untuk permintaan ikan, pada tahun 2017 nilainya mencapai *USD 30 billion* dan China menempati negara ekspor tertinggi di tahun 2019 mencapai *USD 20 billion* (Comtrade, 2019).

2. Disparatis (perbedaan) Harga Ikan Dunia

Perbedaan harga ikan dunia mendorong adanya praktek *illegal fishing*, baik ikan segar utuh (*whole fish*) maupun produk ikan lainnya. Contohnya: Vietnam membandingkan harga ikan dengan Indonesia sehingga vietnam dapat mengukur harga yang akan dijual di Vietnam dengan melihat harga di Indonesia.

3. Penangkapan Ikan secara berlebihan (*Overfishing*)

Penangkapan ikan yang dilakukan tidak mengenal batas penangkapan sehingga mengalami kelangkaan ikan atau *Overfishing* yang telah melakukan fishing ground namun tidak mencukupi kebutuhan penangkapan sehingga melakukan *illegal fishing*.

2.1.1 Anggota *Regional Plan of Action* melakukan IUU Fishing

Permasalahan *incongruity* mengenai isu IUU Fishing melalui RPOA tidak terlepas dari aktor yang merupakan negara-negara anggota RPOA yang turut melakukan IUU Fishing, sebanyak 78 kapal Filipina, 188 kapal Vietnam, 22 kapal Thailand, dan 52 kapal Malaysia tertangkap melakukan IUU Fishing di Indonesia dari tahun 2014-2017 (KKP, 2017).

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi negara lain untuk memenuhi kebutuhan ikan sehingga melakukan IUU Fishing, yaitu Indonesia sebagai wilayah akan potensi sumber daya laut yang besar dari beberapa kasus yang memicu terjadinya legal atau illegal fishing untuk memenuhi pemasukan ikan bagi negaranya. Secara umum terdapat dua jenis kejahatan dalam perikanan yaitu modus kejahatan terkait perikanan seperti pemalsuan dokumen, memodifikasi kapal tanpa izin, pelanggaran *fishing ground*, menggunakan alat tangkap terlarang, *transshipment* ilegal di laut, dll. Jenis kejahatan lainnya yaitu kejahatan terkait perikanan seperti transaksi BBM Ilegal, tindak pidana imigrasi (penyelundupan manusia dan pemalsuan dokumen keimigrasian), tindak pidana Bea dan Cukai, dll (Santoso, 2014, p. 10).

Vietnam

Dalam laporan penangkapan Indonesia terkait IUU Fishing yang terjadi di Indonesia tercatat bahwa Vietnam merupakan penyumbang pelaku terbanyak sebagai pelaku IUU Fishing dengan angka 364 kapal di tahun 2015. Pelanggaran internasional ini tentunya sangat merugikan bagi Indonesia ketika ketika sumber daya alam dan kedaulatan Indonesia terganggu karena dijarah oleh negara lain. Di tahun 2014-2015 tercatat menelan kerugian hingga 300 Triliun rupiah akibat dari aktivitas tersebut (Hibatulla, 2018, hal. 108)

Aktivitas pencurian ikan yang sudah diberantas oleh Indonesia sejak 2014, namun hal tersebut belum dapat sepenuhnya berhenti di wilayah perairan Indonesia. Aksi ilegal yang dilakukan para pencuri dari negara lain itu, bahkan menggunakan modus baru dalam menjalankan rencananya. Modus baru tersebut didapat setelah empat kapal ikan asing (KIA) berbendera Vietnam ditangkap oleh TNI Angkatan Laut. Empat kapal tersebut dikawal langsung oleh dua kapal milik *Vietnam Fisheries Resources Surveillance* (VRS), yaitu kapal Klem Ngu 2142124 dan 21463. Kedua kapal tersebut bersama empat kapal lain menerobos masuk melewati eksklusif (ZEE) Indonesia. VRS tidak lain adalah Lembaga pemerintahan Vietnam yang bergerak dibawah Kementerian Pertanian dan Pengembangan Daerah Tertinggal negara tersebut. Lembaga tersebut adalah satuan tugas non militer yang bertanggung jawab untuk melakukan patrol atau *Monitoring and Surveillance*. Selain itu Lembaga tersebut juga bertugas untuk menindaklanjuti pelanggaran hukum serta inspeksi kegiatan perikanan di wilayah yang ada di bawah hukum Vietnam (Iqbal & M, 2017).

Terdapat 3 alasan utama yang menjadi pemicu kapal-kapal Vietnam terus-menerus melakukan IUU Fishing di Indonesia yaitu merosotnya sumber stok daya ikan di Vietnam yang mendorong kapal-kapal penangkap ikan secara illegal memsasaki wilayah perairan Indonesia, menurut para nelayan Vietnam dari segi kualitas rasa ikan di Indonesia dikatakan lebih lezat dibandingkan rasa ikan di Vietnam dan para nelayan menganggap daerah Natuna masih berada di wilayah tangkapan ikannya (Manalu, 2017). Hal tersebut berdasarkan data dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) yang kembali menangkap 8 kapal nelayan berbendera Vietnam yang ditangkap dalam selang waktu 5 hari dan

kemudian 5 kapal ditangkap Polair pada selang 4 hari berikutnya. Paska ditangkap kemudian para nelayan diinterogasi terkait alasan mereka yang tetap mencuri ikan di perairan Indonesia (Idris, 2017).

Filipina

Keberadaan Laut Sulawesi yang berbatasan langsung dengan Filipina dan sering terjadinya fenomena IUU Fishing di wilayah perairan tersebut, tepatnya perairan Sulawesi. Mengingat luasnya perairan laut Indonesia yang mencapai 5,8 juta kilometer persegi, luas wilayah laut zona ekonomi eksklusif (ZEE) mencapai 2,7 juta kilometer persegi, panjang garis pantai 80.791 kilo meter persegi, dan panjang base line 13.179 kilo meter persegi. Maka tidak heran sering terjadi fenomena IUU Fishing di perairan Indonesia khususnya laut Sulawesi (Uno, 2017).

Diduga sekitar 200 kapal nelayan Filipina menangkap ikan tuna secara illegal diperairan Maluku, Sulawesi, Maluku Utara dan Papua. Armada nelayan kapal Filipina sering masuk jauh ke wilayah perairan pedalaman, bahkan sering dekat pantai. Kapal-kapal Filipina sering dikenal dengan pump-boat, dibuat dari kayu lapis menggunakan mesin diesel yang cukup tinggi. Pump- boat Filipina kurang dari 10 GT, berawak dari rata-rata 10 orang, mempunyai daya jelajah yang sangat tinggi untuk menangkap ikan tuna dan dibawa ke pelabuhan General Santos, Filipina dalam keadaan segar (Lewerissa, 2018, hal. 56-57).

Penyebab dari fenomena IUU Fishing itu sendiri jika dilihat secara umum dikarenakan kebutuhan ikan dunia yang terus meningkat namun di sisi lain pasokan ikan dunia menurun, terutama pada jenis ikan laut yang berekonomi

tinggi seperti Tuna, hal tersebut yang mendorong (KIA) kapal ikan asing berburu ikan di manapun dengan cara yang legal atau ilegal. Kemudian *Fishing ground* di Negara lain termasuk Filipina sudah mulai habis, sementara di Indonesia sendiri khususnya di laut Sulawesi masih menjanjikan, hal tersebut yang menyebabkan para nelayan Filipina harus mempertahankan produksi pengolahan ikan di negaranya dan hal tersebut yang mendorong mereka masuk ke perairan Indonesia (Diplomasi, 2015, hal. 10-11) .

Transshipment merupakan sebuah modus illegal fishing yang membawa hasil tangkapan laut langsung ke negara lain sehingga suatu negara sebagai pemilik wilayah penangkapan tidak mendapatkan keuntungan secara ekonomi. Modus pencurian ikan berupa alih muatan terhadap pemilik kapal-kapal Indonesia yang umumnya menangkap ikan di laut territorial dan zona ekonomi Indonesia (ZEEI), lalu hasil tangkapan dibawa ke laut lepas untuk dialihmuatkan oleh kapal Asing salah satunya ialah Filipina yang terjadi di Sulawesi Utara dan Maluku Utara (Sari S. M., 2017).

Malaysia

Negara Malaysia menjadi salah satu negara juga yang turut melakukan IUU Fishing di wilayah perairan Indonesia. Tertangkapnya kapal berbendera Malaysia bermuatan 1 Ton ikan hasil curian di Kawasan selat Malaka Nusa Tenggara Timur (NTT) yang sedang melakukan kegiatan penangkapan ikan tanpa adanya izin dari pemerintah Indonesia, yang mana daerah tersebut masih menjadi ZEE Indonesia. Kapal tersebut melakukan penangkapan dengan menggunakan alat tangkap trawl yang secara perundang-undang telah dilarang di Indonesia (Jati, 2015).

Hal yang melatarbelakangi Malaysia masih sering melakukan kegiatan IUU Fishing di wilayah perairan Indonesia ialah menipisnya sumber daya laut Malaysia, sementara pemerintah Malaysia harus memenuhi kebutuhan perikanan mereka. Dapat dilihat dari pengeluaran untuk konsumsi harian masyarakat Malaysia dari sector perikanan dan makanan hasil olahan pangan hasil laut mencapai 22% dan ini tertinggi dibanding komoditas nasi 9%, daging 14%, buah 6%, dan sayuran 11% (Adhiatma, 2019).

Permasalahan IUU Fishing antara Indonesia dengan Malaysia sangat kompleks. IUU Fishing tidak saja di perairan Indonesia, tetapi bisa juga di perairan Malaysia. Masih belum tuntasnya batas tersebut, batas perairan kedua negara di sejumlah tempat, seperti di Selat Malaka, menyebabkan sering terjadinya kasus-kasus pelanggaran wilayah yang dilakukan oleh nelayan-nelayan di kedua negara., tidak jarang permasalahan tersebut menuai konflik hubungan kedua negara. Nelayan dari masing-masing pihak merasa bahwa mereka tidak melakukan pelanggaran wilayah, sementara aparat keamanan yang bertugas di perairan perbatasan melihat dari sisi yang lain, bahwa nelayan-nelayan tersebut dianggap telah melakukan pelanggaran batas wilayah perairan dan oleh karena itu perlu adanya tindakan dengan mengusirnya atau di tangkap dan diproses secara hukum (Muhamad, 2012, p. 78).

Menurut pengurus Abdul Halim sebagai pengurus LSM Koalisi Rakyat untuk Keadilan Rakyat (KIARA), modus yang digunakan Polisi Laut Malaysia terhadap sejumlah nelayan Indonesia ialah menarik nelayan-nelayan tradisional Indonesia dari laut nasional ke wilayah perairan Malaysia dan menepkan mereka

sebagai pencuri ikan atau perompak. Dalam kasus tersebut berarti Polisi Laut Diraja Malaysia kerap memasuki wilayah perairan Indonesia (KIARA, 20115).

Thailand

Thailand merupakan negara dengan luas wilayah 513.120,00 km², di mana 0,43% adalah perairan dan 510.890,00 km² merupakan daratan dan memiliki sumber daya perikanan yang terbatas. Namun dengan kecilnya wilayah perairan Thailand dan sumber daya perikanan, Thailand memasuki urutan negara eksportir produk perikanan terbesar di dunia. Tidak bisa dipungkiri bahwa hasil perikanan yang menjadikan Thailand sebagai negara pengeksportir sumber daya perikanan terbesar di dunia salah satunya dari laut Indonesia yang ditangkap secara ilegal. Di mana pada tahun 2014 pendapatan sektor perikanan menyumbang 1,6% dari GDP Thailand dan menurun di tahun 2015 sekitar -3,1% dan salah satu sebab di antaranya Indonesia konsisten dengan pemberantasan kegiatan IUU Fishing di Laut Indonesia.

Uni Eropa menilai Thailand telah melakukan *overfishing* di wilayah mereka dan Indonesia, sehingga Uni Eropa menganggap Thailand sudah meremehkan aturan Internasional, selanjutnya Uni Eropa memberi sanksi berupa pelanggaran ekspor komoditas makanan laut ke Uni Eropa, sementara ekspor makanan laut Thailand ke Uni Eropa menyumbang 10% dari total ekspor negara Thailand dan jika hukuman tersebut diberikan kepada Thailand, maka akan rugi sebesar US\$ 7 Miliar atau sekitar Rp 95 Triliun Rupiah pertahun.

Tindakan *overfishing* yang dilakukan Thailand di wilayah perairannya, tentu membuat menipisnya sumber daya laut yang ada di Thailand. Sehingga

membuat Thailand yang terus menerus melakukan IUU Fishing di tempat lain untuk dapat memenuhi kebutuhan tersebut (Sari A. P., 2015). Beberapa praktek kriteria IUU Fishing Thailand terhadap wilayah perairan Indonesia seperti, alat tangkap yang tidak diizinkan, memasang rumpon tanpa sepengetahuan WPP RI, dokumen tidak lengkap, dokumen palsu, bahkan tidak memiliki dokumen (IUP dan SPI) sama sekali dan isu tenaga kerja. Berdasarkan data dari KKP, terdapat 80 orang tenaga kerja asing (anak buah kapal) asal Thailand sudah dipindahkan dari Benjina ke pelabuhan Tual. Keberadaan ABK tersebut menggunakan dokumen palsu untuk masuk ke wilayah Indonesia dan bekerja di PT PBR tanpa melalui prosedur yang jelas (Lewerissa, 2018).

Berdasarkan data yang didapat, alasan dari keempat anggota RPOA melakukan IUU Fishing di wilayah perairan Indonesia karena merosotnya sumber daya ikan di Vietnam dan Filipina, dan belum jelasnya batas wilayah di Vietnam dan Malaysia sehingga para nelayan masih menganggap daerah tersebut sebagai daerah tangkapannya. Adapun berbagai cara yang dilakukan keempat negara tersebut seperti, menangkap ikan dengan menggunakan alat tangkap trawl, memasang rumpon tanpa sepengetahuan WPP RI, dan menggunakan modus *Transshipment*.

Tabel 2.3 Kerugian Indonesia Akibat IUU Fishing

No	Negara	Wilayah IUU di Indonesia	Kerugian (RP)	Tahun
1.	Thailand	Pontianak	16,5 Miliar	2014
2.	Vietnam	Natuna	300 Triliun	2014-2015
3.	Malaysia	Nunukan dan Tarakan	10,3 Miliar	2015
4.	Filipina	Maluku	101.040 Triliun	2015-2016

2.2 Asymmetry

"A problem is asymmetrical to the extent that the parties involved are (or perceive themselves to be) coupled in such a way that their values are incompatible or their interests negatively correlated. The typical upstream-downstream relationship is a good example of negatively correlated interests." (Underdal, 2002, pp. 3-45)

Bisa diartikan sebagai hubungan yang tidak seimbang bahkan bisa bersifat negatif antara aktor anggota sebuah rezim yang dikarenakan oleh kepentingan nasional yang berbeda-beda. Adanya permasalahan Incongruity sangat berkaitan dengan permasalahan Asymmetry yang terjadi. Nantinya hal tersebut bisa semakin memperkecil kemungkinan-kemungkinan para aktor anggota sebuah rezim melakukan kerja sama secara suka rela untuk mewujudkan tujuan dari RPOA tersebut (Underdal, 2002).

Malaysia, Filipina, Thailand dan Vietnam merupakan negara anggota RPOA yang saling Symmetry melakukan kegiatan IUU Fishing yang tidak sesuai prinsip RPOA, dapat dilihat 78 kapal Filipina, 188 kapal Vietnam, 22 kapal Thailand dan 52 kapal Malaysia yang tertangkap di wilayah perairan Indonesia.

Intinya, permasalahan Asymmetry dilihat dari kepentingan nasional masing-masing negara anggota rezim yang berbeda satu sama lainnya. Masing-masing negara akan melakukan tindakan atau mengeluarkan kebijakan yang menurut mereka bisa melindungi kedaulatan negara atau bisa mencapai kepentingan nasionalnya. Tindakan suatu negara atau kebijakan yang dikeluarkannya hanya akan menguntungkan negara itu saja walaupun nantinya akan mengakibatkan kerugian bagi negara lain di dalam rezim tersebut. Hal ini lah yang mengakibatkan munculnya permasalahan Asymmetry dalam suatu rezim internasional.

2.2.1 Joint Regional RPOA-IUU

Joint Regional merupakan hasil dari pertemuan Indonesia dengan Australia yang berpendapat bahwa dalam mencari solusi menanggulangi praktik penangkapan ikan illegal dan mengembangkan praktik penangkapan ikan yang bertanggung jawab. Kemudian disetujui bahwa *Joint Regional Action* merupakan pendekatan terbaik dalam mengatasi permasalahan ini, dengan catatan bahwa negara bekerja sama dapat meminimalisir pengeluaran negara dan kesulitan negara-negara menerapkan hukum dalam upaya memerangi nelayan yang melakukan praktik penangkapan ikan illegal. Kerja sama tersebut diberi nama *Regional Plan of Action (RPOA) to Promote Responsible Fishing Practices including Combating IUU Fishing in the Region*.

Langkah adopsi rezim internasional tersebut ke dalam rezim regional merupakan amanat yang diatur secara tegas dalam *International Plan of Action (IPOA)* ketentuan mengenai “*Cooperation Between States*”. Dalam ketentuan *Cooperation between States Number 28.1-28.7, IPOA to Prevent, Deter and*

Eliminate IUU Fishing mengamanatkan bahwa dalam rangka koordinasi, negara-negara melakukan pertukaran data atau informasi mengenai kapal perikanan yang sesuai dengan syarat-syarat yang berlaku:

1. Kerja sama dalam manajemen dan verifikasi data dan informasi dalam penangkapan ikan
2. Kerja sama dalam pembuatan Kebijakan
3. Mengembangkan dalam transfer keahlian dan teknologi
4. Mengembangkan mekanisme kerja sama dalam merespon praktik penangkapan ikan ilegal
5. Kerja sama dalam *Monitoring, Control and Surveillance (MCS)* termasuk melalui perjanjian atau kesepakatan internasional.

Kerja sama bilateral antara Indonesia dan negara-negara anggota *Regional Plan of Action* dalam penanggulangan IUU Fishing perlu dilakukan mengingat kegiatan ilegal ini mengancam keberadaan dan kelestarian sumber daya perikanan Indonesia. Setidaknya terdapat empat negara tetangga yang perlu diperhatikan Indonesia dalam penanggulangan IUU Fishing secara bilateral. Keempat negara tersebut ialah Thailand, Vietnam, Filipina, dan Malaysia, dikarenakan para nelayannya sering memasuki dan menangkap secara ilegal di perairan Indonesia.

Kerja sama Bilateral Indonesia-Filipina

Pada tahun 2014 terdapat pertemuan antara Menteri luar negeri Indonesia dan Filipina yaitu Dr.R.M Marty Natalegawa dan Albert F. Del Rosario yang mendatangi tiga kesepakatan yang terdapat dalam pertemuan ke 6 yaitu *Joint*

Commission for Bilateral Cooperation (JCBC). Salah satu perjanjian yang di tandatangani ialah *Plan of Action* 2014-2016 antara Indonesia-Filipina. Penandatanganan ini dilakukan untuk meningkatkan hubungan bilateral antara kedua negara. Pada *Plan of Action* ini berisi langkah-langkah konkrit yang disetujui oleh kedua negara yang di mana beberapa di antaranya membahas mengenai maritime dan IUU Fishing.

Seperti pada poin "*IV Security and Defense, and Border Cooperation, Agreement on Cooperative Activities in the Field of Defense and Security*". Pada poin tersebut dijelaskan bahwa kedua negara harus siap dan saling memberi informasi terkait keamanan laut di sekitar kawasan agar kerja sama berjalan dengan baik dan yang diharapkan jika terjadi kasus IUU Fishing dapat segera di tindak sesuai hukum masing-masing negara. Keamanan laut sangat penting untuk dijaga demi keberlangsungan mata pencahariannya warga di pesisir pantai dan untuk mengurangi jumlah pengangguran di masing-masing negara.

Dengan dimilikinya potensi sumber kelautan dan perikanan yang sangat besar, wilayah Maluku Utara menjadi salah satu sasaran utama nelayan asing untuk melakukan praktek IUU-Fishing. Tercatat pada data Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Maluku Utara tahun 2014, kasus pencurian ikan atau IUU-Fishing paling banyak dilakukan oleh Filipina. Hal ini tentunya menyebabkan Maluku Utara mengalami kerugian hingga triliun rupiah (Patty, 2014).

Sejumlah potensi keunggulan Maluku Utara apabila dibandingkan dengan potensi pada provinsi yang ada di Indonesia bagian timur. Maluku Utara masih memegang peran penting bagi lintas migrasi ikan dari Samudara Pasifik ke perairan Indonesia sehingga beberapa jenis ikan seperti cakalang bisa ditemukan

dengan mudah diperairan Maluku Utara sepanjang tahun. Perikanan tangkap di Maluku Utara mencapai 1,1 juta ton pertahunnya dengan potensi lestari 500.00 ton pertahun, sedangkan budidaya perikanan potensinya mencapai sekitar 100.00 hektar dan tersebar di 10 kabupaten dan kota yang ada di Provinsi Maluku Utara (Warta Ekonomi.co.id, 2017).

Ikan cakalang dan tuna merupakan komoditas perikanan yang paling unggul dan dominan di Maluku Utara khususnya di Pulau Ternate, Hiri, Maitara, dan Tidore. Sedangkan Ikan Kerapu merupakan komoditas unggulan di pulau Siko, Laigoma dan Gafi (Dr. Armen Zulham & Thomas Ralp Matulete, 2017, p. 9). Secara umum, komoditas cakalang dan tuna adalah komoditas yang berbasis pada upaya penangkapan sehingga komoditas ini tidak sepenuhnya dapat menjamin ketersediaan komoditas tersebut hanya mengandalkan ketersediaannya dari alam, tanpa ada upaya budi daya yang memadai.

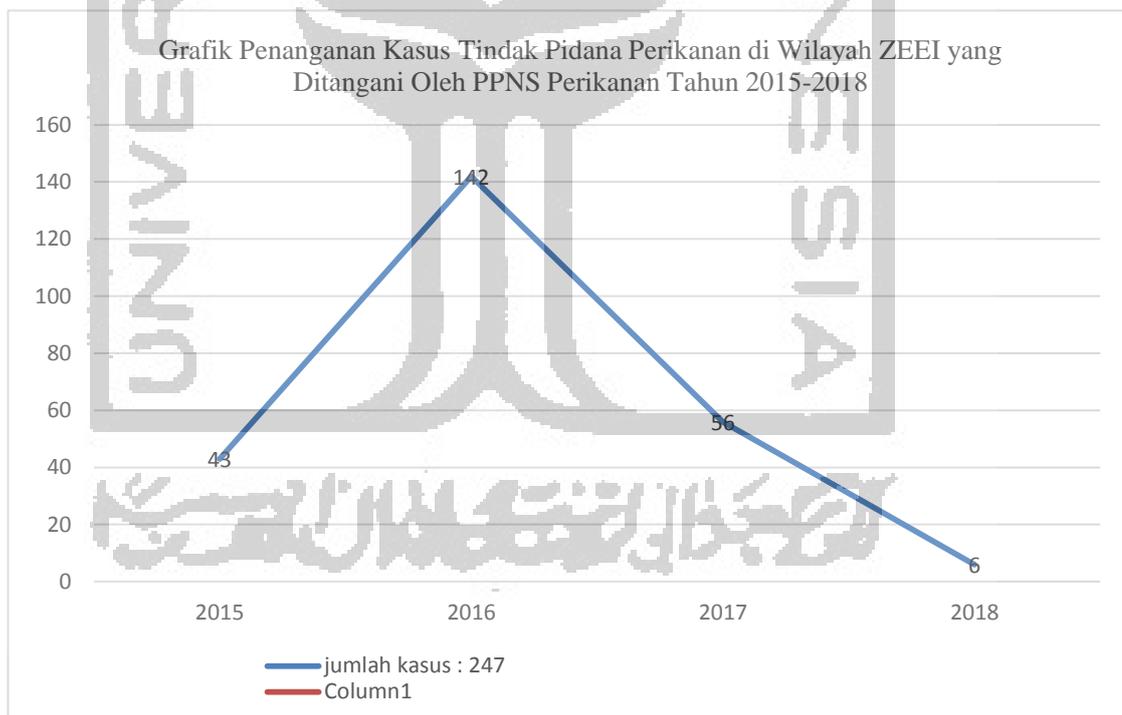
Provinsi Maluku Utara memiliki letak wilayah bertepatan di WPP 715 dan 716 yang merupakan wilayah potensi produksi tuna nasional, serta menjadi bagian dari Rencana Pengelolaan Perikanan Tuna Cakalang dan Tongkol (RPP-TCT) yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 107/KEPMEN-KP/2015 (Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, 2015).

Praktek IUU-*Fishing* dari tahun ke tahun semakin meningkat, ini di tunjukan dengan semakin meningkatnya penangkapan yang dilakukan oleh aparat keamanan yang beroperasi di lautan. Maraknya IUU-*Fishing* yang terjadi dikarenakan banyak penyebab, salah satu penyebabnya yaitu penyelewengan izin pengadaan kapal yang terjadi secara sistematis. SIPI atau yang dikenal dengan

Surat Izin Penangkapan Ikan merupakan sebuah dokumen yang harus dimiliki oleh nelayan Indonesia untuk dapat melakukan operasi penangkapan ikan di laut Indonesia.

Namun para pelaku IUU-Fishing, pengusaha asing melakukan pelanggaran bersama pemain lokal yang berpura-pura mengimpor kapal, jadi kapal tersebut sebenarnya dibawah naungan pengusaha Indonesia, akan tetapi mengatas namakan orang-orang Indonesia. Pengusaha asing bisa melakukan penangkapan ikan di laut Indonesia. Fenomena ini merupakan salah satu dari faktor mengapa IUU-Fishing di Indonesia terus bertambah dari tahun ke tahun.

Tabel 2.4: Grafik Penanganan Kasus Tindak Pidana Perikanan di Wilayah ZEEI yang Ditangani Oleh PPNS Perikanan Tahun 2015-2018



Sumber: Direktorat Penanganan Pelanggaran Ditjen PSDKP KKP

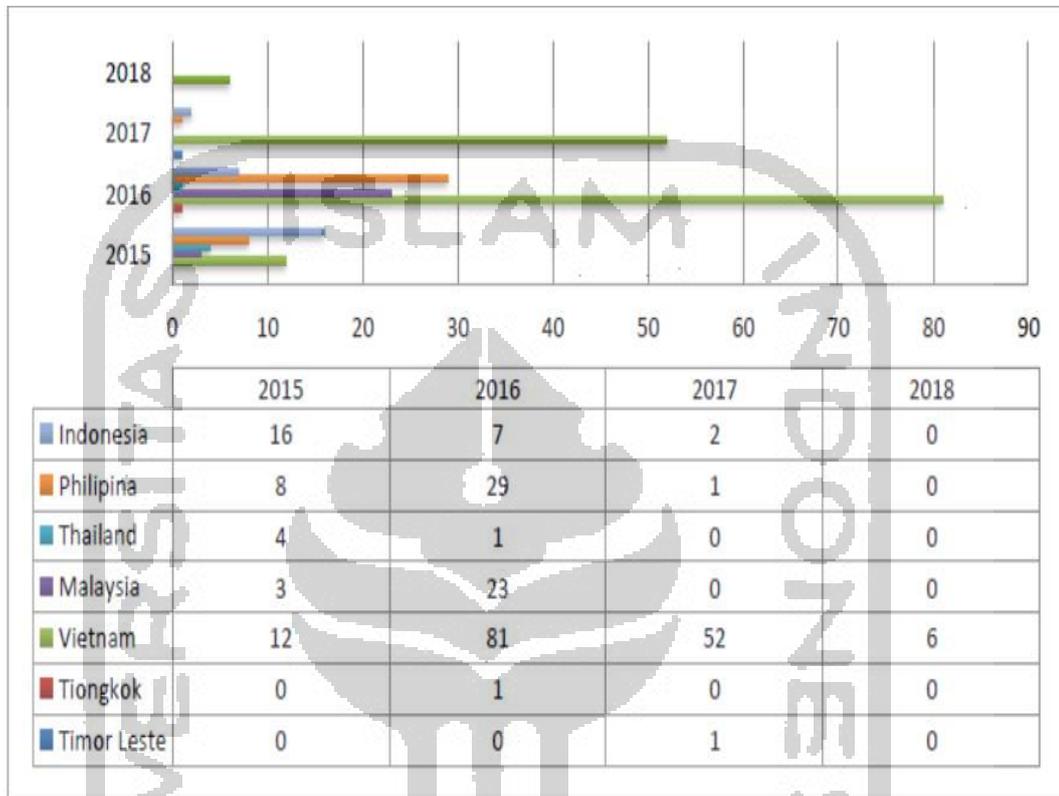
Pada tahun 2015 tercatat sebanyak 16 Ton ikan tuna hasil tangkapan nelayan asing dari Filipina diamankan oleh Kapal Polisi (KP) balawa saat melakukan patroli di perairan Halmahera, Maluku Utara. kedua kapal beserta ABK (Anak Buah Kapal) ditangkap saat melakukan aktivitas penangkapan ikan jenis tuna di lokasi 45-50 Mil laut sebelah Timur Laut Pulau Morotai (Yamin, 2015).

Kegiatan IUU-*Fishing* telah banyak merugikan Indonesia, kerugian yang dialami baik secara sosial, ekonomi, politik dan lingkungan. Menyatakan dampak ekonomi, setiap tahun diperkirakan Indonesia mengalami kerugian akibat IUU IUU-*Fishing* sebesar Rp. 101.040 triliun pertahun (Sutari, 2017). Kerugian ekonomi lainnya adalah hilangnya nilai ekonomis dari ikan yang dicuri, pungutan hasil perikanan (PHP) akan hilang, dan subsidi BBM dinikmati oleh kapal perikanan yang tidak berhak.

Adanya tren penurunan dan perdagangan kasus tindak pidana perikanan di wilayah ZEEI sejak 2017 sampai dengan April 2018 merupakan *deterrent effect* dari kebijakan penenggelaman kapal bagi pelaku tindak pidana perikanan. Berdasarkan data dari Direktorat Penanganan Pelanggaran yang merupakan unit kerja penyidikan dari Ditjen PSDKP, Kementerian Kelautan dan Perikanan ada 363 kapal perikanan yang telah ditenggelamkan dari Oktober 2014 sampai dengan Oktober 2017 (Sistiyanto, 2018).

Selanjutnya pada Tabel 2.5 di bawah, penulis menampilkan data penanganan kasus tindak pidana perikanan yang terjadi di wilayah ZEEI berdasarkan bendera kapal.

Tabel 2.5: Penanganan Kasus Tindak Pidana Perikanan yang Terjadi di Wilayah ZEEI Berdasarkan Bendera Kapal



Sumber: Direktorat Penanganan Pelanggaran Ditjen PSDKP KKP

Kerja sama bilateral Indonesia- Filipina ini menjadi bukti bahwa masing-masing negara yang yang tergabung di dalam *Regional Plan of Action* memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai. Dalam pelaksanaan kerja sama bilateral Indonesia-Filipina ini melanggar hukum wilayah perairan Indonesia khususnya Maluku dan hal tersebut menimbulkan kerugian yang sangat besar dialami pemerintah Indonesia dan juga para nelayan. Hal ini bisa memperkecil kemungkinan para actor anggota *Regional Plan of Action* yang terlibat kerja sama ini melakukan kerja sama sukarela untuk mewujudkan rezim tersebut.

Kerja sama Bilateral Indonesia-Malaysia

Permasalahan yang terjadi di perbatasan Indonesia- Malaysia ialah masalah nelayan di wilayah perbatasan yang belum disepakati garis batasnya. Pada bulan Oktober 2011, kedua negara sepakat untuk membuat *Mou Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies pada wilayah yang belum disepakati (the overlapping claim maritime areas)*. Diadakannya kesepakatan tersebut dikarenakan telah terjadi beberapa insiden-insiden yang menyita perhatian kedua negara. Tujuan dari perjanjian ini adalah kedua negara sepakat untuk membantu kapal tradisional yang hilang untuk kembali ke perairan negara masing-masing dan tidak menangkap dan membuat hukuman kepada nelayan tradisional kecuali untuk kapal yang melakukan illegal fishing dan menggunakan bahan peledak dan kimia (Dr. Widodo, 2017).

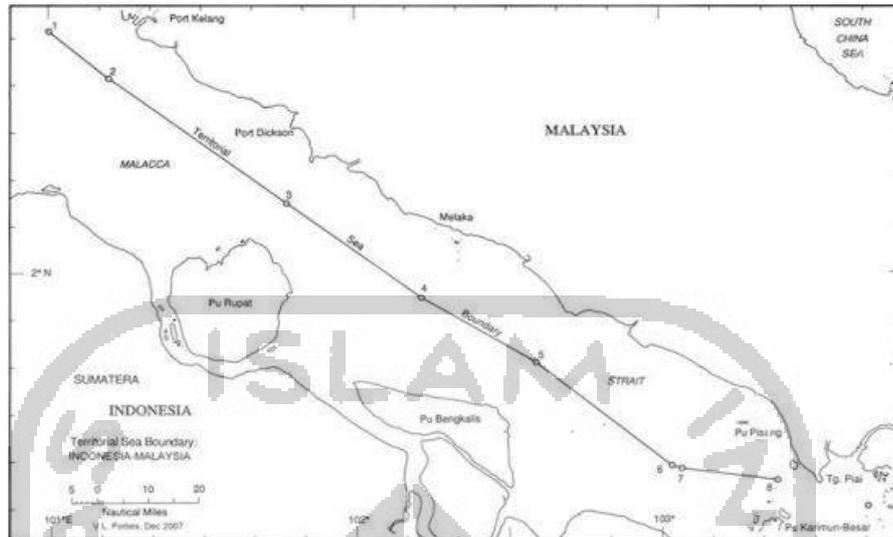
Diawali dari kasus personil KKP pada 7 April 2001 dan banyaknya penangkapan nelayan yang terjadi di area *overlappingclaim* yaitu Selat Malaka. Indonesia dan Malaysia akhirnya sepakat untuk menyelesaikan masalah tersebut. Didasari keinginan kedua negara tersebut untuk mencegah terjadinya penangkapan nelayan di Selat Malaka dan untuk mencegah adanya praktik illegal fishing serta untuk memperbaiki tatanan hubungan bilateral kedua negara, Indonesia dan Malaysia sepakat menyelesaikan masalah ini melalui jalur diplomasi (Perikanan, 2001).

Perlu dipahami bahwa *Mou Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies* tidak bertujuan untuk

pemberantasan illegal fishing, namun bertujuan untuk memberikan pedoman bagi aparat penegak hukum kedua negara dalam rangka penanganan terhadap nelayan yang eraktivitas di wilayah *unresolved maritime boundary areas*. MoU tersebut hanya mengatur di wilayah Selat Malaka, di mana apabila aparat penegak hukum dari salah satu negara mendapati adanya kapal nelayan dari negara lain melakukan penangkapan ikan di wilayah yang diatur maka dilakukan pengusiran saja kecuali nelayan tersebut menangkap ikan dengan menggunakan alat tangkap yang dilarang oleh MoU (bahan peledak, racun dan listrik) (Dr. Widodo, 2017).

Sejak 1957, Indonesia sudah menerima lebar laut wilayah 12 mil. Indonesia juga menyatakan bahwa di selat-selat yang lebarnya kurang dari 24 mil, garis batas laut wilayah Indonesia dengan negara tetangga di tarik di tengah selat (*median line*). Lalu, pada 1969, Malaysia juga menerima ketetapan lebar laut wilayah yang 12 mil tersebut. Karena lebar bagian selatan dari Selat Malaka tersebut kurang dari dua kali 12 mil (di bagian paling selatan lebar Selat Malaka kurang lebih 8 mil), setelah mengadakan perundingan di Jakarta pada Maret 1970, perjanjian antara Indonesia dan Malaysia tentang garis batas laut wilayah masing-masing telah disepakati dan ditanda-tangani. Kesepakatan tentang luas wilayah negara di selat tersebut diambil dari garis tengah yang ditarik dari titik-titik terluar masing-masing negara di Selat Malaka tersebut. Perjanjian ini telah diratifikasi oleh kedua negara dan mulai diberlakukan sejak pertukaran Piagam Ratifikasi pada 8 Oktober 1971 (Suparlan, 2011, p. 47).

Gambar 2.6 Indonesia dan Malaysia: Batas Laut Teritorial di Selat Malaka, 1970



Sumber: (Yuniar, 2014, p. 2)

Batas maritim antara Indonesia dengan Malaysia di Selat dimulai sejak tanggal 27 Oktober 1969 yang menetapkan batas landas kontinen. Perjanjian tersebut masih berdasarkan ketentuan-ketentuan hasil konferensi Hukum Laut PBB I tahun 1958. Kedua negara belum menyepakati batas Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) di Selat Malaka Sehingga kedua negara saling mengklaim garis batas Zona Ekonomi Eksklusif di Selat Malaka yang menyebabkan terbentuknya kawasan tumpang tindih atau *overlapping claim* maritim area (Keamanan, 1990).

Setelah adanya MoU *Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies* yang ditandatangani pada Bulan Januari Tahun 2012, Maka penahanan nelayan yang sedang melakukan aktivitas di area *overlapping claim* tidak ditahan tetapi hanya dilakukan pengusiran saja atau diperingati untuk masuk daerah teritorial asalnya terkecuali yang melakukan illegal fishing dan menggunakan alat tangkap yang tidak diizinkan seperti obat-obatan Kimia maupun bahan peledak yang dapat merusak

ekosistem di laut. Di Indonesia selain bahan kimia, dan alat peledak penggunaan trawl atau pukat harimau juga dilarang bereda dengan Malaysia penggunaan trawl masih dipakai oleh para nelayan yang mencari ikan.

Dalam Implementasi MoU ini kedua negara memiliki beberapa kendala yang dihadapi oleh kedua negara antara lain, pertama dalam penerapan MoU ini adalah adanya perbedaan pandangan terhadap bobot kapal yang dapat dilaksanakan pengusiran. Pihak Malaysia tidak mengenal adanya pembatasan bobot berdasarkan kriteria nelayan tradisional, sedangkan di Indonesia nelayan dibawah 7 *Gross Tonnage* (GT) merupakan nelayan tradisional yang dalam kapalnya tidak dilengkapi *Global Positioning System* (GPS) sehingga para aparat Indonesia kesulitan untuk memantau dan memastikan posisi nelayan. Indonesia berupaya agar nelayan tradisional diperbolehkan untuk beroperasi di wilayah MoU, namun Malaysia tidak setuju karena nelayan mereka paling kecil kapalnya berbobot 30 GT, sehingga terjadi ketimpangan dari aspek bobot kapal nelayan. Indonesia pun terus berupaya agar kiranya ada pembatasan bobot kapal yang dapat diusir pada wilayah Implementasi *MoU Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies*.

Kemudian perbedaan peraturan nasional terkait dengan alat tangkap di mana Indonesia melarang penggunaan pukat harimau atau trawl karena dapat mengganggu ekosistem laut. Sedangkan para nelayan Malaysia yang masuk ke wilayah Indonesia dan menggunakan alat trawl. Penggunaan pukat harimau oleh nelayan-nelayan Malaysia juga akan lebih merugikan pihak Indonesia. Tetapi jika alat tangkap trawl dipergunakan di area *overlapping claim*, maka nelayan Malaysia tidak berhak ditangkap karena alat tangkap tersebut tidak dicantumkan

dalam Mou. Perbedaan kebijakan antara Indonesia dan Malaysia dalam penggunaan alat tangkap trawl oleh kapal ikan sehingga memicu pemahaman yang berbeda antara aparat Indonesia dan aparat Malaysia dalam menindak nelayan-nelayan tradisional yang menangkap ikan di wilayah tersebut (Ambari, 2017).

Pada tatanan operasional, MoU *Common Guidelines Concerning Treatment of Fishermen by Maritime Law Enforcement Agencies* kurang memiliki kekuatan hukum, dikarenakan antara perumus dan pelaksana tidak memiliki kesepahaman, sehingga mempersulit apabila dilaksanakan operasi secara sektoral. Beberapa aparat ada yang setuju dan ada juga yang tidak setuju dengan adanya MoU ini karena dianggap merugikan Indonesia di mana wilayah kedaulatan Indonesia dilanggar (Dr. Widodo, 2017).

Sikap dan perilaku dari beberapa negara-negara anggota rezim Regional Plan of Action diatas yang berbeda-beda dengan kepentingan nasionalnya selain menunjukkan celah dari aturan main *Regional Plan of Action* juga menunjukkan bahwa kebijakan negara untuk menunjukkan nilai dari *Regional Plan of Action* lebih rendah dibandingkan kepentingan lainnya yang dihadapi negara anggota. Hal tersebut menimbulkan permasalahan *Asymmetry* yang semakin menyulitkan nilai-nilai *Regional Plan of Action* untuk diterapkan dengan baik.

2.3 Cumulative Cleavages

“To the extent parties find themselves in the same situation on all dimensions or issues, so that those who stand to win (or lose) on one dimension also come out as winners (or losers) on the other dimensions as well. Compromises and package deals are easier to find for problems characterized by crosscutting cleavages.” (Underdal, 2002, pp. 3-45)

Cumulative Cleavages adalah sebuah keadaan di mana negara-negara yang menjadi anggota dalam suatu rezim tersebut akan terus berada di dalam situasi yang sama dalam setiap dimensi atau masalah di dalam rezim tersebut. Apabila ada satu negara yang kalah maka akan terus kalah, dan sebaliknya apabila negara tersebut menang akan selalu menjadi pemenang (Underdal, 2002, hal. 3-45). *Cumulative Cleavages* disini juga bisa dijelaskan saat adanya dominasi satu aktor. Dengan adanya dominasi aktor tersebut, akan mengakibatkan adanya aktor yang menang dan akan selalu menang, aktor yang kalah akan selalu kalah. Menang dan kalah disini saat aktor tersebut berhasil atau tidak dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Dalam permasalahan mengenai IUU Fishing di Indonesia *Cumulative Cleavages* dalam rezim *Regional Plan of Action* dilihat saat negara anggota rezim ini yang merupakan paling banyak dirugikan atas kasus IUU Fishing dibandingkan anggota negara lainnya, yaitu Indonesia yang mana akan potensi sumber daya perairan yang lebih besar dibandingkan dengan negara anggota lainnya. Sampai saat ini masih banyak yang melakukan IUU Fishing di Indonesia. Pada awal terbentuknya RPOA tindakan IUU fishing di Indonesia mengalami peningkatan, hal ini tergambar pada table di bawah ini:

Tabel 2.7 Rekapitulasi Kapal Diperiksa dan Ditangkap di Indonesia Tahun
2014-2017

Tahun	Diperiksa		Jumlah	Ditangkap		Jumlah
	KI Indonesia	KI Asing		KI Indonesia	KI Asing	
2014	2.028	16	2.044	22	16	38
2015	6.720	62	6.782	48	60	108
2016	3.995	149	4.144	23	140	163
2017	3.636	91	3.727	45	85	130
Jumlah	16.379	318	16.697	138	301	439

Sumber: (KKP, 2017)

Pada tahun 2017, KKP telah berhasil melakukan pemeriksaan terhadap 3.727 kapal perikanan di laut yang terdiri dari 3.636 kapal ikan Indonesia dan 91 kapal ikan asing. Berdasarkan jumlah kapal ikan yang diperiksa tersebut sebanyak 130 kapal ditangkap yang terdiri dari 45 kapal Indonesia dan 85 kapal ikan asing. Negara asal kapal yang ditangkap tersebut terdiri dari 5 kapal Filipina, 68 kapal Vietnam, 11 kapal Malaysia dan 1 kapal Timor Leste.

2.3.1 Kerugian Indonesia Akibat IUU Fishing

Praktik Illegal Fishing, tidak hanya merugikan negara secara ekonomi dengan jumlah yang besar tetapi juga menghancurkan perekonomian nelayan. Selain itu juga menimbulkan dampak politik terhadap hubungan antar negara yang berdampingan, melanggar kedaulatan negara dan ancaman terhadap kelestarian sumber daya hayati laut. Di antaranya adalah,

Dampak Ekonomi

Berdasarkan data dari Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (Food and Agriculture Organization / FAO) ditahun 2014 menyatakan bahwa kerugian Indonesia akibat IUU Fishing diperkirakan mencapai Rp. 30 triliun per tahun. FAO menyatakan bahwa saat ini stok sumber daya ikan di dunia yang masih memungkinkan untuk ditingkatkan penangkapannya hanya tinggal 20 persen, sedangkan 55 persen sudah dalam kondisi pemanfaatan penuh dan sisanya 25 persen terancam kelestariannya (Afrina, 2018, p. 2).

Hal ini diperjelas dengan pernyataan dari Kementerian Kelautan Perikanan (KKP) bahwa tingkat kerugian tersebut sekitar 25 persen dari total potensi perikanan yang dimiliki Indonesia sebesar 1,6 juta ton per tahun. Kondisi perikanan di dunia ini tidak berbeda jauh dengan kondisi di Indonesia. Berdasarkan data tersebut, setiap tahun diperkirakan Indonesia mengalami kerugian akibat IUU Fishing sebesar Rp. 101.040 triliun/tahun (Kurniaty, 2017).

Kerugian ekonomi lainnya, adalah hilangnya nilai ekonomis dari ikan yang dicuri, pungutan hasil perikanan (PHP) akan hilang. Selain itu Unit Pengelolaan Ikan (UPI) kekurangan pasokan bahan baku, sehingga melemahkan upaya pemerintah untuk mendorong peningkatan daya saing produk perikanan.

Dampak Politik

Kegiatan Illegal Fishing yang dilakukan oleh kapal asing banyak menggunakan kapal trawl, terutama kapal Thailand, Myanmar, Philipina dan Taiwan. Keberadaan kapal tersebut dapat memicu dan menjadi konflik di antara negara. Sementara bagi beberapa negara tersebut sangat rendah keinginan untuk

membuat kerja sama sub regional atau regional untuk memberantas Illegal Fishing. Hal ini didukung dengan kondisi industri perikanan di negara tetangga yang sangat membutuhkan pasokan ikan, tanpa memperhatikan dari mana pasokan ikan berasal.

Upaya yang diperlukan untuk memperkecil konflik di antara kedua negara yaitu dibutuhkannya koordinasi dan saling menghargai kedaulatan negara, terutama tentang eksplorasi dan eksploitasi sumberdaya perikanan.

Dampak Lingkungan

Penangkapan ikan di wilayah Indonesia harus memenuhi aturan dan hukum sesuai dengan Surat Ijin Penangkapan Ikan (SIPI) yang sesuai dengan kriteria, Wilayah penangkapan ikan (*Fishing Ground*), jenis tangkapan ikan, jumlah tangkapan yang sesuai dengan jenis kapal dan wilayah tangkap dan alat tangkapnya. Aturan ini pada dasarnya mempunyai makna filosofis dan yuridis, agar sumberdaya hayati perikanan dapat terjaga kelestariannya dan berkelanjutan. Motif ekonomi selalu menjadi alasan bagi kapal-kapal penangkap ikan untuk melakukan kegiatan Illegal Fishing. Dampak yang muncul adalah kejahatan pencurian ikan yang berakibat pada rusaknya sumber daya kelautan dan perikanan. Alat tangkap yang digunakan dalam bentuk bahan beracun yang akan merusak terumbu karang (alat tangkap ikan yang tidak ramah lingkungan), sebagai tempat berpihahnya ikan, akan berakibat makin sedikitnya populasi ikan dalam suatu perairan tertentu, atau menangkap menggunakan alat tangkap ikan skala besar (seperti trawl dan Pukat harimau) yang tidak sesuai dengan ketentuan dan keadaan laut Indonesia secara semena-mena dan eksploitatif, sehingga

menipisnya sumberdaya ikan , hal ini akan mengganggu kelestarian sumber daya kelautan (Kurniaty, 2017).

Permasalahan Illegal Fishing sangat mempengaruhi pola hubungan di beberapa sektor kehidupan. Hal ini mungkin terjadi apabila pasokan ikan terus tereksploitasi hingga titik terendah, sehingga usaha pemerintah dalam penanganan kasus Illegal Fishing di Indonesia untuk segera direalisasikan, hal ini bertujuan untuk melindungi nelayan Indonesia, sumber daya kelautan dan perekonomian negara akibat dampak Illegal Fishing.

Dampak Sosial

Kegiatan Illegal Fishing di Perairan Indonesia, menjadi perhatian dan komitmen Pemerintah untuk mengatasinya. Bagi Indonesia dan negara-negara di kawasan Asia Tenggara, sektor perikanan dan kehutanan menjadi sumber utama bagi ketahanan pangan di Kawasan tersebut. Eksploitasi secara besar-besaran dan drastis sebagai upaya utama perbaikan ekonomi negara dan kesejahteraan penduduk menjadi alasan dan penyebab utama berkurangnya secara drastis sumberdaya perikanan.

Sebagai negara dengan sumberdaya hayati perikanan yang melimpah, maka pabrik pengolahan ikan menjadi sangat penting. Seiring dengan berkurangnya hasil tangkapan akibat kegiatan Illegal Fishing, maka secara tidak langsung akan berpengaruh terhadap kelangsungan hidup karyawan pengolahan pabrik ikan. Pasokan ikan yang berkurang, menyebabkan beberapa perusahaan tidak beroperasi lagi dan banyak terjadi pemutusan hubungan kerja karena tidak ada lagi pasokan bahan baku (Kurniaty, 2017)