

BAB III

KAPASITAS PENYELESAIAN MASALAH

Kapasitas penyelesaian masalah merupakan sebuah bagian paling penting dalam menjelaskan mengenai efektivitas sebuah rezim. Argumen yang paling umum adalah bahwa beberapa masalah yang ada dan diselesaikan dengan cara yang lebih efektif daripada masalah lainnya karena permasalahan tersebut ditangani oleh sebuah lembaga atau sistem yang lebih kuat. Lembaga atau sistem disini mempunyai peran yang sangat besar karena mereka biasanya mempunyai kekuasaan dan kekuatan yang besar sehingga dapat menemukan cara untuk menyelesaikan masalah yang ada.

Apabila keputusan yang didapat secara kolektif menghasilkan satu solusi, maka kapasitas penyelesaian masalah dapat dipahami sebagai fungsi yang saling terkait yang terdiri dari 3 unsur yaitu *Institutional Setting*, *Distribution Power*, dan *Skill and Energy* (Underdal, 2002).

3.1 *Institutional Setting* atau Rules of The Game

Institutional Setting merupakan seperangkat aturan atau sebuah kode permainan atau sebuah kode perilaku yang memiliki fungsi untuk mendefinisikan praktik sosial, menetapkan peran kepada peserta dalam praktik tersebut, dan juga membimbing interaksi diantara pihak-pihak yang mempunyai peran (Young, 1994). Jadi *Institutional Setting* dalam artian ini disebut juga sebuah aturan yang mengatur perilaku para anggota rezim satu dengan yang lainnya, Efektivitas sebuah rezim internasional bisa juga dilihat dari bagaimana aturan dalam permainan yang mengatur di dalam rezim tersebut.

Di dalam *Regional Plan of Action* (RPOA) merupakan instrument sukarela, sehingga tidak terdapat suatu mekanisme yang tegas pemberian sanksi kepada anggota apabila membelot. Namun rezim RPOA ini mengandalkan norma dan kesadaran masing-masing anggota rezim untuk mengimplementasikan legislasi nasional mengenai IUU Fishing dan kejahatan transnasional di wilayah perairan lainnya. Selanjutnya para anggota yang tergabung dalam RPOA ini, apabila telah menyetujui untuk ikut tergabung dalam rezim ini yang berarti juga turut menyetujui mengenai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh masing-masing anggota.

RPOA dibentuk memberikan kontribusi penting bagi ketahanan pangan dan kesejahteraan ekonomi di wilayah perairan regional. Kerjasama regional sangat penting untuk perlindungan jangka panjang yang berkelanjutan bagi sumber daya hayati laut dan lingkungan laut. Sementara sebagian dari akar penyebabnya ialah dapat di atasi di tingkat nasional. Sehingga RPOA dalam hal ini bertanggung jawab untuk mempromosikan praktek penangkapan ikan, pencegahan dan penghapusan penangkapan ikan illegal untuk memastikan keamanan pangan dan pengentasan kemiskinan di Kawasan dan negara di wilayah tersebut. Aturan permainan dalam *Regional Plan of Action* bias dilihat dalam hal:

3.1.1 Pertukaran Informasi

Di dalam RPOA, para anggota diwajibkan untuk memberikan informasi mengenai Intelejen kelautan masing-masing anggota. Sesuai dengan pertemuan *The 8th RPOA-IUU Coordinatiom Committee* yang telah mengembangkan sebuah langkah-langkah pengelolaan perikanan mengenai kerjasama dengan pengawasan dan patroli bersama di wilayah perbatasan tentang perikanan, system *Monitoring*

(Pemantauan) ialah persyaratan berkelanjutan untuk pengukuran karakteristik upaya penangkapan ikan dan hasil sumber daya, *Controlling* (Kontrol) ialah kondisi peraturan dimana eksploitasi sumber daya dapat dilakukan, and *Surveillance* (Pengawasan) ialah tingkat dan jenis pengamatan yang diperlukan untuk menjaga kepatuhan dengan control peraturan yang dikenakan pada kegiatan penangkapan ikan (MCS) (RPOA-IUU, Coordination Committee Meeting, 2015).

Pertukaran informasi antar anggota RPOA bertujuan agar kejahatan Illegal, Unreported dan Unregulated fishing atau IUU Fishing terkait akan berkurang melalui praktik berbagi informasi yang efektif. Dalam mewujudkan hal tersebut, RPOA memberikan sebuah langkah-langkah dalam pertukaran informasi antar anggota agar semakin meningkatkan partisipasi dan memastikan implementasi konservasi dan menejemen kawasan regional.

Ada 2 cara dalam pertukaran informasi yaitu secara formal melalui perjanjian yang di negosiasikan dan dikembangkan lalu disepakati oleh kedua belah pihak. Melalui cara formal ini perjanjian pertukaran informasi diberi nama *Regional Plan of Action (RPOA) to Promote Responsible Fishing Practices including Combating IUU Fishing in the Region*, seperti yang dilakukan Indonesia dengan Indonesia dengan Filipina yang membahas mengenai maritime dan IUU Fishing dan bertujuan untuk mengurangi jumlah pengangguran di masing-masing negara. Selanjutnya ialah kerjasama Indonesia dengan Malaysia yang membahas mengenai permasalahan yang terjadi di perbatasan yang belum disepakati garis batasnya dan bertujuan untuk membantu kapal tradisional yang hilang dan dikembalikan ke perairan negara masing-masing, dan tidak menangkap serta membuat hukuman kepada nelayan tradisional kecuali untuk kapal yang

melakukan illegal fishing, dan menggunakan bahan peledak dan kimia. Selain itu ada cara informal dalam pertukaran informasi, melalui cara ini juga dianggap legal secara hukum dan profesionalitas. Cara informal biasanya dilakukan oleh dua pihak yang sudah mempunyai sejarah hubungan kerjasama dan saling mempercayai satu sama lainnya. Terdapat pertemuan antar anggota RPOA yang membahas rencana kerja dan laporan-laporan terhadap negara-negara anggota yang menyimpulkan elemen-elemen kunci RPOA serta pandangan dan prioritas, sehingga menghasilkan 4 dokumen rapat dan ringkasan laporan yaitu, *Coordination Committee Meeting for the Regional Plan of Action, Sub Regional Southern and Eastern Area of the South China Sea (SESCS) and Sulu-Sulawesi Seas (SSS), Sub Regional Gulf of Thailand (GoT), Sub Regional Arafura - Timor Seas* (RPOA-IUU, 2007).

3.1.2 Pengembangan Kapasitas dan Pertukaran Praktik

Tidak hanya saling bertukar informasi mengenai intelejen kelautan masing-masing anggota. Aktivitas lainnya di dalam RPOA adalah pengembangan kapasitas dan pertukaran praktik antar anggota RPOA. Salah satu contohnya ialah program *Joint Regional Bilateral* untuk mengembangkan program kerjasama dan pelatihan yang nantinya akan mempertemukan para pakar penegak hukum dan manajemen kelautan untuk membangun kapasitas dan kemampuan negara-negara anggota dalam menangani permasalahan mengenai IUU Fishing. Salah satunya *Indonesia-Australia Fisheries Surveillance Forum (IAFSF)*, dua negara anggota RPOA Indonesia dan Australia pada tahun 2006 berpartisipasi di dalam proyek ini dan juga telah menyelesaikan pelatihan pertukaran informasi melakukan pelatihan Metode Resiko Pengkajian (*Risk Assessment Method*) untuk perencanaan program

penataan dan pengawasan, dan pemberian pelatihan Bahasa Inggris kepada awak kapal pengawas perikanan. Program pertukaran pelatihan petugas ini mendapat dukungan penuh dari RPOA (Putra, 2008).

Tidak hanya itu, para Menteri sepakat bahwa RPOA menjalin kerjasama dengan *The Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC)* untuk memastikan bahwa negara-negara berkolaborasi dapat mengimplementasikan tanggung jawab pelabuhan negara, bendera, pantai dan sektor pasar. Kegiatan kerjasama tersebut mempertemukan *the Regional Working Group (RWG-IUU)*, *Caribbean Regional Fisheries Mechanism (CFRM)* DAN *Organization for Fisheries and Aquaculture of Central America (OSPESCA)* dengan mendorong berbagi informasi. Mengidentifikasi kebutuhan pengembangan kapasitas, dan memfasilitasi dengan lebih baik implementasi instrument dan alat internasional (FAO, 2019).

Dengan adanya pertukaran informasi, bisa memudahkan anggota RPOA dalam mengakses informasi mengenai masalah yang timbul dari adanya IUU Fishing. Selain itu pengembangan kapasitas dan pertukaran praktik dapat meningkatkan keahlian dan kemampuan sumber daya di negara anggota RPOA dalam mengatasi permasalahan IUU Fishing di negaranya masing-masing. Informasi yang telah didapatkan serta praktik yang telah dipelajari dapat membantu anggota RPOA dalam mengatasi permasalahan mengenai IUU Fishing tersebut. Dampak jangka panjang dari pertukaran informasi, pengembangan kapasitas dan pertukaran praktik dapat memenuhi kerangka kerja dari RPOA itu sendiri

3.2 *Distribution of Power*

Distribution of Power atau distribusi kekuasaan antar actor yang terlibat didalam sebuah rezim internasional. *Distribution of Power* dalam satu rezim dapat dilihat ketika terdapat salah satu atau lebih dari anggota yang lainnya namun tidak menyalahgunakan kekuasaan tersebut, sebaliknya kekuasaan tersebut dimanfaatkan untuk menjadi pemimpin didalam rezim tersebut. Tidak hanya itu saja, *Distribution of power* juga dapat dilihat ketika ada pihak-pihak yang tidak mempunyai kekuasaan yang besar namun bisa mengontrol pihak yang mempunyai kekuasaan lebih besar. Apabila ada satu actor yang dominan didalam sebuah rezim internasional, maka actor tersebut hegemon.

Terdapat 2 jenis hegemon yaitu *benevolent hegemon* yang berarti actor tersebut bersedia untuk memberikan solusi yang bersifat unilateral dalam menangani masalah kolektif dan juga bersedia untuk memberikan bantuan yang berasal dari sumber daya yang dimilikinya. Jenis hegemon yang selanjutnya adalah *coersive hegemony* yang berarti actor tersebut mendominasi dan menggunakan kekuasaannya untuk menguasai, mengontrol dan memaksa pihak lain untuk mengikuti apa yang diperintahkannya. Dengan adanya *Distribution of power* bisa meningkatkan kapasitas pengambilan keputusan dalam satu system, juga meningkatkan kemungkinan adanya keputusan kolektif yang akan dibuat. *Distribution of power* dapat dilihat sebagai pengganti hirarki yang formal atau keputusan yang kuat lainnya (Underdal, 2002).

RPOA merupakan inisiatif bersama antara pemerintah Republik Indonesia dan pemerintah Australia dalam memerangi kegiatan IUU Fishing, hubungan kedua negara disebut *cooperative hegemony* yang berfokus *ideational*

institutional realism sebagai kacamata yang digunakan untuk melihat kerjasama di Kawasan regional. Rezim *Regional Plan of Action* pada bagian *Distribution of power* yang bertugas sebagai *conflict resolution* atau penyelesaian kasus IUU Fishing tidak memiliki kedua jenis hegemon tersebut, baik dari *benevolent hegemony* dan *coersive hegemony*. Hal ini dikarenakan tidak adanya salah satu aktor anggota yang lebih dominan ataupun memberikan solusi secara unilateral serta bersedia memberikan bantuan dari sumber daya yang berasal dimilikinya (Biasane, 2009).

Upaya bersifat *soft structure* dan tidak adanya *conflict resolution* (penyelesaian sengketa) terjadi karena prinsip yang ada dalam ASEAN yaitu prinsip non intervensi. Prinsip non intervensi sendiri merupakan aturan untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri atau luar negeri yang melanggar aturan tersebut. Maka dengan adanya prinsip tersebut, RPOA tidak tercapainya *distribution of power* untuk memaksimalkan peran dari RPOA.

3.3 Skill and Energy (Keahlian dan Kekuatan)

Suatu rezim internasional membutuhkan skill and energy dalam menangani permasalahan yang menjadi fokus dalam rezim tersebut. *Skill and energy* merupakan unsur yang ketiga dalam kapasitas penyelesaian masalah di konsep efektivitas sebuah rezim. Pada bagian *skill and energy* semakin besar, maka efektivitas sebuah rezim juga akan semakin meningkat. Suatu permasalahan dapat diatasi secara efektif apabila ada sebuah sistem atau lembaga yang memiliki kekuatan dan didukung juga oleh faktor lain yaitu adanya sebuah *skill and energy* yang memadai. Pada bagian skill and energy ini terbagi menjadi 2 jenis yaitu *Intrumental Leadership* dan *Epistemic Community* (Underdal, 2002).

3.3.1 *Instrumental Leadership*

Instrumental Leadership atau kepemimpinan instrumental dapat dijelaskan sebagai sebuah kecenderungan untuk memfasilitasi pembentukan dan implementasi dari sebuah rezim tersebut. *Instrumental leadership* akan semakin dibutuhkan apabila masalah yang ada semakin besar. Namun apabila masalah semakin besar, maka akan menuntut *Instrumental Leadership* yang semakin besar juga dan hal tersebut akan sulit untuk dilakukan. Maka dari itu, *Instrumental Leadership* akan cenderung membuat perbedaan yang besar dalam menangani masalah yang cukup mengancam (Underdal, 2002).

Pengaruh dari rezim RPOA yang menangani masalah IUU Fishing dikawasan regional, dapat dilihat dari bagaimana para anggota mengimplementasikan kerangka kerja dari rezim ini. RPOA selama ini membuat beberapa pedoman yang ditujukan kepada anggota rezim untuk membantu dalam pembuatan peraturan di negaranya masing-masing untuk mengatasi permasalahan ini.

Salah satu indikator yang menjadi kendala masih belum kuatnya rejim RPOA karena di beberapa negara anggota masih ada yang belum meratifikasi ketentuan-ketentuan internasional yang menjadi standar perilaku negara dalam menjalankan upaya pemanfaatan sumber daya hayati perikanan. Adanya ketentuan-ketentuan internasional tersebut harus direspon oleh negara-negara yang berkomitmen dalam upaya penanggulangan praktik penangkapan ikan ilegal. Respon negara-negara tersebut juga sebagai komitmen negara terhadap keinginan dunia internasional dalam mempertahankan kelestarian sumber daya ikan dan

ekosistemnya. Ratifikasi merupakan langkah pertama yang penting dilakukan negara-negara dalam merespon adanya ketentuan-ketentuan internasional tersebut.

Dalam konteks RPOA, ratifikasi terhadap beberapa key instrument penting menjadi sebuah urgensi. Berikut disajikan Tabel 3.1 Ratifikasi/Aksesi/Penerimaan terhadap *Key Instruments*:

Tabel 3.1
Ratifikasi/Aksi/Penerimaan terhadap *Key Instruments*

Negara	UNCLOS	UN Fish Stock Agreement	FAO Compliance Agreement	National Plan of Action-IUU Fishing
Australia	Ya	Ya	Ya	Ya
Brunei Darussalam	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Indonesia	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Malaysia	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Selandia Baru	Ya	Ya	Ya	Ya
Papua New Guinea	Ya	Ya	Tidak	Tidak
Filipina	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Singapura	Ya	Tidak	Tidak	Tidak
Thailand	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak
Vietnam	Ya	Tidak	Tidak	Tidak

Sumber: (Biasane, 2009)

Peraturan yang ada di negara anggota RPOA konsisten satu sama lainnya, yang nantinya akan berdampak pada keselarasan dalam menangani masalah IUU Fishing dan kejahatan lainnya. Apabila hal itu sudah dapat dilakukan, maka tujuan dari dibentuknya RPOA akan tercapai. Namun karena RPOA bersifat sukarela dan tidak mengikat, dan mempunyai fungsi untuk memfasiliasi kerjasama regional dalam mengatasi masalah IUU Fishing, maka RPOA hanya sebatas menjalankan fungsi tersebut saja. Selebihnya akan tergantung dari masing-masing anggota yang mengimplementasikan pedoman dari RPOA.

3.3.2 *Epistemic Community*

Pengertian *epistemic community* sendiri adalah sebuah perkumpulan atau jaringan profesional yang terdiri atas kumpulan negara-negara, organisasi yang mempunyai keahlian dan kompetensi yang telah diakui dalam suatu bidang tertentu. Jaringan organisasi transnasional yang bersifat informal dari sebuah *Epistemic Community* mempunyai kontribusi dalam efektivitas rezim internasional. Hal ini dikarenakan jaringan organisasi informal tersebut memperkuat pengetahuan dimana sebuah rezim dapat dibentuk dan menjalankan tugasnya hingga mencapai tujuan semakin terintegrasi sebuah *epistemic community*, dan semakin dalam pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan nasional yang relevan maka akan semakin efektif rezim (Underdal, 2002).

Di dalam *Regional Plan of Action*, diperlukan hubungan dengan pihak swasta untuk memperluas usaha-usaha dalam mengatasi permasalahan mengenai IUU Fishing. Permasalahan dalam menyelesaikan masalah RPOA secara teknis masih mengandalkan hukum nasional negara pantai sebagai wujud dari aturan UNCLOS dan aturan Internasional. Kemudian beberapa organisasi internasional yang terkait juga turut memberikan saran serta bantuan teknis seperti FAO, Asia Pacific Fishery Commission (APFIC), Southeast Asian Fisheries Development Centre (SEAFDEC), InfoFish dan WorldFish Centre (RPOA-IUU, 2015).

Adanya kerjasama SEAFDEC dengan the Departement Perikanan Malaysia menyelenggarakan forum konsultasi teknis regional atau *Regional Technical Consultation (RTC)* tentang pengembangan *Regional Plan of Action (RPOA)* untuk pengelolaan kapasitas penangkapan ikan di negara-negara Asia

Tenggara serta mendapatkan dukungan dana dari the *Japanese Trust Fund* di Kuala Lumpur Malaysia 24-26 Februari 2015 (RPOA-IUU, 2019).

Forum *Regional Technical Consultation* (RTC) sebuah mempunyai pengaruh di kawasan Asia Tenggara bertujuan untuk pengelolaan manajemen kapasitas penangkapan ikan yang merupakan elemen kunci dalam pengelolaan perikanan, tidak hanya berfokus pada pengelolaan ikan, namun juga mengatur upaya penangkapan ikan dengan mengembangkan beberapa skema untuk memberikan arah dimana dan bagaimana cara menangkap ikan, jumlah total kapan yang diizinkan untuk memancing dan jenis peralatan yang digunakan atau tidak digunakan dalam penangkapan ikan. Forum konsultasi ini menjadi salah satu senjata dalam menangani masalah IUU Fishing, karena *Regional Technical Consultation* (RTC) juga didorong oleh sector swasta yang dilengkapi “work plan” untuk menangani masalah yang menjadi prioritas RPOA.

Forum dihadiri *Regional Technical Consultation* (RTC) oleh lebih dari 40 peserta dari Negara Anggota ASEAN-SEAFDEC, perwakilan dari Sekretariat FAO / RAP dan RPOA-IUU serta petugas SEAFDEC. Konsultasi tiga hari ini bertujuan untuk menyediakan platform bagi negara-negara Asia Tenggara untuk mengidentifikasi masalah dan tantangan. dalam mengelola kapasitas penangkapan ikan di kawasan ini, dan melakukan brainstorming pada konten dan langkah-langkah yang layak sebagai input yang berguna dari rancangan RPOA atau Pedoman untuk memastikan bahwa ini memenuhi persyaratan dan situasi khusus terkait dengan perikanan dan kapasitas penangkapan ikan di kawasan ASEAN (RPOA-IUU, 2019).