

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Perkembangan dunia internasional pada era ini didominasi dengan banyak kerjasama yang dilakukan oleh aktor-aktor internasional. Kerjasama internasional merupakan sebuah hal yang semakin sering digunakan negara-negara serta aktor internasional untuk mencapai sebuah tujuan bersama ataupun untuk memenuhi kebutuhan negaranya. Pada dasarnya kerjasama internasional dilakukan oleh sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi sendiri. Kemampuan negara untuk memenuhi secara mandiri kebutuhannya pada satu saat akan mencapai titik dimana perlu adanya negara atau aktor lain yang membantu atau menyediakan kebutuhan tersebut.

Kerjasama dalam sektor perikanan merupakan salah satu sektor yang cukup populer. Kerjasama dalam sektor perikanan didominasi oleh kerjasama perdagangan internasional. Komoditas perikanan merupakan salah satu komoditas yang paling banyak diperdagangkan, hampir 78% dari produk perikanan beredar dalam perdagangan internasional (FAO, 2016). Tingginya angka produk perikanan dalam perdagangan internasional didukung dengan meningkatnya angka pertumbuhan penangkapan komoditas perikanan dalam lima dekade terakhir pada angka 3,2% dalam periode waktu 1961 – 2013 (FAO, 2016). Menurut laporan FAO dalam *The*

State of World Fisheries and Aquaculture tahun 2016, angka pertumbuhan penangkapan komoditas perikanan mencapai dua kali lipat dari pertumbuhan populasi dunia. Konsumsi ikan perkapita di dunia semakin meningkat setiap tahunnya. Pada tahun 1990 berkisar rata-rata pada angka 14.4 kg, angka ini naik hingga pada tahun 2013 berada pada titik 19.7 kg (FAO, 2016).

Banyak faktor pendukung yang mempengaruhi meningkatnya konsumsi ikan di dunia. Dari segi produsen peningkatan produksi perikanan, peningkatan saluran distribusi perikanan dan perdagangan ikan internasional membuat stok ikan semakin berlimpah dan semakin banyak jenis ikan yang akan tersedia untuk dipilih konsumen. Dari segi konsumen, semakin meningkatnya populasi manusia, pendapatan dan urbanisasi dapat mempengaruhi peningkatan konsumsi ikan di dunia. Semakin bertambahnya pendapatan seseorang, akan mendorong untuk mendapatkan makanan yang lebih bergizi dan sehat, ikan sendiri mengandung banyak protein yang berguna bagi tubuh manusia. Wilayah perkotaan yang memiliki suplai dan pilihan bahan pangan yang lebih beragam mendorong meningkatnya akses terhadap produk ikan. Dengan meningkatnya urbanisasi dan populasi maka meningkat pula konsumsi ikan di perkotaan karena akses yang mudah.

Latar belakang terjadinya kerjasama dalam sektor perikanan tercantum pula dalam perjanjian internasional, terutama UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea). UNLCOS tahun 1982 Bab V ZEE (Zona Ekonomi Eksklusif) pada pasal 61 – 67 tentang pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya ikan oleh RFMO (Regional Fisheries Management Organization) mengatur bahwa negara

pantai, negara yang memanfaatkan kekayaan laut dan organisasi perikanan regional harus mampu bekerja sama untuk mampu mengelola sumberdaya perikanan (UNCLOS, 1982). Dalam Bab VII pasal 118 juga ditekankan bahwa negara-negara harus mampu bekerjasama dalam pengelolaan sumber kekayaan hayati dan konservasi diwilayah laut lepas. UNCLOS merupakan salah satu perjanjian internasional yang memiliki pengaruh yang cukup luas karena 168 negara terlibat dengan adanya UNCLOS. (UNTC) Dengan cakupan yang luas, UNCLOS menjadi sebuah rujukan bagi aturan dalam kegiatan perikanan di dunia, termasuk di dalamnya kegiatan penangkapan ikan di laut.

Dalam UNCLOS 1982, pengelolaan dan penggunaan sumber daya perikanan dan kekayaan hayati sangat menekankan pada upaya konservasi serta optimalisasi pada spesies yang dieksploitasi. Dalam UNCLOS 1928 Bab V Pasal 64 diatur khusus tentang spesies ikan yang bermigrasi jauh dimana negara-negara yang memiliki kepentingan dalam kegiatan penangkapan harus bekerjasama dengan organisasi internasional untuk menjamin kegiatan konservasi serta optimalisasi. Dibentuknya organisasi internasional bertujuan untuk mewadahi negara-negara yang berkepentingan dan menerapkan satu aturan yang sama diseluruh wilayah yang dilewati oleh spesies ikan yang bermigrasi. Hal tersebut dilakukan karena spesies ikan yang melakukan migrasi jauh sebagian besar akan melewati batas-batas laut territorial ataupun batas zona ekonomi eksklusif banyak negara. Upaya dalam melakukan upaya konservasi akan lebih mudah dengan adanya satu organisasi yang

memayungi seluruh negara yang bersangkutan karena upaya konservasi adalah tanggung jawab negara-negara yang memiliki kepentingan terhadap spesies tersebut.

Ikan tuna merupakan spesies yang melakukan migrasi jauh untuk berkembang biak. Ikan tuna akan memilih wilayah tertentu untuk bertelur dan berkembang biak hingga batas tertentu. Setelah dianggap cukup dewasa maka ikan tuna akan melakukan perjalanan jauh dan kemudian akan kembali lagi ke wilayah berkembang biaknya. Ikan tuna merupakan salah satu spesies yang memiliki nilai keekonomian yang tinggi. The Pew Charitable Trust, pada tahun 2012 mengestimasi nilai keseluruhan dari hulu ke hilir dari industri tuna mencapai US\$ 41,6 miliar atau sekitar Rp 573,3 triliun diseluruh dunia. Jumlah yang cukup besar untuk satu kelompok spesies ikan (The Pew Charitable Trusts, 2016). The Pew memecah nilai keekonomian tuna menjadi dua macam, yaitu *dock value* dan *end value*. *Dock value* didapat dari nilai yang harus dibayarkan kepada para nelayan atas hasil tangkapan yang ada. *End value* merupakan nilai yang harus dibayarkan oleh konsumen terakhir dari ikan tuna itu sendiri. Terjadi penurunan harga dari ikan tuna dari tahun 2012 dibandingkan dengan tahun 2014.

Tabel 1.1 Harga Total Industri Ikan Tuna Dunia

Tahun	Total Tangkapan (1.000 Ton)	<i>Dock Value</i> (US\$ 1.000)	Rp / Kg	<i>End Value</i> (US\$ 1.000)	Rp / Kg
2012	4.610	\$12.210.000	36.286	\$41.630.000	123.716
2014	4.990	\$9.760.000	26.796	\$42.210.000	115.887

Sumber: *The Pew Charitable Trust, 2016*

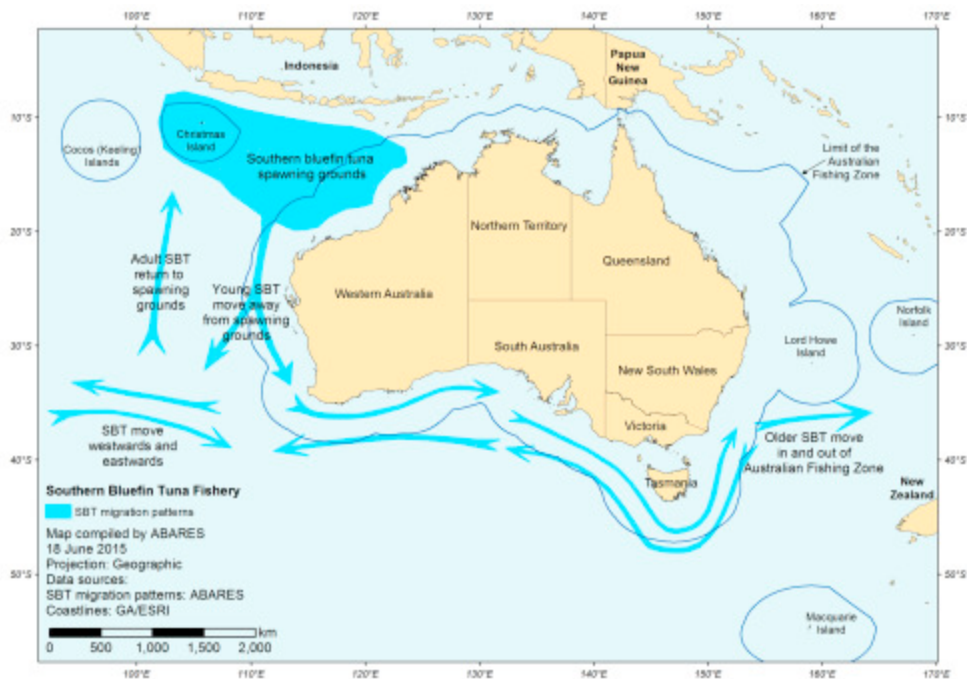
Dari tabel diatas jelas terjadi penurunan harga tuna di pasar dunia yang berpengaruh pada jumlah total tangkapan yang ada. Dengan turunnya harga tuna, para pelaku industri mencoba menutupi kekurangan profit dari tahun sebelumnya dengan menambah jumlah tangkapannya. Meningkatnya jumlah tangkapan yang ada menjadi mengkhawatirkan, karena tuna merupakan salah satu spesies penting dalam rantai makanan. Peran ikan tuna dewasa berada pada puncak rantai makanan sebagai predator jauh lebih berharga dibanding dengan harga pasarnya.

Tuna sirip biru sendiri merupakan salah satu spesies yang memiliki nilai jual yang tinggi diantara spesies ikan tuna lainnya. Hal ini dipengaruhi oleh permintaan konsumen yang tinggi terutama di wilayah Jepang, tepatnya bagi konsumen *sashimi*. Menurut laporan The Pew Charitable Trusts, pada tahun 2012 tuna sirip biru merupakan tuna dengan nilai jual yang tinggi. Dalam hitungan 1 ton, Tuna Sirip Biru bisa mencapai harga rata-rata Rp 689 juta sampai dengan Rp 964 juta per ton. Tuna Sirip Biru Atlantik berada dalam posisi tertinggi dengan Rp 950 juta per ton. Diikuti dengan Tuna Sirip Biru Pasifik dengan nilai Rp 868 juta per ton dan terakhir Tuna Sirip Biru Selatan Rp 661,5 juta per ton. (The Pew Charitable Trusts, 2016)

Tuna Sirip Biru Selatan merupakan salah satu jenis ikan tuna yang bermigrasi jauh melewati batas-batas wilayah laut territorial, terutama di bumi bagian selatan, terutama wilayah Afrika Selatan, Argentina, Australia, Brazil, Teritori Seberang Laut Perancis, Indonesia, Madagascar dan Selandia Baru (IUCN Redlist, 2011). Southern bluefin tuna (SBT) merupakan spesies tuna yang hidup diwilayah selatan bumi antara samudera Pasifik, Hindia dan Atlantik. Seperti spesies tuna yang lainnya, SBT

melakukan migrasi penuh setiap tahunnya. SBT memiliki wilayah berkembang biak (*spawning ground*) di wilayah perairan Indonesia, tepatnya di Laut Jawa hingga Laut Nusa Tenggara Barat. Dalam gambar 1.1 dibawah, wilayah perkembangbiakan ditunjukkan melalui wilayah yang diberi warna biru toska.

Gambar 1.1. Wilayah Perkembangbiakan Tuna Sirip Biru Selatan.



Sumber: Sciencedirect.com

Perkembang biakan SBT terjadi pada sekitaran bulan September hingga April dan SBT yang memasuki masa remaja akan bermigrasi ke perairan yang lebih hangat di pantai barat Australia. SBT dikenal sebagai spesies yang secara morfologi sangat mirip dengan jenis bluefin tuna lainnya sehingga sangat rentan terjadi salah tangkap. SBT sendiri merupakan spesies yang sangat rentan karena dalam proses perkembangbiakannya hanya diketahui satu tempat saja.

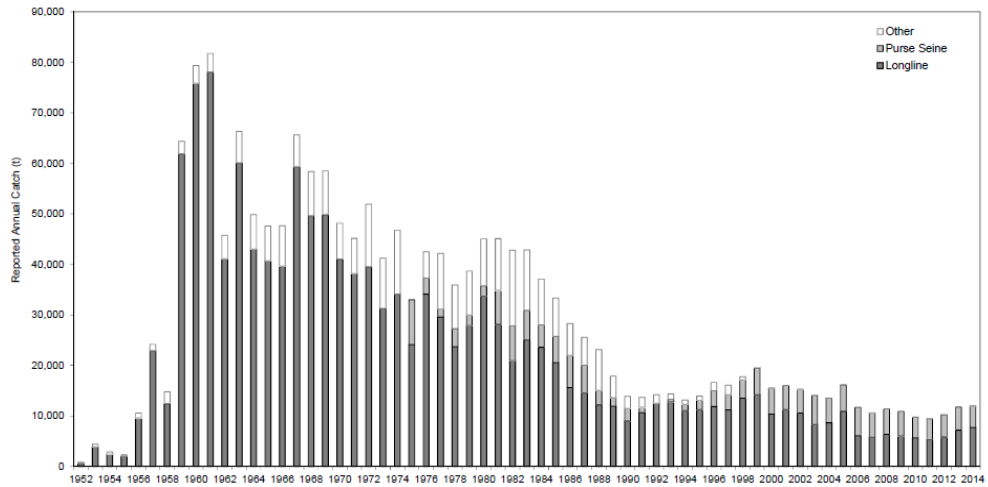
Gambar 1.2 Foto Southern Bluefin Tuna



Sumber: Arkive.org

Southern Bluefin Tuna sudah dieksploitasi lebih dari 50 tahun yang lalu. Puncak dari jumlah penangkapan southern bluefin tuna terjadi pada tahun 1961 dimana mencapai angka 81.750 ton (CCSBT, 2016). Sejak tahun tersebut, perlahan jumlah tangkapan terus menurun karena adanya kesadaran akan overfishing yang terjadi pada southern bluefin tuna. Bisa dilihat pada gambar 1.3 dibawah ini, terjadi penurunan jumlah tangkapan terhadap southern bluefin tuna.

Gambar 1.3 Grafik Jumlah Tangkapan SBT Tahun 1952-2014



Sumber: Novia Tri Rahmawati, 2013

Pada laporan dari CCSBT pada tahun 2015 dijelaskan bahwa status pengembangbiakan southern bluefin tuna sangat rendah yaitu sekitar 9% dari level perkembangbiakan yang seharusnya bisa dicapai oleh southern bluefin tuna. Banyak negara yang melakukan kegiatan penangkapan terhadap southern bluefin tuna sebagai komoditas dagang. Tercatat ada Australia, Jepang, New Zealand, Korea Selatan, Taiwan, Filipina, Indonesia, Afrika Selatan dan Uni Eropa. Sebagai spesies yang melakukan migrasi, maka pergerakan stok southern bluefin tuna bergerak bebas melalui batas negara. Untuk mengamankan stok southern bluefin tuna diperlukan sebuah kerjasama antarnegara yang memiliki kepentingan terhadap southern bluefin tuna.

Dalam UNCLOS 1982, diperlukan adanya pengelolaan sumber kekayaan hayati dengan upaya konservasi dan pemanfaatan yang tepat dan optimal terutama

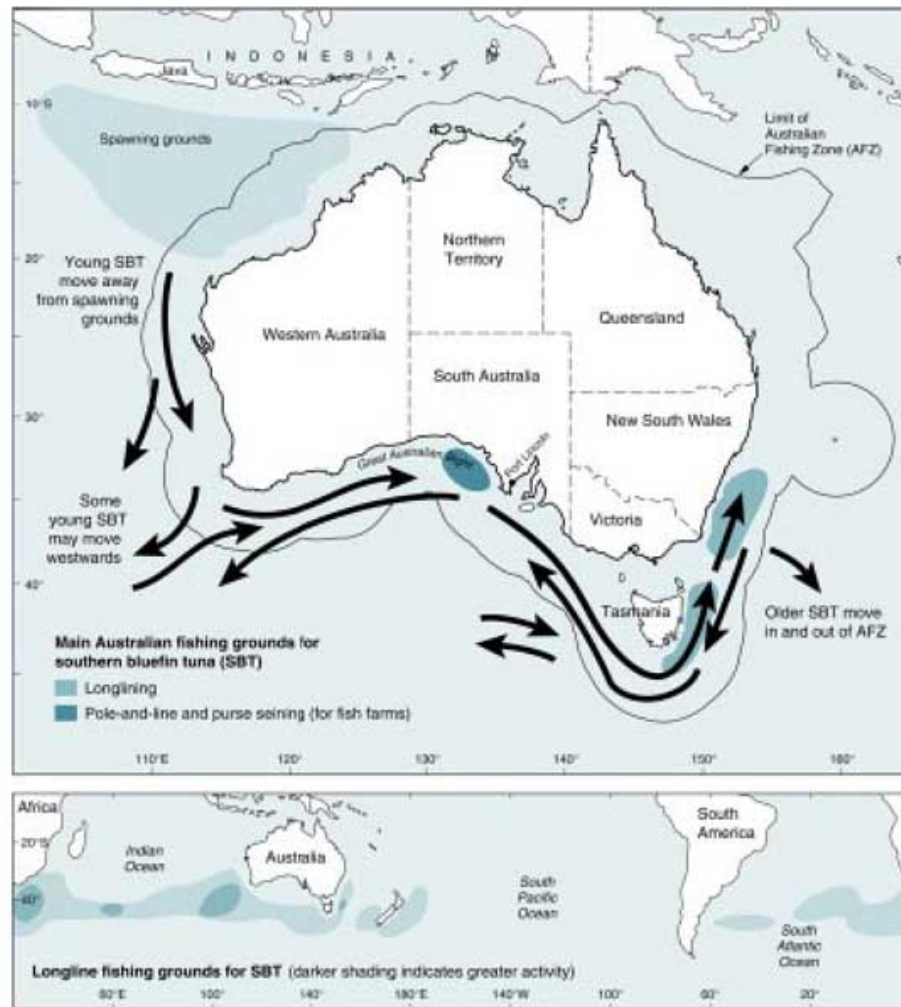
pada spesies yang bermigrasi jauh seperti Southern Bluefin Tuna. Untuk memenuhi hal tersebut, dibutuhkan sebuah RFMO (*Regional Fisheries Management Organization*) untuk mengatur kerjasama, konservasi dan manajemen perikanan lainnya. Pada tahun 1993 dibentuklah sebuah komisi yang mengatur tentang konservasi Southern Bluefin Tuna, yaitu CCSBT atau *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*. Terbentuknya RFMO ini dilatar belakangi oleh 3 negara yang berkepentingan terhadap Southern Bluefin Tuna yaitu Australia, Jepang dan Selandia Baru yang merasakan dampak overfishing dan sebagai upaya melestarikan Southern Bluefin Tuna. Sebagai negara-negara pencetus, ketiga negara tersebut membuat seperangkat aturan untuk menjaga agar jumlah Southern Bluefin Tuna tetap aman untuk kegiatan pengangkapan. Peraturan tersebut secara resmi diterapkan pada 20 Mei 1994.

CCSBT memiliki fokus untuk memastikan, melalui manajemen yang tepat, konservasi dan utilisasi optimum dari Southern Bluefin Tuna. Dalam mencapai tujuannya, CCSBT melakukan beberapa fungsi. Fungsi yang dimiliki oleh CCSBT antara lain: (1) Bertanggung jawab atas pengaturan dari total pembolehan tangkapan dan alokasinya diantara membernya; (2) Meinimbang dan mengatur regulasi untuk mencapai tujuan dari konvensi; (3) Mengatur dan mengkoordinasi program riset ilmiah untuk memnyediakan informasi untuk mencapai tujuan komisi manajemen; (4) Mengambil tindakan untuk mendukung dan implementasi manajemen perikanan; (5) Menyediakan forum diskusi terhadap isu yang relevan untuk tujuan konservasi dari konvensi; (6) Mendorong aktivitas melalui konservasi ekologi untuk spesies terkait; (7) Mendukung negara non anggota untuk bekerjasama dan berpartisipasi dalam

aktivitas komisi; (8) Bekerja sama dengan organisasi manajemen perikanan tuna regional lainnya (CCSBT, n.d B). Salah satu fungsi dari CCSBT adalah penetapan alokasi total tangkapan yang diperbolehkan bagi anggotanya ataupun non anggota.

Indonesia resmi menjadi anggota dari CCSBT pada 8 April 2008 dimulai dengan diapkikannya konvensi ini kedalam hukum nasional. Sebagai negara anggota, Indonesia memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan aturan yang ditetapkan oleh CCSBT, mulai dari penangkapan, pengawasan dan upaya konservasi tuna sirip biru selatan. Secara geografis Indonesia memiliki posisi yang penting dalam pengelolaan tuna sirip biru selatan karena menjadi daerah pengembangbiakan tuna sirip biru selatan. Daerah perkembangbiakan tuna sirip biru selatan berada antara 7 dan 20 LS di Samudera Hindia Timur laut Selatan Jawa (Caton, 1991).

Gambar 1.4. Wilayah Migrasi Tuna Sirip Biru Selatan

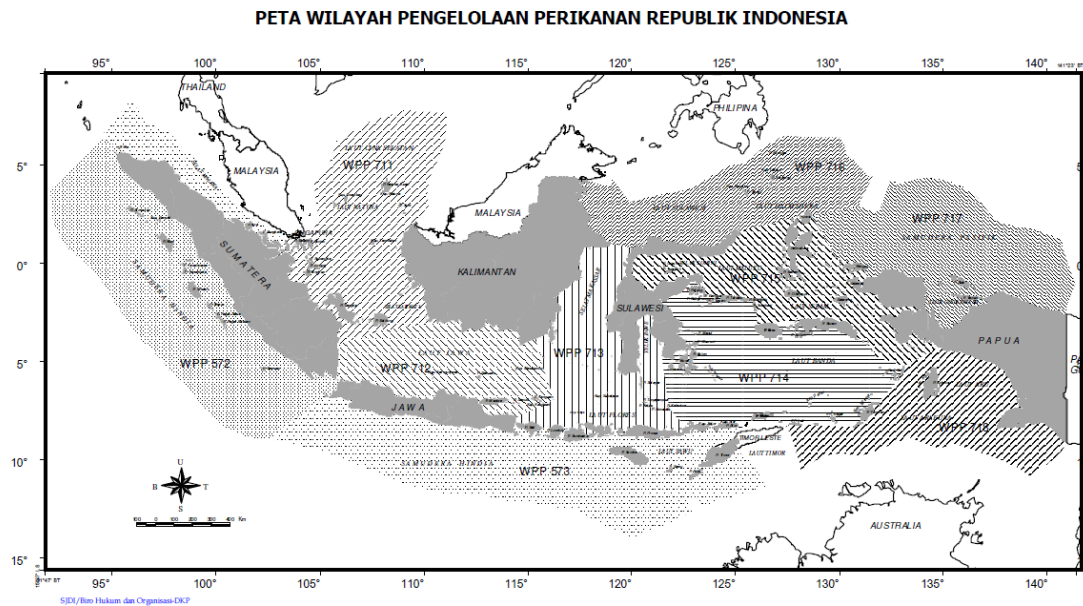


Sumber: Australian Southern Blufin Tuna Industry Association

Dalam gambar 1.4 diatas, daerah pemijahan yang ditandai dengan wilayah yang diblok dengan warna biru tua yang berada di laut Jawa. Wilayah tersebut berada disebelah selatan Laut Jawa hingga masuk wilayah laut Nusa Tenggara Barat. Berdasarkan pada peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor 01 Tahun 2009, maka wilayah tersebut berada dalam Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik

Indonesia (WPP-RI) 573. Wilayah yang dimaksud tergambar jelas pada gambar 1.5 dibawah ini.

Gambar 1.5. Peta Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia



Sumber: Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor Per. 01/MEN/2009 Tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia

Secara global, tuna sirip biru selatan sudah dieksploitasi sejak tahun 1950-an oleh negara Australia dan Jepang. Indonesia sendiri tercatat mulai melakukan produksi perikanan tuna sirip biru selatan mulai tahun 1976 dengan besaran 12 ton pada waktu itu (CCSBT, 2016). Secara global pada rentang tahun 1952 sampai 1999 mulai banyak negara selain Australia dan Jepang yang mulai melakukan pengangkapan tuna sirip biru selatan. Afrika Selatan mulai melakukan penangkapan tahun 1961, kemudian Taiwan mulai melakukan kegiatan pengangkapan tahun 1969,

Indonesia 1976, dan Korea Selatan tahun 1991. Secara jumlah produksi terjadi tren penurunan karena semakin banyak negara yang melakukan eksploitasi penangkapan tuna sirip biru selatan secara tidak berkelanjutan. Puncak produksi global tercatat terjadi pada tahun 1961 sebesar 81.750 ton dan kemudian terus turun hingga pada tahun 1973 tercatat hanya mencapai 50% dari produksi tertinggi. Tren penurunan ini terus terjadi hingga pada tahun 1991 jumlah produksi hanya mencapai 83% dari produksi tertinggi pada tahun 1973.

Produksi tuna sirip biru selatan oleh Indonesia setelah tahun 1976 sampai dengan tahun 1987 tidak terlalu mengalami perubahan atau peningkatan, cenderung berada dalam kondisi yang rendah dibawah 15 ton pertahun. Kenaikan produksi yang signifikan terjadi sejak tahun 1988 sampai dengan puncaknya tahun 1999 dengan rekor tangkapan terbanyak hingga mencapai 2,504 ton dalam 1 tahun. Memasuki tahun 2000 sampai tahun 2014, jumlah produksi Indonesia terus mengalami fluktuasi namun cenderung menurun dan tidak pernah mencapai angka lebih dari 2.000 ton lagi.

Pada tahun 2008 Indonesia secara resmi masuk menjadi anggota CCSBT maka secara otomatis harus menjalankan kewajibannya sebagai anggota CCSBT, terutama dalam pengawasan penangkapan, konservasi dan memastikan kepentingan CCSBT bisa diterapkan dalam kebijakan nasional. Dalam *The Convention of the CCSBT* Article 5, CCSBT menekankan kepada negara-negara anggotanya untuk dapat mengambil seluruh tindakan yang dibutuhkan untuk menegakkan konvensi ini dan patuh kepada *total allowable catch* yang telah diatur oleh CCSBT (CCSBT,

1994). Keikutsertaan Indonesia kedalam CCSBT menurut Ir. Nilanto Perbowo, M. Sc. Kepala Biro Perencanaan Kementerian Kelautan dan Perikanan (Setiawan, 2010) dilatar belakangi oleh:

1. Adanya kewajiban dalam Pasal 63 dan 64 UNCLOS 1982 yang mengamanatkan adanya kerjasama baik secara langsung maupun melalui organisasi sub-regional dan regional untuk pengelolaan persediaan ikan yang melakukan migrasi jauh.
2. Adanya surat dari CCSBT yang menyatakan bahwa produk SBT Indonesia dilarang untuk diekspor ke negara-negara anggota CCSBT dengan tuduhan bahwa Indonesia dianggap tidak mematuhi konservasi dan pengelolaan oleh CCSBT.
3. Adanya kerugian yang dialami Indonesia dimana tidak bisa lagi mendapatkan devisa negara dari ekspor SBT yang disebabkan oleh pemberlakuan embargo oleh CCSBT per 1 Juli 2005.

Embargo yang diberlakukan oleh CCSBT ini mengganggu pendapatan devisa negara karena Tuna merupakan salah satu komoditas utama ekspor perikanan Indonesia. Secara nilai pada tahun 2011, komoditas tuna menyumbang nilai ekspor sebesar US\$ 498.591.000 atau sebesar Rp 6.868 triliun, yang mencapai presentase 14% dari total nilai ekspor perikanan Indonesia (Yusuf, 2017). Indonesia memiliki tiga pasar ekspor tuna utama yang diurutkan berdasarkan besarnya pasar yaitu Jepang dengan 54%, Amerika Serikat 24% dan Uni Eropa 23% dari ekspor tuna Indonesia (Yusuf, 2017). Dengan adanya embargo oleh CCSBT sejak tahun 2005, maka otomatis pasar Jepang

dan Uni Eropa akan tertutup bagi ekspor SBT Indonesia karena kedua negara tersebut merupakan anggota dari CCSBT. Hal ini menyebabkan Indonesia kehilangan pasar tuna yang sangat besar, mencapai 77% dan hanya menyisakan pasar Amerika Serikat sebesar 23%. Peningkatan ekspor ke pasar Amerika Serikat sendiri tidak akan mampu menutup atau memperkecil kerugian karena permintaan terbanyaknya berada pada jenis tuna kalengan yang harganya jauh lebih rendah dibandingkan dengan pasar Jepang yang permintaannya berupa tuna segar (Yusuf, 2017). Maka kerugian yang dialami Indonesia akan sangat besar jika tidak menjadi anggota dari CCSBT.

CCSBT menerapkan pengelolaan berbasis pada *output control* dimana tiap negara yang berkepentingan dengan tuna sirip biru selatan akan diberikan kuota penangkapan berdasarkan *Management Procedure* (MP). CCSBT melakukan penghitungan *total allowable catch* dengan menggunakan MP untuk kuota selama tiga tahun kedepan. Dalam upaya melakukan monitoring terhadap *total allowable catch*, CCSBT menerapkan aturan *vessel monitoring system* (VMS), *catch documentation scheme* (CDS), dan pendaftaran kapal kepada CCSBT. VMS merupakan bentuk monitoring dengan memasang alat pemancar sinyal satelit di kapal-kapal penangkap tuna sirip biru selatan yang telah didaftarkan kepada CCSBT. Alat ini akan memancarkan sinyal yang berisi lokasi, waktu dan identitas kapal yang berguna untuk mencatat riwayat penangkapan yang dilakukan kapal tersebut. CDS merupakan bentuk monitoring di terhadap hasil tangkapan yang dilakukan di wilayah pelabuhan dengan menggunakan dokumen monitoring dan pemberian tanda (*tagging*) kepada tuna hasil tangkapan yang didaratkan. Data dari hasil *tagging* digunakan

CCSBT sebagai data resmi untuk menghitung jumlah tuna yang ditangkap. Selain untuk menghitung jumlah dari tuna sirip biru selatan yang ditangkap, CDS juga berisi ukuran serta berat dari tuna yang ditangkap yang kemudian akan dijadikan acuan sebagai penghitungan TAC. Pendaftaran kapal penangkap tuna sirip biru selatan kepada CCSBT oleh negara bertujuan untuk mengurangi tingkat IUU Fishing yang terjadi.

Sebelum menjadi anggota tetap CCSBT, Indonesia telah mendapatkan kuota tangkapan sebagai *cooperating non-member* sejak tahun 2006 sebesar 800 ton dalam 1 tahun. Dapat dilihat dalam Tabel dibawah, alokasi kuota penangkapan tuna sirip biru selatan yang didapatkan Indonesia sejak tahun 2006 sampai dengan 2014 berkisar pada angka 6-7% dari total alokasi kuota dunia.

**Tabel 1.2 Alokasi Kuota Tangkapan Tuna Sirip Biru Selatan Indonesia
Tahun 2006-2014**

KUOTA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indonesia (Ton)	800	750	750	750	651	651	685	707	750
Dunia (Ton)	11.810	11.810	11.810	11.810	9.749	9.749	10.441	10.949	12.449
Indonesia (%)	7%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	6%	6%

Sumber: Novia Tri Rahmawati, 2013

Dengan kuota yang telah ditetapkan dan dengan menjadi anggota tetap dari CCSBT Indonesia diwajibkan mematuhi kesepakatan yang dibuat oleh CCSBT. Namun Indonesia masih dihadapkan pada ketidakpatuhannya terhadap salah satu ketentuan utama yaitu kuota penangkapan per tahun. Dari data CCSBT tahun 2016, Sejak tahun 2008 sampai 2014, Indonesia sering melebihi kuota yang telah ditentukan.

**Tabel 1.3 Total Tangkapan Tuna Sirip Biru Selatan Indonesia Tahun
2008-2014**

Tahun	Total Tangkapan (ton)	Kuota Tangkapan (ton)	Kelebihan Tangkapan (ton)
2008	926	750	176
2009	641	750	(109)
2010	636	651	(15)
2011	842	651	191
2012	910	685	225
2013	1,383	707	676
2014	1,063	750	313

Sumber: "Estimated Total Global Catch of Southern Bluefin Tuna", CCSBT, 2016

Hal ini mengindikasikan Indonesia melakukan tindakan overfishing Tuna Sirip Biru Selatan ditangkap diluar dari TAC yang telah ditetapkan oleh CCSBT. Dalam TAC sendiri, CCSBT sudah mempertimbangkan jumlah stok perembangbiakan tuna sirip biru selatan bisa mencapai 20% dari jumlah keseluruhan tuna sirip biru selatan pada tahun berjalan. Dapat dikatakan bahwa jumlah TAC yang sudah ditetapkan merupakan jumlah tangkapan tuna sirip biru selatan yang berkelanjutan dan tidak dieksploitasi secara berlebihan sehingga dapat berkembang biak dengan jumlah yang dikatakan aman. Kegiatan penangkapan yang melebihi jumlah TAC merupakan sebuah tindakan overfishing.

Overfishing merupakan sebuah bentuk kegiatan perikanan yang mengancam bagi kelangsungan ekosistem maritim dunia, dikarenakan mengurangi stok ikan yang siap untuk ditangkap di dunia. Menurut laporan FAO, pada tahun 2011 sendiri diperkirakan sebanyak 28,8 persen stok perikanan dunia ditangkap secara berlebihan atau overfishing (FAO, 2014). Overfishing sangat merugikan bagi keberlangsungan perikanan dunia, karena dengan jumlah tangkapan yang melebihi kemampuan spesies tertentu untuk berkembang biak maka akan dipastikan terjadi kelangkaan spesies tangkapan. Overfishing akan sangat terasa bagi spesies dengan tingkat reproduksi yang rendah, karena jumlah yang semakin berkurang dan waktu reproduksi yang lama dapat menyebabkan spesies ikan akan punah jika ditangkap secara terus menerus. Selain kerugian lingkungan, overfishing juga memiliki dampak perekonomian yang cukup besar.

Kegiatan penangkapan tuna sirip biru selatan yang dilakukan oleh Indonesia pada tahun 2011 hingga tahun 2014 yang melebihi batas TAC merupakan tindakan overfishing tuna sirip biru selatan. Hal ini didasarkan bahwa kegiatan penangkapan suatu spesies yang tidak mematuhi batas jumlah *sustainability* disebut sebagai overeksploitasi spesies tersebut, dalam kasus ini tuna sirip biru selatan (WWF, 2015). Kegiatan *overfishing* yang dilakukan oleh Indonesia pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2014 melanggar kewajiban Indonesia sebagai negara anggota CCSBT yang dituntut untuk mampu melakukan konservasi terhadap tuna sirip biru selatan. Sebagai negara anggota, Indonesia seharusnya mengupayakan untuk bisa mematuhi dan memastikan tujuan-tujuan dari CCSBT dapat terlaksana di Indonesia. Pada kenyataannya, Indonesia masih menghadapi isu overfishing dalam kegiatan penangkapan tuna sirip biru selatan. Hal ini menimbulkan anggapan Indonesia sebagai negara anggota dari sebuah rezim internasional dalam hal ini CCSBT, dalam menjalankan kewajiban dari CCSBT berjalan tidak efektif.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti jelaskan di atas, terlihat masih terjadi penangkapan southern bluefin tuna yang melebihi kuota yang telah ditetapkan oleh Indonesia yang merupakan negara anggota CCSBT. Dari fakta yang terjadi dilapangan muncul pertanyaan **“Mengapa Indonesia pada tahun 2008 hingga tahun 2014 tidak mematuhi *Total Allowable Catch* tuna sirip biru selatan yang ditetapkan oleh CCSBT?”**.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian diharapkan dapat muncul dari hasil temuan yang dilakukan dalam upaya untuk menjawab rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, yaitu:

1. Mengetahui faktor yang menyebabkan Indonesia tidak patuh terhadap kuota tangkapan southern bluefin tuna dari CCSBT.
2. Mengetahui bentuk dan proses implementasi CCSBT di Indonesia.
3. Mengetahui kondisi perikanan tuna di Indonesia dari sudut pandang hubungan internasional.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Akademis

Memberikan kontribusi bagi ilmu Hubungan Internasional dalam kaitannya dengan penggunaan paradigma Liberalisme Institusional dalam menganalisis isu transnasionalisme dalam bidang maritim khususnya overfishing.

1.4.1 Praktis

Sebagai bahan referensi bagi pemerintah Indonesia dan LSM dalam mengambil kebijakan atau tindakan terkait dengan sektor perikanan terutama southern bluefin tuna agar mampu memaksimalkan hasil tangkapan namun tetap menjaga keberlangsungan spesies southern bluefin tuna.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1 Konsep Kepatuhan Rezim

Menurut Robert Krasner, rezim memiliki definisi sebagai serangkaian prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan secara eksplisit atau implisit, dimana aktor didalamnya memiliki harapan-harapan dalam lingkup hubungan internasional. (Krasner, 1983) Secara spesifik, Krasner menjelaskan lebih lanjut unsur-unsur utama dalam sebuah rezim, yaitu: prinsip, norma, aturan dan pengambilan keputusan. Prinsip diartikan menjadi keyakinan tentang fakta, penyebab dan kejujuran. Norma adalah standar tingkah laku yang didefinisikan menjadi konsep hak dan kewajiban. Peraturan adalah panduan atau larangan untuk bertindak yang sifatnya spesifik. Pengambilan keputusan merupakan sebuah praktik atau prosedur yang berlaku untuk membuat dan menerapkan pilihan kolektif dalam sebuah rezim.

Menurut Roger Fisher, konsep kepatuhan rezim menunjukkan adanya penyesuaian dari negara dalam sikap dan tindakannya dengan sebuah aturan yang sudah terspesifikasi (Fisher, 1981). Kepatuhan terhadap rezim menurut Chayes dan Chayes dapat dinilai ketika negara mampu mengontrol tindakannya dan menyesuaikan tindakannya sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati dalam suatu rezim tertentu (Chayes & Chayes, 1993).

Terdapat tiga faktor pendorong yang membuat negara patuh terhadap kesepakatan atau rezim yang telah dibuatnya, yaitu: efisiensi, kepentingan dan norma (Chayes & Chayes, 1995)

Faktor Efisiensi dilihat dari seberapa banyak *cost* yang harus dikeluarkan oleh sebuah negara dalam usaha untuk mematuhi sebuah perjanjian, kesepakatan atau rezim internasional. Negara sebelumnya akan melakukan penghitungan *cost and benefit* dari kesepakatan yang akan dipatuhi melalui proses analisis berdasarkan pada perspektif negara bersangkutan. Dari analisis yang dilakukan akan dihasilkan pertimbangan apakah kesepakatan yang dibuat menguntungkan atau merugikan negara tersebut. Dalam setiap perjanjian atau kesepakatan bilateral maupun multilateral akan mengeluarkan *transactional cost* yang tidak sedikit.

Faktor kepentingan menjadi salah satu pertimbangan sebuah negara untuk terlibat ikut serta dan mematuhi sebuah perjanjian atau kesepakatan tertentu. Negara memiliki peran yang penting sebagai aktor yang mampu mengambil tindakan di dalam pergaulan internasional. (Kennan, 1951) Negara akan cenderung mengikuti dan mematuhi perjanjian atau kesepakatan yang sejalan dan selaras dengan kepentingan nasional yang ingin dicapai karena kepentingan nasional digunakan sebagai alat tindakan untuk mengancam, membenarkan atau mengusulkan suatu kebijakan yang diambil oleh negara. (Mas'ood, 1994) Kepentingan nasional sendiri merupakan nilai-nilai yang muncul akibat dari adanya pergaulan antarbangsa ataupun adanya aspirasi dari problematika internal suatu negara. Nilai-nilai yang terkandung dalam kepentingan nasional berasal dari sejarah, adat istiadat, letak geografis yang kemudian menjadi ciri khusus dari negara itu sendiri. (Kennan, 1951)

Kepentingan nasional dapat diklasifikasikan kedalam dua macam, kepentingan yang bersifat vital atau esensial dan yang bersifat non-vital atau sekunder. Kepentingan nasional yang bersifat vital berhubungan langsung dengan kepentingan yang mempengaruhi kehidupan orang banyak dalam suatu negara dan yang bersifat non-vital atau sekunder tidak berhubungan langsung dengan eksistensi negara namun tetap diperjuangkan dalam kebijakan luar negeri. (Jemadu, 2008) Jika negara menganggap suatu rezim atau perjanjian internasional sesuai dan selaras dengan kepentingan nasionalnya baik yang vital atau non-vital, maka negara akan dengan mudah mematuhi dan mengimplementasikan sebuah rezim atau perjanjian internasional.

Dalam setiap perjanjian atau kesepakatan internasional pasti terdapat norma-norma yang mengatur anggota untuk menaati peraturan yang telah disepakati bersama. Terdapat norma dalam hukum internasional yaitu *pacta sunt servanda* yang menyebutkan bahwa perjanjian atau kesepakatan haruslah dipatuhi. Adanya dorongan dari dunia internasional dimana negara-negara yang ikut dalam kesepakatan atau perjanjian internasional untuk patuh terhadap kesepakatan yang dibuat.

Selain menjelaskan faktor-faktor yang mendorong negara untuk patuh kepada rezim, Chayes & Chayes juga menjelaskan faktor-faktor yang mendorong negara untuk tidak patuh, yaitu: ambiguitas, keterbatasan kapasitas, dan *temporal dimension* (Chayes & Chayes, 1995). Faktor ambiguitas yang terdapat didalam perjanjian, kesepakatan, dan rezim

internasional menjadi faktor negara tidak mematuhi kewajiban yang ada. Keambiguitasan terjadi ketika bahasa dalam rezim terlalu general untuk menjelaskan suatu isu dalam area tertentu, sehingga terjadi misinterpretasi dan multi-interpretasi dari isu yang dibahas. Dengan tidak adanya persamaan pandangan serta interpretasi maka negara

Keterbatasan kapasitas sebuah negara dalam menjalankan kewajiban yang ada dalam sebuah perjanjian, kesepakatan, dan rezim internasional menjadi salah satu faktor yang mendorong ketidakpatuhan. Kurangnya kapasitas untuk mampu mengimplementasikan baik secara politik, ekonomi atau aspek lainnya yang menyebabkan sebuah perjanjian, kesepakatan, dan rezim internasional tidak dapat berjalan dengan semestinya di negara tersebut menjadikan salah satu faktor ketidakpatuhan negara terhadap sebuah rezim.

Faktor *temporal dimension*, dimana adanya perubahan dalam sistem ekonomi atau sosial dalam berjalannya waktu dimana perjanjian, kesepakatan, dan rezim internasional tersebut diimplementasikan. Hal ini menyebabkan harus adanya penyesuaian dalam perjanjian, kesepakatan, dan rezim internasional agar selalu sesuai dengan tujuannya. Ketika sebuah perjanjian, kesepakatan, dan rezim internasional tidak mampu berkembang atau beradaptasi dengan kondisi yang terjadi agar tetap sesuai dengan tujuannya maka negara-negara yang terlibat cenderung akan tidak mematuhi aturan serta kewajiban yang disepakati karena dianggap tidak mampu dipraktikkan lagi.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Definisi Konseptual

1.6.1.1 Overfishing

Definisi overfishing menurut *Sustainable Fisheries Act of 1996* adalah tingkat pemancingan yang membahayakan kapasitas ikan untuk menghasilkan *maximum sustainable yield* (MSY) secara berkelanjutan (nmfs.noaa.gov, 2016). Menurut Schaefer, nilai angkat MSY dapat dicapai dengan menghitung persamaan regresi antara CPUE (*Catch Per-Unit of Effort*) tahunan dengan total effort tahunan.

Overfishing sendiri diklasifikasikan oleh Daniel Pauly dalam laporannya pada tahun 1987 menjadi empat tipe, yaitu

1. Overfishing Pertumbuhan
2. Overfishing Rekrutmen
3. Overfishing Ekosistem
4. Overfishing Ekonomi

Overfishing Rekrutmen adalah overfishing yang terjadi ketika stok ikan yang dewasa semakin berkurang karena kegiatan penangkapan dan tidak menghasilkan cukup banyak stok ikan usia muda untuk bisa melakukan regenerasi pada tingkatan yang aman. (Pauly, 1987)

1.6.1.2 Total Allowable Catch

Dalam penelitian ini *total allowable catch* atau dalam bahasa Indonesia, disebut total tangkapan yang diperbolehkan memiliki definisi batasan tangkapan bagi jenis ikan tertentu untuk satu tahun atau musim (OECD.org, 1998). TAC biasanya dinyatakan dalam satuan ton dari keseluruhan jumlah tangkapan, namun kadang dihitung dari jumlah ikan yang ditangkap. TAC sendiri memiliki lingkup hanya pada satu spesies tangkapan saja. TAC dikeluarkan oleh organisasi atau badan yang mengatur perikanan disuatu wilayah tertentu.

1.6.1.3 Rezim Internasional

Rezim Internasional menurut Paul F. Dhiel merupakan rangkaian-rangkaian prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan serta prosedur-prosedur pembuatan keputusan yang dilakukan secara implisit atau eksplisit dari ekspektasi aktor-aktor yang kemudian menyatu dalam satu area hubungan internasional yang ada dan membantu aktor-aktor untuk mengkoordinasi tingkah lakunya. (T. May Rudy, 2002)

1.6.1.4 Ketidakpatuhan

Ketidakpatuhan menurut Simmons adalah ketika perilaku yang sebenarnya berseberangan secara signifikan dengan perilaku yang telah ditentukan (Simmons, 1998)

1.6.2 Operasionalisasi Konsep

1.6.2.1 Overfishing

Dalam penelitian ini, overfishing yang dimaksud adalah overfishing rekrutmen dari jenis southern bluefin tuna di wilayah perairan Indonesia.

Pengukuran umur ikan SBT yang sudah dewasa dan telah berkembang biak, dikukur melalui panjang tubuhnya. Menurut Robins JP. (1963) besaran ukuran panjang ikan saat pertama kali matang (Length at first maturity = L_m) berada pada angka 119cm. Sedangkan menurut Shingu (1970), Warashina dan Hisada (1970), Collette dan Nauen (1983) L_m ikan SBT diperkirakan pada ukuran 130cm atau setara berat sekitar 40kg

1.6.2.2 Total Allowable Catch

Total Allowable Catch (TAC) yang ada dalam penelitian ini berfokus pada TAC yang ditetapkan oleh CCSBT bagi negara anggotanya, terutama Indonesia. TAC dalam CCSBT ditetapkan melalui suatu mekanisme yang dinamakan *Management Procedure* (MP) (CCSBT.org, 2016). MP merupakan seperangkat aturan yang dapat menentukan TAC dari *Southern Bluefin Tuna* (SBT) berdasarkan data monitoring yang diperbaharui. Penghitungan dalam MP mendasarkan pada data-data yang diambil dari survey udara dari wilayah pengembangbiakan dan *Catch Per-Unit of Effort* (CPUE).

TAC yang ditetapkan MP berlaku selama 3 tahun kedepan sebagai patokan batas maksimum penangkapan SBT. (CCSBT, 2011)

Dalam penelitian ini, TAC yang digunakan adalah TAC yang ditetapkan oleh CCSBT kepada Indonesia dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2014 sebagai acuan.

Tabel 1.4 Alokasi TAC Indonesia Tahun 2008 - 2014

TAC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indonesia (Ton)	750	750	651	651	685	707	750

1.6.2.3 Rezim Internasional

Rezim Internasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah CCSBT. CCSBT merupakan rezim internasional yang memiliki prinsip-prinsip, norma-norma, aturan-aturan serta prosedur-prosedur pembuatan keputusan dari anggotanya yang merupakan negara-negara yang memiliki kepentingan dan akses terhadap kegiatan penangkapan southern bluefin tuna. CCSBT memfokuskan pada kegiatan konservasi dan manajemen perikanan dari southern bluefin tuna.

Norma yang menjadi fokus dari CCSBT adalah konservasi Tuna Sirip Biru Selatan agar mencapai jumlah spesies yang sustainable. Norma ini ditransformasikan kedalam aturan-aturan yang

ditetapkan CCSBT untuk mencapai tujuan konservasi tersebut, salah satunya penetapan *Total Allowable Catch* atau kuota tangkapan dari Tuna Sirip Biru Selatan.

1.6.2.4 Ketidapatuhan

Dalam penelitian ini ketidapatuhan yang dimaksud adalah tidak sesuainya perilaku dari negara dengan aturan dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh rezim internasional. Ketidapatuhan dilihat melalui membandingkan perilaku yang dilakukan oleh negara dan perilaku yang diinginkan oleh rezim internasional. Target dari CCSBT dalam menerapkan TAC adalah negara-negara yang melakukan penangkapan tuna sirip biru selatan tidak melakukan eksploitasi yang berlebihan atau *overfishing* dan tuna sirip biru selatan dapat mencapai angka regenerasi yang optimal.

Dalam menjelaskan ketidapatuhan Indonesia dalam alokasi TAC oleh CCSBT perlu adanya penjelasan faktor-faktor pendukung. Penulis menggunakan faktor-faktor pendukung ketidapatuhan yang dikemukakan oleh Chayes & Chayes dalam bukunya "*On Compliance*", yaitu:

- Ambiguitas.
- Keterbatasan kapasitas.
- *Temporal Dimension*.

1.6.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipakai dalam skripsi ini adalah tipe eksplanatif. Dalam penelitian eksplanatif akan memunculkan penjelasan terkait dengan mengapa sebuah fenomena dapat terjadi. Dalam penelitian ini terjadi fenomena ketidakpatuhan Indonesia kepada kuota tangkapan southern bluefin tuna yang ditetapkan oleh CCSBT.

1.6.4 Jangkauan Penelitian

Penulis melakukan pembatasan penelitian antara tahun 2008 sampai dengan tahun 2014 dimana terjadi pelanggaran kuota tangkapan southern bluefin tuna oleh Indonesia setelah menjadi anggota CCSBT.

Alasan dari penulis menetapkan penelitian berawal dari tahun 2008 karena pada tahun tersebut merupakan tahun pertama Indonesia menjadi anggota CCSBT dan memiliki kewajiban untuk menerapkan segala. Pemilihan tahun akhir batasan penelitian yaitu 2014 dikarenakan ketersediaan data-data yang sudah diolah oleh CCSBT dan sumberlainnya berhenti pada tahun tersebut. Selain itu sejak tahun 2014 terjadi penurunan tingkat overfishing yang dilakukan oleh Indonesia walaupun masih tetap melebihi kuota yang telah ditetapkan.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan melakukan studi pustaka dan studi dokumentasi

1.6.5.1 Studi Pustaka

Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data dengan sumber buku, jurnal ilmiah dan sumber pustaka lainnya. Sumber buku dan jurnal ilmiah digunakan sebagai referensi teori-teori serta data-data yang penulis gunakan dalam penelitian ini.

1.6.5.2 Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan sebuah teknik pengumpulan data melalui sebuah dokumen yang berisi informasi tentang fenomena sosial tertentu yang keberadaannya secara independen dari tindakan peneliti. (Bakry, 1999) Dokumen sendiri diklasifikasikan oleh Piergiorgie Corbetta (2003) kedalam dua jenis, yaitu dokumen pribadi (*personal documents*) dan dokumen institusi (*institutional documents*). Dokumen pribadi adalah dokumen yang dihasilkan oleh individu untuk kepentingan pribadi (buku harian, surat, otobiografi). Dokumen institusi adalah dokumen yang dihasilkan oleh badan-badan publik, dokumen tersebut merupakan bukti tentang kehidupan organisasi atau budaya yang dihasilkan oleh organisasi tersebut. (Corbetta, 2008)

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dokumen institusi dan dokumen pribadi yang berkaitan dengan isu kepatuhan rezim CCSBT di Indonesia. Dokumen institusi yang dipakai adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh negara, organisasi internasional dan perjanjian internasional.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam skripsi ini menggunakan teknik analisis kualitatif. Dalam metode kualitatif menurut Miles dan Huberman, terdapat tiga tahap dalam menganalisis data kualitatif, yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. (Miles & Huberman, 1992)

Tahap pertama, reduksi data yang diperoleh dari hasil pengumpulan data selama penelitian. Reduksi data dilakukan dengan cara merangkum keseluruhan data yang ada dan kemudian memilih hal-hal yang menjadi pokok penelitian. Setelah memilih hal-hal pokok, data yang ada harus difokuskan, dicarikan tema dan polanya. Tujuan dari mereduksi data adalah untuk memberikan gambaran yang lebih jelas dari data-data yang ada karena sudah difokuskan kedalam tema dan polanya masing-masing. Reduksi data juga mempermudah pengambilan data untuk menambahkan data yang sudah ada, karena sudah difokuskan kedalam tema dan pola yang jelas. (Miles & Huberman, 1992)

Tahap kedua, penyajian data yang telah direduksi sebelumnya. Dalam tahap penyajian data kualitatif, penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart atau yang sejenisnya. Miles dan Huberman sendiri menyatakan bahwa bentuk penyajian data dalam penelitian kualitatif adalah teks yang bersifat naratif. (Miles & Huberman, 1992)

Tahap ketiga, penarikan kesimpulan dari data yang telah disajikan. Pengambilan kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan sebuah temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih gelap atau remang-remang yang kemudian setelah diteliti dan diambil kesimpulannya menjadi jelas. (Miles & Huberman, 1992)

1.6.7 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini penulis membagi skripsi ini menjadi lima bab yang berkesinambungan satu sama lain. Pembagiannya meliputi:

1. BAB I Pendahuluan
2. BAB II Permasalahan perikanan tuna sirip biru selatan di Indonesia
3. BAB III Analisis ketidakpatuhan Pemerintah Indonesia terhadap CCSBT dalam implemntasi *total allowable catch*
4. BAB IV Penutup

BAB I akan membahas tentang latar belakang urgensi penelitian mengenai tidak efektifnya kebijakan kuota tangkapan CCSBT di Indonesia sejak tahun 2008 hingga tahun 2014. Dalam bab ini juga dijabarkan tentang tujuan, manfaat, kerangka pemikiran, definisi konseptual, operasionalisasi konsep, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik penulisan dan sistematika penulisan penelitian ini.

BAB II penulis fokus dalam menjabarkan permasalahan perikanan tuna sirip biru selatan di Indonesia. Serta penjabaran profil, fungsi serta peran CCSBT dengan lebih mendalam sehingga dapat memberikan gambaran tentang CCSBT yang masih kurang dikhalayak banyak. Selain profil CCSBT, bab ini akan menjabarkan tentang kondisi rezim CCSBT dan implemementasi aturan CCSBT di Indonesia.

BAB III merupakan bab dimana rumusan masalah akan dibahas secara lengkap dengan menggunakan kerangka teori yang sudah dipilih. Melalui konsep ketidakpatuhan rezim penjelasan pada bab ini akan mengupas bagaimana dan mengapa Indonesia mematuhi dan melaksanakan kewajiban dan kesepakatan sebagai anggota CCSBT.

BAB IV berisi kesimpulan dan saran dari penulis tentang permasalahan overfishing southern bluefin tuna di Indonesia. Dalam bab ini, penulis akan mencoba menyimpulkan hasil-hasil temuan yang berasal dari konsep ketidakpatuhan rezim. Penulis akan memberikan saran bagi mereka yang akan melakukan penelitian dengan tema yang sama.