

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Penelitian

*Maritime Security* atau dalam Bahasa Indonesia memiliki arti keamanan maritim merupakan suatu terminologi dalam Ilmu Hubungan Internasional yang menggambarkan adanya suatu tantangan yang datang dari kawasan maritim suatu negara (Bueger, 2015). Tantangan maritim merujuk pada adanya kemungkinan ancaman-ancaman yang terjadi pada kawasan maritim. Ancaman tersebut antara lainnya terkait sengketa maritim antar negara, terorisme, perdagangan narkoba, manusia dan barang ilegal lainnya, *illegal fishing*, kejahatan lingkungan, atau bencana dan kecelakaan maritim. Dapat dilihat ancaman-ancaman tersebut menandakan bahwasanya maritim atau laut bukan hanya sekedar wilayah kedaulatan yang dapat dieksploitasi kekayaan alamnya melainkan laut juga merupakan jalur perpindahan bagi barang maupun manusia. Sehingga, keamanan maritim menjadi kompleks dikarenakan aspek-aspek ancaman di dalamnya.

Meskipun isu serta fenomena pada keamanan maritim begitu kompleks, penelitian ini hanya akan berfokus pada *Illegal, Unregulated dan Unreported Fishing* (IUUF). IUUF diidentifikasi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai salah satu dari tujuh ancaman besar pada keamanan maritim global (Chapsos et al., 2019). Ioannis Chapsos menambahkan, kegiatan IUUF berdampak besar pada lingkungan serta ekosistem laut, alhasil akan sangat berdampak kepada kehidupan para nelayan yang menggantungkan hidup pada kesehatan lingkungan dan ekosistem laut. IUUF merupakan fenomena kejahatan yang terjadi antar lintas batas negara atau dikenal juga sebagai *transnational crime* melalui jalur perairan.

Kejahatan transnasional secara konseptual dapat diartikan juga sebagai kejahatan yang melewati, melintasi, dan memasuki suatu batas negara (Boister, 2003), akan tetapi aktor dari praktek kejahatan tersebut dilakukan oleh individu, bukan negara. Dengan kata lain praktek IUUF merupakan praktek kejahatan yang dilakukan oleh individu dalam melakukan penangkapan ikan secara terlarang di perairan suatu negara.

Menurut Amanda Shaver dalam jurnalnya yang berjudul *Security Threats of IUU Fishing* terdapat 6 sektor ancaman stabilitas dan keamanan antara lain; *ecological security, economic security, food security, geopolitical stability, maritime piracy, dan transnational organized crime* (Amanda, 2018). Tidak selesai sampai disitu saja, menurut Ben Crowell dan Wade Turvold pada jurnalnya yang berjudul *Illegal, Unreported, And Unregulated Fishing And The Impacts On Maritime Security* menjelaskan bahwasanya kegiatan IUUF berdampak pada keamanan maritim suatu negara. Pertama, kegiatan IUUF dilakukan pada wilayah di luar yurisdiksi suatu negara. Sedangkan, wilayah maritim merupakan suatu komponen kunci bagi kedaulatan negara. Kedua, ancaman terhadap ketersediaan pasokan ikan dan keberlangsungan ekosistem kelautan. Kegiatan IUUF seringkali melakukan penangkapan ikan secara berlebihan dan menggunakan alat-alat yang dapat merusak ekosistem kelautan sehingga ini akan berdampak pada kelangkaan pasokan dan naiknya harga dari komoditas ikan tersebut (Crowell & Turvold, 2020).

*National Intelligence Council* mendefinisikan secara umum aktivitas IUUF mengacu kepada serangkaian luas kegiatan penangkapan ikan yang merusak pengelolaan ikan berkelanjutan, dan pada beberapa kasus seringkali dijumpai

tumpang tindih – menangkap ikan secara ilegal dan tidak dilaporkan (National Intelligence Council, 2016). Secara spesifik *National Intelligence Council* juga mendefinisikan *Illegal Fishing* atau penangkapan ikan ilegal mengacu kepada kegiatan penangkapan ikan oleh kapal dari suatu negara di wilayah yurisdiksi negara lain tanpa izin, atau kegiatan lain dari kapal penangkap ikan yang bertentangan dengan undang-undang perikanan, *Unreported Fishing* atau penangkapan ikan tidak dilaporkan mengacu kepada kegiatan penangkapan ikan yang tidak dilaporkan atau sengaja memberikan laporan palsu kepada pihak berwenang, dan *Unregulated Fishing* atau penangkapan ikan yang tidak teregulasi mengacu kepada kegiatan penangkapan ikan di luar daerah yang tidak memiliki konservasi dan pengelolaan seperti di luar Zona Ekonomi Eksklusif suatu negara (National Intelligence Council, 2016).

Kondisi penangkapan ikan secara global mulai mendapatkan perhatian pada awal abad ke-21 (Christensen, 2016). Garis besar mengapa penangkapan ikan secara global mendapatkan perhatian adalah dikarenakan adanya eksploitasi secara masif dan membahayakan ekosistem serta lingkungan laut. Joseph Christensen dalam jurnalnya yang berjudul “*Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing in Historical Perspective*” menambahkan IUUF merupakan ‘fenomena global yang memiliki konsekuensi lingkungan dan sosio-ekonomi yang menghancurkan, terutama bagi masyarakat pesisir di negara-negara berkembang yang bergantung pada perikanan untuk penghidupan atau protein mereka’. Secara empiris, Joseph Christensen sudah menggambarkan betapa berbahayanya ancaman dari IUUF bagi negara-negara yang memiliki garis pantai atau laut sebagai wilayah kedaulatan dan hak berdaulat dari negara tersebut. Sehingga

tantangan ini harus dapat dijawab atau ditaklukan oleh negara, terutama bagi negara yang memiliki laut sebagai batas wilayah kedaulatan dan hak berdaulat.

Dengan melihat adanya ancaman dari IUUF tersebut, banyak negara yang melakukan kerja sama baik secara bilateral maupun multilateral. Selain itu banyak juga organisasi internasional yang mengambil langkah preventif untuk mengatasi permasalahan penangkapan ikan secara masif tersebut seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan *Food Agriculture Organizations* (FAO). Mulainya IUUF mendapatkan perhatian dari organisasi seperti PBB adalah ketika adanya adopsi *United Nations Conventions on the Law of the Sea* pada tahun 1982 yang pada akhirnya menyadarkan perlu adanya suatu kerangka baru untuk menciptakan manajemen sumber daya maritim (For, n.d.).

Pada akhirnya banyak aktor baik organisasi dan negara mulai merasakan pentingnya menjaga sektor kelautan. Seperti halnya FAO pada *Committee on Fisheries* sesi ke-24, mengadopsi *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* (IPOA-IUU) yang didukung oleh Dewan FAO pada pertemuan ke-120 pada tahun 2001 (For, n.d.). Ditambah dengan adanya agenda 17 *Sustainable Development Goals* yang menjadi tujuan (goals) bagi aktor-aktor hubungan internasional, terutama pada agenda 14 *Life Below Waters* yang mana agenda tersebut bertujuan untuk menciptakan kehidupan perairan yang dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan, dimana salah satu targetnya untuk mencapai tujuan tersebut adalah menanggulangi IUUF dengan pencegahan penangkapan ikan berlebihan dan penangkapan ikan yang berkelanjutan (*Goal 14: Life below Water - The Global Goals*, n.d.). Sehingga, banyak institusi atau kerja sama internasional baik

bilateral maupun multilateral pada sektor kelautan berupaya untuk mencapai SDGs ke-14 tersebut. Seperti halnya yang dilakukan oleh *High Level Panel for a Sustainable Ocean* (Ocean Panel) yang berupaya mencapai SDGs ke-14 dan juga dipengaruhi oleh kerangka IUUF PBB dan FAO melalui kerja sama internasional dengan negara-negara yang memiliki laut sebagai batas wilayah kedaulatan (High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy & Trudeau, 2020).

Kerja sama internasional *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy* (Ocean Panel) pertama kali diinisiasikan pada Januari 2018 oleh Perdana Menteri Norwegia, Erna Solbergd beserta 12 kepala negara lainnya (Rogne, 2018). Australia, Chili, Fiji, Ghana, Indonesia, Jamaica, Jepang, Meksiko, Namibia, Norwegia, Palau, dan Portugal merupakan 12 negara menginisiasi serta bertemu di New York pada September 2018 untuk membahas nilai serta rencana yang akan dilakukan oleh Ocean Panel (*Heads of Government Unite for the Ocean and People Who Depend on It - Ocean Panel*, n.d.-a). Seiring berjalannya waktu keanggotaan Ocean Panel bertambah dengan kehadiran Kanada dan Kenya pada tahun 2019 (*The Ocean as a Solution to Climate Change: Five Opportunities for Action - Ocean Panel*, n.d.). Pada tahun 2022 keanggotan Ocean Panel menjadi 17 anggota dengan bergabungnya Amerika Serikat dan Prancis pada tahun 2021 lalu disusul oleh Inggris pada tahun 2022 (*Members - Ocean Panel*, n.d.).

**Tabel 1.1 Daftar Negara dan Tahun Bergabung**

<b>Negara</b>	<b>Tahun</b>
Australia	2018
Chili	2018

Fiji	2018
Ghana	2018
Indonesia	2018
Jamaika	2018
Jepang	2018
Meksiko	2018
Namibia	2018
Norwegia	2018
Palau	2018
Portugal	2018
Kanada	2019
Kenya	2019
Amerika Serikat	2021
Prancis	2021
Inggris	2022

Ocean Panel merupakan kerja sama internasional yang secara spesifik berusaha untuk menyelesaikan berbagai macam permasalahan yang terjadi pada sektor kelautan. Pada dokumen *Transformations for a Sustainable Ocean Economy: A Vision for Protection, Production and Prosperity* yang dikeluarkan pada 2 Desember 2020 menjelaskan bahwasanya negara-negara yang tergabung dalam kerja sama tersebut berkomitmen untuk mengatasi segala macam permasalahan serta ancaman pada sektor kelautan (High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy & Trudeau, 2020). Pada saat dokumen tersebut diluncurkan baru terdapat 14 negara. Lalu, negara yang bergabung setelah tahun

2020 Ocean Panel menegaskan bahwasanya mereka harus mematuhi serta menjalankan prinsip yang sudah tertuang pada dokumen tersebut (*A 100% Approach - Ocean Panel*, n.d.-a). Ocean Panel memiliki 9 prinsip yang tertuang pada dokumen tersebut dalam upaya menyelaraskan agenda yang akan dilaksanakan antara lain *alignment, inclusiveness, knowledge, legality, precaution, protection, resilience, solidarity*, dan *sustainability*. Ocean Panel juga memiliki 5 agenda prioritas yang harus dilaksanakan dengan pendekatan 100% oleh setiap negara anggota antara lainnya *Ocean Wealth, Ocean Health, Ocean Knowledge, Ocean Finance*, dan *Ocean Equity* (High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy & Trudeau, 2020). Dalam pelaksanaan agenda-agenda tersebut, Ocean Panel mengembalikannya pada masing-masing negara dalam pengimplementasian agenda serta aturan tersebut. Dengan kata lain, aturan dan agenda Ocean Panel ini bersifat tidak mengikat, sehingga negara anggota bebas untuk melakukan agenda yang menurut negara anggota menjadi prioritas bagi negaranya (*A 100% Approach - Ocean Panel*, n.d.-b).

Kerja sama internasional Ocean Panel juga memfokuskan dalam permasalahan IUUF yang mana menjadi salah satu permasalahan di negara-negara anggota. Permasalahan IUUF menjadi fokus pada salah satu agenda Ocean Panel yakni *Ocean Wealth*. *Ocean Wealth* atau kekayaan laut merupakan agenda yang bertujuan untuk menjaga pasokan komoditas perikanan agar dapat berkelanjutan, sehingga dapat terus dimanfaatkan bagi generasi mendatang (High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy & Trudeau, 2020). Akan tetapi pasokan perikanan memiliki ancaman dari adanya kegiatan IUUF. Oleh karena itu, permasalahan ini dirumuskan menjadi suatu makalah yang berisikan faktor pendorong IUUF dan

rekomendasi aturan dalam penanggulangan IUUF, itu semua tertuang pada *Blue Papers Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers* (Widjaja et al., 2019). Pada *Blue Papers* disebutkan terdapat 3 faktor pendorong terjadinya IUUF diantaranya insentif ekonomi, lemahnya tata kelola, dan hambatan penegakkan (Widjaja et al., 2019).

Berdasarkan pemaparan di atas, kerja sama internasional Ocean Panel dapat dikatakan sebagai sebuah Rezim Internasional dalam upaya menyelesaikan suatu permasalahan, terutama kegiatan IUUF. Menurut Stephen D. Krasner dalam jurnalnya yang berjudul *Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables* mendefinisikan rezim internasional sebagai satu set produk yang berisikan prinsip, norma, aturan dan prosedur pengambilan keputusan baik secara implisit (tidak langsung) maupun eksplisit (langsung) dimana harapan para aktor yang tergabung di dalamnya bertemu pada suatu isu hubungan internasional tertentu (Krasner, 1982).

Berdasarkan definisi tersebut dapat dilihat terdapat elemen-elemen suatu kerja sama atau organisasi dapat dikatakan suatu rezim yakni adanya aktor, isu, prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan. Ocean Panel pada hari ini berisikan 17 aktor atau negara anggota, isu yang diangkat oleh Ocean Panel merupakan isu-isu pada sektor kelautan, terdapat 9 prinsip yang menjadi sumber keyakinan rezim, pendekatan 100% pada setiap prioritas menjadi norma yang harus menjadi standar perilaku setiap negara anggota, rezim Ocean Panel mengatur tindakan yang harus dilakukan oleh setiap negara dalam mengatasi permasalahan pada isu kelautan, lalu prosedur pengambilan keputusan secara kolektif dilakukan dengan cara konsensus pada pertemuan-pertemuannya (High

Level Panel for a Sustainable Ocean Economy & Trudeau, 2020). Dengan hadirnya rezim Ocean Panel negara anggota yang tergabung memiliki harapan untuk dapat menyelesaikan permasalahannya dengan mengadopsi serta memanfaatkan aturan yang diberikan oleh Ocean Panel, terutama dalam menyelesaikan permasalahan kegiatan IUUF.

Mengacu pada pemaparan di atas, rezim Ocean Panel merupakan suatu rezim yang memiliki tujuan untuk tercapainya ekonomi kelautan berkelanjutan yang dihasilkan oleh adanya kerja sama Ocean Panel. Pada konteks pemberantasan IUUF dan juga dengan banyaknya negara yang tergabung dalam Ocean Panel ini menimbulkan anomali yang menarik untuk dibahas pada penelitian ini. Dengan tergabungnya 17 negara dalam kerja sama Ocean Panel, memungkinkan untuk ke 17 negara ini memiliki persepsi yang berbeda mengenai aturan penanggulangan IUUF. Serta penambahan jumlah anggota yang terjadi juga menjadi suatu anomali apakah dengan adanya penambahan jumlah anggota menjadikan rezim tersebut berjalan efektif dalam penanggulangan IUUF atau justru sebaliknya menjadikan rezim ini tidak efektif. Sehingga, efektifitas rezim menjadi pertanyaan penting untuk dapat membedah anomali yang terjadi dalam rezim Ocean Panel terkait penanggulangan IUUF.

Arild Underdal menawarkan teori efektifitas rezim yang berjudul *One Question Two Answers* dalam buku *Environmental Regime Effectiveness Confronting Theory with Evidence* karya Edward L. Miles (Miles et al., 2001). Pada tulisannya tersebut Arild Underdal berargumen secara logika rezim yang berhasil menyelesaikan suatu permasalahan dapat dikatakan efektif, akan tetapi mengapa ada rezim yang tidak berhasil dan ada yang berhasil (Miles et al., 2001).

Dengan kata lain, mengapa ada rezim yang efektif dan tidak efektif? Pertanyaan tersebut yang berusaha dijawab oleh Arild Underdal menggunakan teori efektifitas rezim dengan melihat variabel tunggal dengan variabel terikat atau dalam buku dijabarkan sebagai *dependent variable* dan *independent variable* (Miles et al., 2001). Kedua variabel itulah yang harus diukur agar mengetahui efektifitas suatu rezim. Teori efektifitas rezim Arild Underdal inilah yang nantinya akan coba dielaborasi dengan penelitian terkait efektifitas rezim Ocean Panel dalam menanggulangi kegiatan IUUF (Miles et al., 2001; Widjaja et al., 2019).

Berdasarkan dengan latar belakang serta identifikasi permasalahan yang sudah dijelaskan, penulis tertarik untuk meneliti topik ini menjadi sebuah penelitian skripsi dengan judul ***Efektifitas Rezim High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy (Ocean Panel) Dalam Menanggulangi Illegal, Unreported dan Unregulated Fishing (IUUF) di Perairan Laut Negara Anggota.***

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah dijelaskan pada latar belakang penelitian, sehingga terdapat satu pertanyaan penelitian yang akan dijawab oleh penulis. ***Bagaimana efektifitas rezim High-Level Panel for a Sustainable Ocean Economy dalam upaya menanggulangi praktek Illegal, Unreported, dan Unregulated Fishing di perairan laut negara anggota?***

## **1.3. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah dijelaskan di latar belakang penelitian, permasalahan ini akan dibatasi pada efektifitas rezim *High-Level Panel for a Sustainable Ocean Economy* (Ocean Panel) pada tahun 2018-2022

berdasarkan *Tracking Blue From Ambition to Action for a Sustainable Ocean Economy Report*. Sehingga, pembahasan masalah tidak akan melebar dari mengukur keefektifitasan rezim Ocean Panel terhadap penanggulangan *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing* di perairan laut negara anggota.

#### **1.4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

##### **1.4.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang sudah dipaparkan, maka penelitian bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui ancaman serta tantangan yang harus dihadapi oleh negara anggota pada sektor maritim, terkhususnya *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing*
2. Untuk mengetahui bagaimana rezim Ocean Panel dalam upaya menanggulangi praktek *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing*
3. Untuk mengetahui efektifitas dari rezim Ocean Panel dalam menanggulangi praktek *Illegal, Unreported* dan *Unregulated Fishing*

##### **1.4.2. Kegunaan Penelitian**

1. Diharapkan mampu memberikan manfaat secara aplikatif dan akademik bagi akademisi maupun masyarakat secara umum dan bagi penulis terkhususnya;
2. Diharapkan mampu berkontribusi kepada civitas akademika secara khusus yang berminat untuk meneliti permasalahan lebih lanjut, sehingga penelitian ini dapat menjadi suatu referensi;
3. Diharapkan dapat berkontribusi kepada civitas akademika untuk mengangkat tema penelitian ini menjadi bahan diskusi dan bahan ajar;

4. Sebagai prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pasundan.