

BAB II

UNFSA 1995 DAN RELEVANSINYA TERHADAP KONSERVASI DAN PENGELOLAAN *TRANSBOUNDARY FISHERY RESOURCES* DI INDONESIA

Pada Bab ini akan menjelaskan mengenai keikutsertaan Indonesia baik di forum regional dan/atau internasional dalam rangka upaya untuk konservasi dan pengelolaan *transboundary fishery resources*. Sub bab pertama akan menjelaskan mengenai Sejarah Perkembangan *United Nations Fish Stock Agreement 1995* (UNFSA 1995). Berkaitan dengan sub bab pertama, sub bab berikutnya akan menjelaskan Permasalahan Konservasi dan Pengelolaan *Transboundary Fishery Resources* di Indonesia. Selanjutnya, akan dibahas mengenai Relevansi Fenomena *Transboundary Fish Stocks* dan *Precautionary Principle (Species, Stock Terminology, dan State of Exploitation)*, serta sub bab RFMO sebagai Instrumen Implementasi UNFSA 1995 sebagai pengantar pada penjelasan di Bab III.

2.1 Sejarah Perkembangan *United Nations Fish Stock Agreement 1995*

United Nations Convention on the law of the Sea atau yang dikenal sebagai UNCLOS merupakan sebuah Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hukum Laut yang diadopsi pada tanggal 10 Desember 1982 dan mulai berlaku pada tanggal 16 November 1994. Perjanjian ini menetapkan aturan-aturan menyeluruh yang mengatur semua hal yang berkaitan dengan penggunaan lautan di dunia serta sumber dayanya secara komprehensif. Hal ini diwujudkan dalam instrumen aturan-aturan mengenai pemanfaatan lautan serta memperkenalkan konsep-konsep dan kerangka kerja untuk pengembangan lebih lanjut di bidang-bidang tertentu dalam

pengembangan sumber daya laut (IMO, 2019). UNCLOS 1982 mengakui hak kedaulatan negara pantai untuk melakukan eksploitasi, eksploitasi, serta mendorong pemanfaatan sumber daya perikanan yang optimal di ZEE negara pantai. Lebih lanjut, UNCLOS 1982 juga mendorong negara-negara untuk melakukan tindakan kerjasama berkenaan dengan konservasi dan pengelolaan *transboundary resources* baik untuk sediaan ikan yang beruaya jauh, terbatas, maupun sediaan yang terdapat di laut lepas (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006).

Awalnya eksploitasi ikan di wilayah di luar wilayah perairan negara pantai dan laut lepas tidak dianggap sebagai masalah besar yang memerlukan perhatian prioritas selama perundingan UNCLOS berlangsung terlebih karena pembahasan mengenai sediaan ikan lintas batas negara secara tersirat tercantum dalam Pasal 63 dan 64 UNCLOS 1982. Pasal 63 dan 64 berisi tentang anjuran terhadap pihak-pihak yang mengeksploitasi sumber daya perikanan lintas batas untuk bekerja sama dalam konservasi dan pengelolaan sumber daya tersebut, baik secara langsung maupun melalui organisasi sub regional/regional (Munro, 2000). Sejalan dengan itu, Bagian VII dari Konvensi, yaitu Laut Lepas (Pasal 86-120) yang juga sangat relevan sehubungan dengan sediaan ikan yang beruaya jauh. Kendati demikian, seiring dengan diadopsinya UNCLOS 1982 semakin banyak negara yang mengklaim hak di luar yurisdiksi Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) mereka. Negara pantai dan negara-negara yang melakukan penangkapan ikan di perairan jauh dari yurisdiksi mereka atau yang dikenal sebagai *distant water fishing nations* (DWFNs) memperluas daerah penangkapan ikan tradisional yang semula di pesisir meningkat

ke perairan lepas dengan pesat. Ini yang kemudian menimbulkan permasalahan karena hak milik sediaan ikan di laut lepas tidak seperti hak kepemilikan sediaan ikan di ZEE. Hak kepemilikan atas sediaan ikan di laut lepas tidak jelas sehingga berpengaruh pada bagaimana negara-negara melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya di wilayah tersebut. Kasus demi kasus muncul berkenaan sediaan ikan lintas batas negara yang menjadi sasaran eksploitasi berlebihan. Dua contoh yang dramatis adalah *Donut Hole* di Laut Bering dan perikanan darat di Grand Bank di Newfoundland, Kanada (Munro, 2000).

Meningkatnya kekhawatiran masyarakat internasional mengenai terjadinya deplesi sediaan sumber daya perikanan yang dieksploitasi di luar yurisdiksi nasional kemudian mendorong keputusan PBB untuk menyelenggarakan Konferensi Internasional tentang Sediaan Ikan Beruaya Jauh dan Terbatas (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Konferensi ini menghasilkan Deklarasi Cancun yang dirancang FAO mengenai Kode Etik Internasional untuk penangkapan ikan yang bertanggung jawab antar negara baik pada tingkat bilateral, multilateral, maupun regional yang menjamin negara-negara lain untuk melakukan konservasi dan pengelolaan sediaan ikan secara rasional (Marashi, 1996). Deklarasi Cancun yang diadakan pada tanggal 3-4 Juni 1992 menjadi perhatian *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) di mana menghasilkan kesepakatan diselenggarakannya *United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stock*. Konferensi tersebut, melalui Agenda 21: Program Aksi untuk Pembangunan Berkelanjutan, menyerukan diadakannya sesegera mungkin sebuah perjanjian Konferensi PBB

mengenai *Straddling and Highly Migratory Fish Stocks* (Munro, 2000). Pertemuan ini diselenggarakan untuk mendorong implementasi efektif dari ketentuan-ketentuan UNCLOS 1982 mengenai sediaan ikan yang beruaya jauh dan terbatas.

Mandat untuk menyelenggarakan Konferensi mengenai Sediaan Ikan Beruaya Jauh dan terbatas kemudian disahkan oleh PBB pada tanggal 22 Desember 1992 melalui resolusi 47/192 (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Sesi pertama konferensi ini diselenggarakan pada tanggal 19-23 April 1993 di New York, dan sesi keenamnya pada 4 Agustus 1995 yang menghasilkan *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea*) pada 10 Desember 1982 berkenaan konservasi dan pengelolaan sediaan ikan beruaya jauh dan terbatas yang juga dikenal sebagai *the 1995 United Nations Fish Stock Agreement* (UNFSA 1995). UNFSA 1995 ditetapkan sebagai mandat yang diberikan oleh resolusi Majelis Umum 47/192. Berdasarkan Doulman dalam (Munro, 2000) menyebutkan bahwa tugas utama konferensi ini adalah untuk mengidentifikasi dan menilai permasalahan terkait dengan konservasi sediaan ikan lintas batas negara dan mempertimbangkan cara-cara untuk meningkatkan kerjasama pengelolaan perikanan antar negara dengan merumuskan rekomendasi kebijakan yang tepat.

UNFSA 1995 disahkan pada tanggal 4 Desember 1995 dan mulai berlaku pada 11 Desember 2001 setelah memenuhi syarat jumlah pengesahan negara-negara anggota yang diwajibkan. UNFSA 1995 menciptakan inovasi penting bahwa negara memiliki hak untuk memantau dan memeriksa kapal-kapal negara pihak lainnya untuk memverifikasi kepatuhan terhadap peraturan penangkapan ikan yang

disepakati secara internasional, juga memberikan mekanisme penyelesaian sengketa yang wajib dan mengikat untuk menyelesaikan konflik secara damai (DFO, 2009). UNFSA 1995 menandai sebuah langkah maju yang besar dalam pengembangan aturan-aturan yang komprehensif akan konservasi jangka panjang dan pemanfaatan sediaan ikan yang berkelanjutan (United Nations, 2019). Perjanjian ini memberikan kerangka kerja berkenaan konservasi dan pengelolaan sediaan ikan beruata jauh and terbatas sebagaimana yang diatur oleh Organisasi Pengelolaan Perikanan Regional (RFMO), serta menegaskan kembali kewajiban negara untuk mengendalikan aktivitas penangkapan ikan di perairan internasional dan mewajibkan negara-negara tersebut untuk meminimalkan polusi, limbah, dan pembuangan sumber daya ikan yang berlebihan (DFO, 2009).

2.2 Permasalahan Konservasi dan Pengelolaan *Transboundary Fishery Resources* di Indonesia

Robert Cribb dan Michele Ford menyebutkan bahwa Indonesia memiliki lebih dari 18.108 pulau yang tersebar dari pulau di pegunungan Breueh di Barat dan Pulau kecil Sibir di Teluk Humbold (Teluk Yos Sudarso) di timur dan pulau-pulau kecil dari Papua, Kalimantan, Sumatra, Jawa dan dihubungkan melalui garis pangkal kepulauan yang ditarik melalui titik-titik terluar yang mempersatukan wilayah kepulauan Indonesia (Cribb & Ford, 2015). Ini menjadikan Indonesia tidak hanya menjadi sekadar negara kepulauan, namun merupakan salah satu negara dengan garis pantai terpanjang di dunia. Sejalan dengan itu, Indonesia juga menempati tujuh hambatan maritim dunia (*choke point*) karena letak Indonesia yang berada di antara Samudera Hindia dan Benua Australia, serta antara Samudera

Hindia dan Pasifik yang membuat negara-negara besar secara historik telah mengambil kekayaan sumber daya alam yang melimpah di Indonesia (Laksmana, 2011).

Gambar 3. Kepulauan Indonesia



Sumber: Robert Cribb, 2009.

Sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia memiliki garis pantai terpanjang setelah Kanada dengan luas Zona Ekonomi Eksklusif sekitar 7,9 juta km² (Leonardo & Deeb, 2022). Indonesia memiliki garis pantai yang panjang dan batas laut yang luas terutama pasca Deklarasi Djuanda ditetapkan. Deklarasi tersebut berhasil membuat Indonesia mendapatkan lebar wilayah laut hingga 12 mil yang kemudian garis pantainya ditarik untuk menghubungkan titik-titik terluar dari pulau terluar di Indonesia (Isnurhadi, 2017). Melalui hal ini lah yang menjadikan Indonesia sebagai negara kepulauan yang utuh yang pulau-pulainya terhubung satu sama dengan dengan satu wilayah perairan nasional

Indonesia. Meski demikian, perairan Indonesia yang begitu luas ini memunculkan potensi dan tantangan yang tidak terhindarkan.

Di Indonesia, sumber daya perikanan dianggap sebagai salah satu sektor yang menunjang perekonomian nasional terutama kontribusi devisa yang dihasilkan melalui aktivitas ekspor sumber daya perikanan tangkap. Indonesia sendiri merupakan produsen perikanan tangkap terbesar kedua di dunia setelah China. Di samping itu, industri perikanan Indonesia juga berkontribusi besar dalam ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial terutama bagi masyarakat di pesisir pantai. Tomas Tomascik dalam (Cribb & Ford, 2015) memperkirakan bahwa ikan mencapai 60 persen dari protein yang dikonsumsi masyarakat di Indonesia. Berdasarkan **Tabel 1.** menunjukkan bahwa pada tahun 2021, perikanan Indonesia menghasilkan 21,8 juta ton, dengan sekitar 7,2 juta ton berasal dari tangkapan darat dan laut dan meningkat pada tahun 2023 menjadi 24.7 juta ton, dengan sekitar 7,7 juta ton berasal dari tangkapan darat dan laut (Statistik KKP, 2023).

Tabel 2. Data Volume Produksi Perikanan Indonesia (Ton)

SUBSEKTOR	JENIS KEGIATAN	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
TOTAL VOLUME PRODUKSI PERIKANAN (TON)		23.186.443,34	23.049.854,96	22.760.946,74	21.834.105,35	21.872.810,30	22.265.452,42	24.737.618,25
PERIKANAN TANGKAP	TOTAL PERIKANAN TANGKAP	7.071.452,63	7.361.120,91	7.335.322,12	6.989.090,44	7.224.500,59	7.489.395,49	7.770.100,00
PERIKANAN TANGKAP	SUBTOTAL TANGKAP LAUT	6.603.630,52	6.701.834,01	6.630.123,09	6.494.140,38	6.767.564,83	7.026.425,53	7.248.410,00
PERIKANAN TANGKAP	SUBTOTAL TANGKAP PUD	467.822,11	659.286,90	705.199,03	494.950,06	456.935,76	462.969,96	521.690,00
PERIKANAN BUDIDAYA	TOTAL PERIKANAN BUDIDAYA	16.114.990,71	15.688.734,06	15.425.624,63	14.845.014,91	14.648.309,71	14.776.056,93	16.967.518,25

Sumber: Statistik KKP, 2023

Berdasarkan laporan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mencatat bahwa ekspor produk perikanan Indonesia mencapai USD 4,1 miliar pada triwulan (Januari-September 2023). Sementara itu, untuk Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari sektor industri perikanan mencapai Rp1.1 triliun, Ini sesuai dengan yang dipaparkan oleh Menteri KKP Wahyu Sakti Trenggono, dalam rapat yang dilaksanakan Selasa 14 November 2023 dengan Komisi IV DPR RI di mana beliau menyatakan bahwa (Hidranto, 2024):

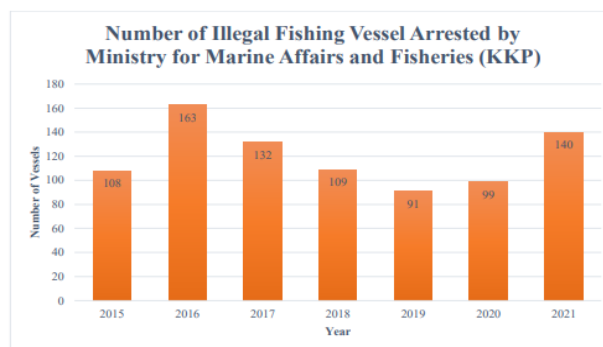
“Rasio ekspor ikan dan hasil perikanan yang diterima oleh negara tujuan ekspor 99,84 persen dan Ekspor Produk Perikanan USD 4,1 miliar sampai triwulan III. Sedangkan PNBP Kelautan dan Perikanan Rp 1.127 miliar hingga 10 November 2023”

Sejalan dengan kenaikan permintaan ekspor perikanan tersebut, Indonesia menghadapi berbagai tantangan dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Ancaman signifikan yang terkait sediaan ikan ini dapat disebabkan oleh penangkapan ikan ilegal, masif, dan destruktif (Oktivana, 2023). Sebagai negara kepulauan terbesar dengan aset perikanan yang berharga, Indonesia masih belum mampu melakukan konservasi dan pengelolaan sektor perikanan yang efektif. Garis pantai yang luas serta lemahnya *marine control surveillance* (MCS) di wilayah ZEE berakibat pada maraknya tingkat aktivitas *illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing* di Indonesia (Longépé, et al., 2018).

Maraknya aktivitas penangkapan ikan ilegal yang dilakukan baik oleh kapal ikan Indonesia maupun asing diiringi dengan penangkapan ikan yang berlebih, serta faktor-faktor lain seperti pemanasan laut dan penggunaan aktivitas perikanan

destruktif menyebabkan kerusakan ekosistem laut yang terakselerasi lebih parah. *IUU fishing* telah diakui sebagai satu dari tujuh ancaman utama keamanan maritim dunia oleh PBB. FAO mendefinisikan *IUU fishing* menjadi tiga kategori di antaranya (a) kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan tanpa izin oleh kapal penangkap ikan asing di perairan di bawah yurisdiksi negara bagian lain, atau kegiatan penangkapan ikan yang dilakukan dengan cara apa pun yang melanggar UU dan peraturan perikanan negara bagian tersebut; penangkapan ikan yang tidak tercatat secara resmi; dan (c) penangkapan ikan yang tidak diatur yang dilakukan di wilayah di mana tidak ada tindakan pengelolaan yang dapat diterapkan (Leonardo & Deeb, 2022).

Bagan 2. Jumlah Kapal Ikan Ilegal yang Ditangkap KKP Tahun 2015 - 2021



Sumber: Leonardo & Deeb, 2022.

Bagan 2. menunjukkan jumlah kapal *IUU fishing* yang ditangkap KKP pada kurun waktu 2015 hingga 2021 di mana titik puncak tertinggi terjadi pada tahun 2016 yang jumlahnya mencapai 163 kapal. Fenomena ini menyebabkan hilangnya pendapatan ekonomi, kerusakan lingkungan, kerugian ekonomi masyarakat pesisir, dan berkurangnya tingkat sediaan ikan di perairan Indonesia

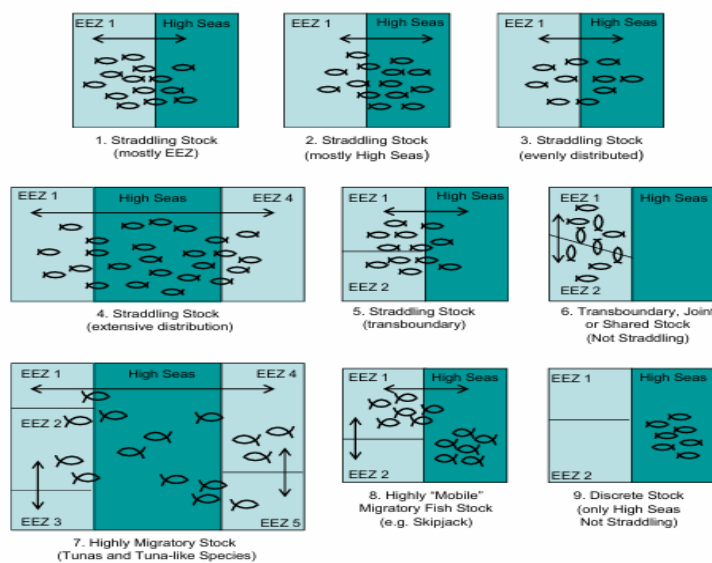
(Leonardo & Deeb, 2022). Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) memperkirakan bahwa *IUU Fishing* telah menyebabkan kerugian 3 hingga 20 miliar USD per tahun termasuk dampak sosio-ekologis di mana pemerintah belum mengambil langkah-langkah yang memadai untuk pemberantasan *IUU Fishing* di lautnya (Ardhani, 2020). Beberapa contoh adanya eksploitasi berlebihan di Indonesia terjadi di Laut Aru, Laut Timur, Laut Jawa, dan Laut Arafura terhadap cakalang, tuna, tongkol, cumi-cumi, udang, lobster, kembang, kepiting, dan rajungan berakibat pada anjloknya potensi tangkapan ikan di perairan Indonesia. Situasi ini berimplikasi pada penurunan jumlah tangkapan ikan yang tajam di Indonesia yang diperkirakan akan berkurang sebesar 20 persen pada tiga dekade ke depan hingga 2025 (Pramono, 2023).

2.3 Relevansi Fenomena *Transboundary Fish Stocks* dan *Precautionary Principle* (*Species, Stock Terminology, and State of Exploitation*)

Fenomena *transboundary fish stock* terjadi karena beberapa spesies ikan melakukan perpindahan dari satu habitat ke habitat lain untuk memenuhi kebutuhan fisiologisnya. Spesies secara biologi didefinisikan sebagai sekelompok organisme yang terdiri dari individu yang mampu bertukar gen atau kawin silang (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Spesies digunakan untuk mengklasifikasikan ikan maupun organisme hidup lainnya berdasarkan unit taksonomi biologi. Ini yang akan membedakan satu jenis ikan dengan jenis yang lain terutama dalam mengukur tingkat penangkapan ikan yang dieksploitasi. Selain istilah “spesies”, “*stock*” atau “sediaan” juga menjadi salah satu terminologi penting yang digunakan dalam konservasi dan pengelolaan perikanan. Istilah

“stock” atau “sediaan” umumnya digunakan terutama dalam pengukuran kuota tangkapan ikan atau *stock assessment* yang berpengaruh pada regulasi penangkapan ikan. Melalui *stock assessment*, pemerintah atau privat sektor terkait dapat menyusun panduan pengelolaan agar eksplorasi dan eksploitasi sediaan ikan dapat berkelanjutan dalam jangka panjang (Lart, 2024). Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 36 UNFSA, yang berlaku pada 11 Desember 2001, Sekretaris Jenderal PBB akan mengadakan konferensi yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas perjanjian dalam pengelolaan dan konservasi *transboundary fishery resources*. Konferensi ini diadakan PBB di New York, 31 Mei - 3 Juni 2005 meninjau dan menilai kecukupan ketentuan perjanjian dan mengusulkan cara untuk memperkuat substansi dan cara pelaksanaan ketentuan tersebut agar lebih baik dalam mengatasi masalah keberlanjutan sediaan ikan yang beruaya jauh dan terbatas (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006).

Gambar 4. *Transboundary fish stocks*



Sumber: Meltzer, 1994.

Straddling fish stocks merupakan jenis sediaan ikan yang beruaya diantara satu atau lebih ZEE suatu negara baik yang berdampingan maupun yang berseberangan yang menjadikan pengelolaannya memerlukan upaya kolektif dari negara-negara yang bersangkutan. Meskipun dalam UNCLOS 1982 tidak menggunakan istilah “*straddling fish stocks*”, namun istilah ini mengacu pada Pasal 63 Ayat 2 tentang sediaan ikan dalam wilayah ZEE dan di luar wilayah yurisdiksi negara tersebut dan menjadikan pasal tersebut sebagai acuan dari konsep ikan yang beruaya terbatas (*straddling fish stocks*) (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Konsep sediaan ikan beruaya terbatas dapat mencakup suatu kontinum dari sebagian besar ikan yang berada di dalam wilayah ZEE di bawah yurisdiksi nasional dan sebagian besar ikan berada di wilayah terluar dan berbatasan di luar ZEE tanpa ada porsi minimum di luar atau di dalam. Selama ada upaya penangkapan ikan yang diarahkan untuk menangkap sediaan di kedua sisi garis ZEE, maka tetap dianggap sediaan ikan beruaya terbatas (*straddling*). Sedangkan, *highly migratory fish stocks* merupakan jenis sediaan ikan yang beruaya dari satu atau lebih ZEE suatu negara ke Laut Lepas dan jangkauannya melintasi perairan beberapa samudera (Indonesia, 2009).

Highly migratory fish stock secara hukum telah tercantum dalam Lampiran 1 UNCLOS 1982. Spesies-spesies tersebut meliputi tuna, hiu samudera, sauri, bawal, lumba-lumba dan beberapa spesies yang mungkin hanya ada dan/atau tertangkap di ZEE. Daftar *highly migratory fish stock* yang terdapat dalam Lampiran 1 UNCLOS 1982 meliputi:

Tabel 3. *Highly Migratory Species*

No	Spesies	Nama Latin
1.	<i>Albacore tuna</i>	<i>Thunnus alalunga</i>
2.	Tuna Sirip Biru (<i>bluefin tuna</i>)	<i>Thunnus thynnus</i>
3.	Tuna Mata Besar (<i>bigeye tuna</i>)	<i>Thunnus obesus</i>
4.	<i>Cakalang (skipjack tuna)</i>	<i>Katsuwonus pelamis</i>
5.	Tuna Sirip Kuning (<i>yellowfin tuna</i>)	<i>Thunnus albacares</i>
6.	Tuna Sirip Hitam (<i>blackfin tuna</i>)	<i>Thunnus atlanticus</i>
7.	<i>Little tuna</i>	<i>Euthynnus alletteratus; Euthynnus affinis</i>
8.	Tuna Sirip Biru Selatan (<i>southern bluefin tuna</i>)	<i>Thunnus maccoyii</i>
9.	<i>Frigate mackerel</i>	<i>Auxis thazard; Auxis rochei</i>
10.	Bawal (<i>pongfrets</i>)	<i>Family Bramidae</i>
11.	Marlin (<i>marlins</i>)	<i>Tetrapturus angustirostris; Tetrapturus belone; Tetrapturus pfluegeri; Tetrapturus albidus; Tetrapturus audax; Tetrapturus georgei; Makaira mazara; Makaira indica; Makaira nigricans</i>
12.	<i>Sail-fishes</i>	<i>Istiophorus platypterus; Istiophorus albicans</i>
13.	Today (<i>swordfish</i>)	<i>Xiphias gladius</i>
14.	<i>Sauries</i>	<i>Scomberesox saurus; Cololabis saira; Cololabis adocetus; Scomberesox saurus scombroides</i>
15.	Lumba-Lumba (<i>dolphin</i>)	<i>Coryphaena hippurus; Coryphaena equiselis</i>
16.	Hiu Laut (<i>oceanic sharks</i>)	<i>Hexanchus griseus; Cetorhinus maximus; Family Alopiidae; Rhinodon typus; Family Carcharhinidae; Family Sphyrnidae; Family Isurida.</i>
17.	<i>Cetaceans</i>	<i>Family Physeteridae; Family Balaenopteridae; Family Balaenidae; Family Eschrichtiidae; Family Monodontidae; Family Ziphiidae; Family Delphinidae.</i>

Sumber: Lampiran 1 UNCLOS 1982, data diolah oleh peneliti

Tidak seperti sediaan ikan yang beruaya jauh, *straddling fish stocks* tidak tercantum dalam Lampiran 1 UNCLOS 1982. Hal ini dikarenakan sediaan ikan beruaya terbatas dipengaruhi oleh situasi di mana negara-negara memiliki akses

terutama ketika spesies yang ditangkap tidak termasuk dalam tangkapan yang dilaporkan diketahui melimpah secara komersial (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Spesies utama yang termasuk ke dalam sediaan ikan beruaya terbatas biasanya meliputi *cod*, *pollock*, dan *flounder*.

Tabel 4. Ringkasan Tingkat Eksploitasi *Highly Migratory Fish Stock* Berdasarkan *Major Ocean Area*

Species/stocks	Major Ocean area	Catch (thousands of tonnes) ¹					State of exploitation ⁵
		2000	2001	2002	2003	2004 ²	
Albacore (<i>T. alalunga</i>)	Northern Pacific Ocean	81	87	89	15	n.a.	F
	Southern Pacific Ocean	47	47	51	50	n.a.	F
	Mediterranean Sea	6	5	6	8	n.a.	N
	Northern Atlantic Ocean	34	25	23	26	n.a.	O
	South Atlantic Ocean	29	34	32	28	n.a.	F
	Indian Ocean	38	41	33	24	n.a.	M
	Total		235	240	233	150	216
Bigeye tuna (<i>T. obesus</i>)	Eastern Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	O
	Western and Central Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	F
	Atlantic Ocean	102	96	76	85	n.a.	F
	Indian Ocean	129	114	130	139	n.a.	F
	Total		231	210	206	224	113
Pacific bluefin tuna (<i>T. orientalis</i>)	Pacific Ocean	27	16	16	10	12	F
Atlantic bluefin tuna (<i>T. thynnus</i>)	East Atlantic and Mediterranean Sea	34	35	33	28	n.a.	O
	West Atlantic Ocean	3	3	3	2	n.a.	D
	Total		36	37	36	31	32
Southern bluefin tuna (<i>T. maccoyii</i>)	Southern Oceans	15	16	15	14	15	D
Sailfish and spearfish ³	East Atlantic Ocean	1	1	1	1	2	N
	West Atlantic Ocean	1	1	2	1	1	N
	Total		2	2	3	3	3
Skipjack tuna (<i>K. pelamis</i>)	Eastern Pacific Ocean	211	145	161	260	n.a.	M
	Western Pacific Ocean	1 251	1 135	1 295	1 271	n.a.	M
	East Atlantic Ocean	109	118	93	123	n.a.	N
	West Atlantic Ocean	29	31	21	24	n.a.	N
	Indian Ocean	422	426	489	475	n.a.	M-F
	Total		2 022	1 855	2 059	2 153	2 092
Small tuna ⁴	Atlantic and Mediterranean Sea	29	26	29	26	26	N
Yellowfin tuna (<i>T. albacares</i>)	Eastern Pacific Ocean	297	424	442	420	n.a.	F
	Western Pacific Ocean	435	427	414	465	n.a.	N
	Atlantic Ocean	133	159	139	124	n.a.	F
	Indian Ocean	307	285	305	400	n.a.	M-F
	Total		1 172	1 295	1 300	1 408	1 384
Black marlin (<i>M. indicus</i>) ²	Pacific Ocean	1	2	2	3	3	N
Blue marlin (<i>M. nigricans</i>) ²	Pacific Ocean	27	26	27	29	25	F
	Atlantic Ocean	3	3	3	3	2	O
	Total		30	29	30	32	27
Striped marlin (<i>T. audax</i>)	Eastern Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	M
	Western Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	N
	Total ²		6	6	6	6	5
Atlantic white marlin (<i>T. albidus</i>) ²	Atlantic Ocean	1	<1	1	1	n.a.	O
Sailfish (<i>I. platypterus</i>)	Eastern Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	N
	Western Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	N
	Total ²		4	2	3	6	6
Spearfish shortbill (<i>T. angustirostris</i>)	Eastern Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	N
	Western Pacific Ocean	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	N
	Total ²		<1	<1	<1	<1	<1
Swordfish (<i>X. gladius</i>) ²	Northeastern Pacific Ocean	<1	<1	<1	<1	<1	M
	Northwestern Pacific Ocean	10	7	7	3	10	N
	Southeastern Pacific Ocean	5	6	12	11	10	F
	Southwestern Pacific Ocean	3	2	3	3	3	N
	Western Central Pacific Ocean	4	5	8	11	8	N
	Mediterranean Sea	16	15	13	16	14	N
	North Atlantic Ocean	5	5	5	5	6	F
	South Atlantic Ocean	16	14	13	11	12	F
	Total		59	55	60	59	63

Sumber: FAO, 2006

Kebanyakan tuna tropis yang beruaya jauh memiliki kemampuan bereproduksi yang lebih tinggi dengan distribusi geografi yang luas. Kemampuan reproduksi yang tinggi, perilaku, dan karakteristik lain menyebabkan tuna sangat produktif dan tahan terhadap eksploitasi. Meski demikian, eksploitasi yang berlebihan yang tidak diimbangi dengan pengelolaan yang memadai akan tetap berpengaruh terhadap sediaan tuna di lautan. Berdasarkan data FAO, 21% sediaan ikan beruaya jauh telah dieksploitasi secara moderat, 50% dieksploitasi secara penuh, 21% dieksploitasi secara berlebihan, dan 8% terdepleksi atau terkuras (Maguire, Sissenwine, Csirke, Grainger, & Garcia, 2006). Kondisi eksploitasi tuna, hiu, dan spesies lainnya masih sangat tidak menentu mengingat tidak adanya informasi yang akurat mengenai keadaan eksploitasi. Kehati-hatian perlu dilakukan dalam mengelola sediaan ikan sebab ketidakpastian yang signifikan terhadap kondisi eksploitasi sediaan ikan tersebut banyak menimbulkan kekhawatiran yang serius. Dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan pengelolaan *transboundary resources* ini, negara-negara dapat mengambil langkah proaktif dan mengutamakan langkah-langkah konservasi untuk mencegah eksploitasi berlebihan sediaan ikan. Dengan demikian, negara-negara dapat ikut serta untuk meminimalkan risiko terhadap keberlanjutan sediaan ikan dan memastikan sediaan ikan dunia yang berkelanjutan.

2.4 RFMO Sebagai Instrumen Implementasi UNFSA 1995

Doktrin *mare liberum* atau kebebasan laut telah lama diakui dan diakomodasi dalam UNCLOS 1982. Doktrin itu telah diatur dalam UNCLOS 1982 Pasal 87 yang menyatakan bahwa semua negara mempunyai hak untuk

memanfaatkan laut dan memiliki kebebasan yang diakui internasional termasuk dalam kebebasan penelitian ilmiah, kebebasan navigasi, pemasangan kabel dan pipa bawah laut, dan pemanfaatan hasil laut dengan mempertimbangkan hak dan kewajiban negara-negara lain sesuai dengan Konvensi ini. Sejalan dengan itu, terdapat pula Pasal 116 UNCLOS 1982 yang memberikan hak untuk semua negara untuk dapat melakukan penangkapan ikan di laut lepas. Hak ini merujuk pada Pasal 63 Paragraf 2 dan Pasal 64 hingga 67 UNCLOS 1982. Dari urgensi tersebut, kemudian dibentuklah organisasi kerjasama pengelolaan perikanan (RFMO) sebagai tindak lanjut dari UNFSA 1995 (Kusuma, 2013).

RFMO dibentuk sebagai organisasi internasional yang memiliki mandat dan kewenangan untuk menetapkan langkah-langkah yang mengikat terhadap tindakan konservasi dan pengelolaan terkait sediaan ikan. RFMO dibentuk sebagai pelaksanaan atas mandat yang ada dalam UNCLOS 1982, UNFSA 1995, FAO-CCRF serta perjanjian/konvensi lain terkait pembentukan RFMO (KKP, 2021). RFMO muncul sebagai respon terhadap deplesi sumber daya laut akibat eksploitasi ikan yang berlebihan terutama akan sediaan ikan yang beruaya jauh sebagaimana ditegaskan dalam UNFSA 1995. UNFSA 1995 sebagai perjanjian utama dan dasar atas terbentuknya RFMO mengidentifikasi RFMO sebagai mekanisme di mana negara dapat memenuhi kewajiban mereka untuk melakukan konservasi dan pengelolaan sediaan ikan. UNFSA mendorong negara-negara yang memiliki kepentingan terhadap perikanan yang bersangkutan untuk menjadi anggota RFMO dan setuju untuk menerapkan tindakan yang ditetapkan oleh organisasi untuk dapat memiliki akses terhadap sumber daya perikanan yang bersangkutan (FAO, 2020).

Sebagian besar RFMO didikan untuk konservasi dan pengelolaan sediaan ikan yang meliputi wilayah laut lepas dan perairan nasional, sementara beberapa lainnya merupakan perjanjian bilateral (FAO, 2020). Satu RFMO mencakup perairan pedalaman. Pada dasarnya RFMO terbagi menjadi dua jenis yakni; (a) RFMO generik dan (b) RFMO khusus. RFMO generik bertanggung jawab pada konservasi dan pengelolaan sumber daya laut atau perikanan secara umum di bidang kompetensinya, sedangkan RFMO khusus bertanggung jawab pada konservasi sediaan atau spesies tertentu (KKP, 2021). Berdasarkan tinjauan FAO dalam (Table 4), terdapat 22 RFMO, 12 di antaranya generik, 5 RFMO tuna, 3 mengelola sediaan *anadromous*, 1 mengelola halibut, dan 1 mengelola *cetacea*.

Tabel 5. RFMOS yang terdapat dalam tinjauan FAO

<i>Acronym</i>	<i>Organization Name</i>	<i>RFMO Type</i>	<i>Area of Competence</i>
<i>CACFish</i>	<i>Central Asian and Caucasus Regional Fisheries and Aquaculture Commission</i>	<i>Generic (including aquaculture)</i>	<i>Inland Waters</i>
<i>CCAMLR</i>	<i>Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources</i>	<i>Generic</i>	<i>Area Beyond National Jurisdiction (ABNJ), Exclusive Economic Zone (EEZ)</i>
<i>CCSBT</i>	<i>Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna</i>	<i>Tuna</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>
<i>CTMFM</i>	<i>Commission for the Argentina/Uruguay</i>	<i>Generic</i>	<i>EEZ</i>

	<i>Maritime Front</i>		
<i>GFCM</i>	<i>General Fisheries Commission for the Mediterranean</i>	<i>Generic (including aquaculture)</i>	<i>ABNJ, EEZ, Territorial Waters</i>
<i>IATTC</i>	<i>Inter-American Tropical Tuna Commission</i>	<i>Tuna</i>	<i>ABNJ, EEZ, Territorial Waters</i>
<i>ICCAT</i>	<i>International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas</i>	<i>Tuna</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>
<i>IOTC</i>	<i>Indian Ocean Tuna Commission</i>	<i>Tuna</i>	<i>ABNJ, EEZ, Territorial Waters</i>
<i>IPHC</i>	<i>International Pacific Halibut Commission</i>	<i>Specific</i>	<i>EEZ, Coastal Waters</i>
<i>IWC</i>	<i>International Whaling Commission</i>	<i>Specific</i>	<i>ABNJ, EEZ, Territorial Waters</i>
<i>LVFO</i>	<i>Lake Victoria Fisheries Organization</i>	<i>Generic (including aquaculture)</i>	<i>Inland Waters</i>
<i>NAFO</i>	<i>Northwest Atlantic Fisheries Organization</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>
<i>NASCO</i>	<i>North Atlantic Salmon Conservation Organization</i>	<i>Specific</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>
<i>NEAFC</i>	<i>North-East Atlantic Fisheries Commission</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>
<i>NPAFC</i>	<i>North Pacific Anadromous Fish Commission</i>	<i>Specific</i>	<i>ABNJ</i>
<i>NPFC</i>	<i>North Pacific Fisheries Commission</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ</i>
<i>PSC</i>	<i>Pacific Salmon Commission</i>	<i>Specific</i>	<i>Coastal Waters, Inland Waters</i>

<i>RECOFI</i>	<i>Regional Commission for Fisheries</i>	<i>Generic (including aquaculture)</i>	<i>EEZ</i>
<i>SEAFO</i>	<i>South East Atlantic Fisheries Agreement</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ</i>
<i>SIOFA</i>	<i>South Indian Ocean Fisheries Management Organization</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ</i>
<i>SPRFMO</i>	<i>South Pacific Regional Fisheries Management Organization</i>	<i>Generic</i>	<i>ABNJ</i>
<i>WCPFC</i>	<i>Western and Central Pacific Fisheries Commission</i>	<i>Tuna</i>	<i>ABNJ, EEZ</i>

Sumber: FAO, 2020, data diolah oleh peneliti

RFMO mengambil keputusan berdasarkan saran ilmiah yang diberikan oleh badan ilmiah masing-masing dan secara berkala meninjau kepatuhan anggota. RFMO memastikan bahwa aktivitas eksplorasi dan eksploitasi sumber daya laut terutama penangkapan ikan tidak menimbulkan dampak buruk yang signifikan terhadap keanekaragaman hayati dan ekosistem laut. RFMO mengatur mengenai alat penangkapan, pengelolaan, batas tangkapan (kuota), langkah-langkah teknis, serta kegiatan pengendalian, pemantauan, dan pengawasan untuk memastikan kepatuhan terhadap aturan-aturan yang telah ditetapkan (European Commission, 2023).