

DISIPLIN SUBSIDI PERIKANAN DALAM SISTEM PERDAGANGAN GLOBAL DAN IMPLIKASINYA BAGI PERIKANAN INDONESIA

Dyan Franciska Dumaris Sitanggang
Fakultas Hukum, Universitas Katolik Parahyangan
email: dyanfranciska@unpar.ac.id

disampaikan 24/1/19 – di-review 29/5/19 – diterima 25/6/19
DOI: 10.25123/vej.3146

Abstract

Government policies providing financial aid to small and medium scale business enterprises are found everywhere around the globe, including those that is managed by Indonesia, and is allowed under the world trade arrangement managed by the WTO. An important part of this policy is subsidies made available to fishing businesses. Be that as it may, overfishing and the resulting fish stock crisis globally has made the practice of subsidizing marine fishing enterprises suspect in light of marine environment protection. This article discusses the issues of fishing subsidies as practiced in Indonesia in view of the current regime of economic law and the need to develop a sustainable fishing practices.

Keywords:

WTO, fishing subsidies, sustainability, fishing management

Abstrak

Kebijakan pemberian bantuan finansial pada usaha kecil dan menengah dapat ditemukan di banyak negara, termasuk di Indonesia, dan diatur dalam kesepakatan perdagangan dunia di forum WTO. Termasuk ke dalamnya adalah kewenangan negara untuk memberikan subsidi pada nelayan. Persoalannya adalah berhadapan dengan adanya krisis stok ikan di seluruh dunia, pemberian subsidi pada nelayan dianggap bukan lagi kebijakan baik terutama dari kepentingan perlindungan lingkungan. Tulisan ini membahas persoalan pemberian subsidi perikanan di Indonesia dari sudut pandang hukum ekonomi dan juga perkaitannya dengan keberlanjutan usaha penangkapan ikan.

Kata Kunci:

WTO, subsidi perikanan, keberlanjutan, manajemen perikanan

Pendahuluan

Industri perikanan komersial adalah bagian signifikan dari perekonomian berbagai negara,¹ dan negara-negara berkembang berperan penting dalam

¹ Derek J. Dostal, *Global Fisheries Subsidies: Will the WTO Reel in Effective Regulations*, *Pennsylvania Journal of International Law* 26(4), 820, 2005.

industri tersebut. Tahun 2006 *Food and Agriculture Organization* (FAO) mengestimasi 79% produksi perikanan terjadi di negara-negara berkembang, terhitung 49% ekspor ikan global dan produk ikan dalam nilainya, dan 59% dalam kuantitasnya.² Indonesia sendiri merupakan negara maritim yang dilimpahi kekayaan perikanan yang menjadi sumber mata pencaharian cukup banyak juta warga Indonesia dan sumber utama kecukupan protein untuk warga Indonesia.³ Sayangnya, keberadaan perikanan di dunia ini tidak tak terbatas. Sumber daya laut yang menjadi sumber pekerjaan dan nutrisi bagi manusia terancam krisis. Usaha penangkapan terus-menerus dan dilakukan secara besar-besaran untuk profit dalam sistem perdagangan domestik dan global, permintaan produk perikanan yang meningkat drastis, manajemen sumber daya yang tidak tepat, serta sistem perikanan yang tidak berbasis lingkungan memicu *overfishing*. FAO melaporkan bahwa sekurang-kurangnya 52% stok ikan telah sepenuhnya dieksploitasi (*fully exploited*), 17% mengalami eksploitasi berlebih (*overexploited*), 7% habis (*depleted*), sementara hanya 1% yang mengalami reproduksi.⁴ FAO menyimpulkan bahwa maksimum jumlah penangkapan ikan potensial dunia

² *United Nations, Resumed Review Conference on the Agreement Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, United Nations Department of Public Information, 2010, hlm. 3.*

³ *A. Ghofar (et al.), Selected Indonesian Fisheries Subsidies: Quantitative and Qualitative Assessment of Policy Coherence and Effectiveness, 2008). The Nature Conservancy, Bali, hlm. 1.*

⁴ *United Nations Resumed Review, supra no. 2, hlm. 1.* FAO dalam laporannya juga mencatat bahwa produksi perikanan global meningkat pesat dalam lima dekade terakhir, dengan jumlah *supply* ikan meningkat rata-rata 3.2% per tahun melebihi pertumbuhan populasi dunia 1.6% , dan konsumsi global ikan per kapita meningkat dari 9.9 kilogram di tahun 1960-an, menjadi 19.2 kilogram tahun 2012 (perhitungan sementara). Produksi perikanan global di laut tahun 2011 sebesar 82.6 juta ton dan 79.7 juta ton tahun 2012 dan selama 2 (dua) tahun tersebut, 18 negara menangkap lebih dari rata-rata 1 juta ton per tahunnya, terhitung lebih dari 75% tangkapan laut global. 11 negara di antaranya adalah negara-negara Asia. Sebagian besar negara-negara Asia ini menunjukkan peningkatan tangkapan laut selama 10 tahun terakhir, terkecuali Jepang dan Thailand yang menunjukkan pengurangan serta Filipina dan Republik Korea yang jumlah tangkapannya hanya bertambah sedikit. China berada di peringkat pertama, dan Indonesia di peringkat kedua. Data tersebut belum termasuk data tangkapan yang tidak dilaporkan. Perkembangan ini didorong kombinasi pertumbuhan populasi dan aktivitas ekonomi, peningkatan pendapatan dan urbanisasi, serta difasilitasi ekspansi kuat produksi ikan dan jalur-jalur distribusi yang semakin dipermudah. Lihat FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and Challenges*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2014, hlm., 1-10.

kemungkinan telah tercapai dan menipisnya stok ikan akibat *overfishing* akan sangat berpengaruh tidak hanya bagi manusia, tetapi juga bagi keseimbangan ekosistem laut sebagai ekosistem terbesar.⁵

Kontributor utama *overfishing* adalah *open access* penangkapan ikan,⁶ *overcapacity* penangkapan ikan,⁷ *illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing* atau kegiatan perikanan ilegal, tidak dilaporkan dan tidak diatur.⁸ Manajemen perikanan berbenturan dengan konsep lahan perikanan 'milik bersama', di mana kepemilikan ikan ditentukan saat ditangkap.⁹ Selain itu, penipisan stok ikan akibat penangkapan ikan di laut lepas juga merupakan suatu dilema tersendiri - namun tidak akan dibahas di dalam tulisan ini. Fokus tulisan ini adalah kenyataan bahwa subsidi perikanan menjadi salah satu faktor *overfishing*.¹⁰

Pada dasarnya, negara memiliki kebebasan atas zona maritimnya berdasarkan prinsip kedaulatan. Khusus untuk Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), negara hanya memiliki hak berdaulat, yaitu tanggung jawab negara-negara pantai mengelola sumber daya dalam ZEE.¹¹ Negara-negara pantai berwenang melakukan manajemen perikanan, mengeluarkan kebijakan-kebijakan di zona tersebut. Salah satu bentuk kebijakannya adalah dukungan subsidi. Pemerintah di seluruh dunia menghabiskan uang yang sangat banyak untuk industri perikanan nasional, terutama di negara-negara maritim, investasi besar diberikan pemerintah terhadap usaha perikanan dalam bentuk kapal, peralatan dan tenaga

⁵ Daniel Pauly, *5 Easy Pieces: How Fishing Impacts Marine Ecosystems*, Island Press, Washington D.C., 2010, hlm. 34.

⁶ Anja von Moltke (ed.), *Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO*, UNEP Publication, Earthscan, Oxford, 2010, hlm. 59-60.

⁷ Colin W. Clark, *The Worldwide Crisis in Fisheries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hlm. 103.

⁸ OECD, *Workshop on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing Activities — Key Observations and Findings by the Workshop Chairs*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, hlm., 2; Rachel Baird, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An Analysis of the Legal, Economic and Historical Factors Relevant to Its Development and Persistence*, *Melbourne Journal of International Law* 5, 2004, 310.

⁹ Christopher D. Stone, *Too Many Fishing Boats, Too Few Fish: Can Trade Laws Trim Subsidies and Restore the Balance in Global Fisheries?*, *Ecology Law Quarterly* 24(3), 1997, 510.

¹⁰ *Id.*, hlm. 514.

¹¹ *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, 1833 U.N.T.S. 397, Article 61. [selanjutnya disebut UNCLOS 1982]*

kerja untuk meningkatkan kapasitas penangkapan ikan. Subsidi perikanan yang diberikan pemerintah saat ini diperkirakan antara USD 35 juta per tahunnya.¹² Beberapa investasi publik yang diberikan pemerintah dalam bentuk subsidi berupa anggaran manajemen perikanan, infrastruktur pelabuhan, dan produk-produk lainnya; serta investasi langsung.

Sayangnya, baik di negara maju maupun negara berkembang, subsidi perikanan yang diberikan tidak dikoordinasikan dengan baik dengan kebijakan-kebijakan manajemen sumber daya terutama manajemen perikanan nasional dan lokal. Sebagai akibatnya, subsidi perikanan berakibat negatif sehingga berdampak pada berlebihnya kapasitas penangkapan ikan dan *overfishing*, daripada tujuan awalnya untuk memperkuat kelangsungan ekonomi jangka panjang. Terlalu banyak alat, pekerja dan infrastruktur berbanding terbalik dengan jumlah ikan; dan perdagangan produk ikan mengalami peningkatan dalam beberapa dekade ini.¹³ Subsidi perikanan juga mengakibatkan praktik perdagangan yang tidak adil. Subsidi mengurangi kemampuan negara pantai yang sedang berkembang untuk berkompetisi dengan armada asing yang disubsidi negara maju, sehingga secara ekonomi merugikan negara-negara berkembang untuk mengembangkan industri perikananannya. Sementara subsidi dari negara berkembang memicu usaha penangkapan ikan berlebih untuk memenuhi permintaan pasar.

Sekarang ini, subsidi perikanan telah menjadi isu internasional yang penting dibahas dengan alasan sederhana: stok ikan di seluruh dunia sedang mengalami krisis penyusutan jumlah, dan subsidi-subsidi yang tidak tepat adalah inti masalah. Isu lingkungan pun tidak bisa diselesaikan dengan tindakan individual negara. Maka, negara-negara membentuk perjanjian dan persetujuan internasional dalam kerangka hukum laut internasional, kerja sama ekonomi internasional dan kebijakan lingkungan internasional. Isu dampak negatif subsidi

¹² UNCTAD, *Regulating Fisheries Subsidies*, <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Regulating-Fisheries-Subsidies.aspx>, diakses 17 November, 2018.

¹³ Frank Asche (et al.), *Trade and Fisheries: Key Issues for the World Trade Organization*, World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper, 2010, hlm., 2.

perikanan ini telah dibahas dalam berbagai forum internasional, termasuk *World Summit on Sustainable Development of the United Nations* tahun 2002 di Johannesburg, *Ministerial Conference of the World Trade Organization* tahun 2001 di Doha, dan *Millenium Ecosystem Report of the UNEP* tahun 2005 di Rio+20 tahun 2012.¹⁴ Setelah melalui berbagai tahap negosiasi *World Trade Organization* (WTO), dihasilkan proposal subsidi perikanan di tahun 2007 (*Fisheries Subsidies Regulations proposed by the Chairman of the WTO Negotiating Group on Rules*).

Penulis melakukan kajian secara umum terhadap subsidi dan disiplin subsidi perikanan yang sedang dibahas di WTO saat ini, serta berbagai instrumen hukum regional dan internasional yang relevan dalam kerangka WTO ataupun organisasi/forum lain yang terkait, dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Kesemuanya kemudian dikritisi dalam kaitannya dengan kepentingan nasional Indonesia. Sebagai negara maritim, Indonesia memiliki sumber daya kelautan yang perlu dikelola secara seimbang, di samping kepentingan untuk mendukung industri perikanan yang berdampak baik bagi ekonomi nasional dengan memperhatikan pelaku usaha perikanan kecil dan menengah, manajemen industri perikanan harus dilaksanakan secara berkelanjutan. Perlu diperhatikan bahwa proposal subsidi perikanan tidak serta-merta melarang segala bentuk subsidi, namun mengatur agar subsidi yang diberikan harus tepat guna dan tepat sasaran, sehingga tetap memberikan profit dengan mendukung perikanan berkelanjutan. Hal ini akan diperlihatkan melalui praktik yang telah dan sedang dilakukan di Flores Timur.

Pembahasan

Subsidi Perikanan dalam Kerangka Global

Dalam kerangka WTO, istilah 'subsidi' pertama kali muncul dalam *Havana Charter* yang diinisiasikan untuk membentuk *International Trade Organization*

¹⁴ EU, *Global Fisheries Subsidies, Directorate-General for Internal Policies, 2013*, hlm., 11.

(ITO),¹⁵ lalu diadopsi di dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Definisi subsidi kemudian disetujui dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (SCM Agreement) sebagai satu-satunya definisi hukum yang disetujui secara internasional. Pasal 1 SCM Agreement menjabarkan bahwa subsidi ada ketika ada 'kontribusi finansial' oleh 'pemerintah atau lembaga publik lainnya dalam teritori negara anggota' yang menimbulkan 'keuntungan'.¹⁶ Lembaga atau badan publik mengacu pada badan usaha milik negara yang juga bisa memberikan subsidi. Keberadaan subsidi dilihat dari keuntungan yang diberikan kepada industri sebagai hasil (1) transfer dana langsung dari pemerintah (contoh: hibah, hutang, dan infus ekuitas) atau transfer dana atau tanggung jawab yang potensial (contoh: jaminan pinjaman); (2) pendapatan pemerintah terdahulu atau yang tidak tertagih (contoh: insentif fiskal seperti kredit pajak); (3) saat pemerintah menyediakan barang-barang atau jasa-jasa selain infrastruktur umum atau membeli barang-barang; (4) saat pemerintah menanggung beban pembayaran kepada badan-badan privat; atau (5) ketika ada pendapatan atau dukungan harga dalam konteks Pasal XVI GATT 1994.¹⁷ Secara umum, subsidi dapat digolongkan menjadi dua kategori, yaitu subsidi ekspor dan domestik, serta subsidi produksi dan umum.¹⁸ Subsidi untuk produk-produk dengan tujuan ekspor dipandang sebagai subsidi yang berbahaya karena cenderung memaksa industri domestik memenuhi permintaan pasar.

Menurut FAO, subsidi perikanan dapat berbentuk *action* atau *inaction* pemerintah melebihi praktek normal dengan meningkatkan atau mengurangnya, memodifikasi keuntungan potensial dari industri perikanan dalam jangka waktu

¹⁵ Gustavo E. Luengo Hernandez de Madrid, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law: Conflicts in International Trade Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2007, hlm., 36; WTO, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, hlm., 752.

¹⁶ WTO, Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, Appellate Body Report, WT/DS70/AB/RW, 21 July 2000, para., 9.96.

¹⁷ *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1999, 1869 U.N.T.S. 14., Article 1.* [selanjutnya disebut SCM Agreement]

¹⁸ John H. Jackson, *The World Trade System: Law and Policy of International Economic Relations, Second Edition*, The MIT Press, Cambridge, 1997, hlm. 280-281.

singkat, menengah atau panjang.¹⁹ FAO membagi subsidi perikanan dalam 6 (enam) kategori: (1) pembayaran langsung dari pemerintah kepada industri perikanan; (2) jasa dan transfer finansial tidak langsung; (3) *implicit payments* kepada atau tagihan terhadap industri; (4) program-program umum yang berdampak pada perikanan; (5) peraturan-peraturan; dan (6) kurangnya intervensi pemerintah.²⁰ OECD membagi subsidi perikanan dalam 5 (lima) kategori, (1) pembayaran langsung; (2) *cost-reducing transfers*; (3) jasa-jasa umum; (4) dukungan harga pasar; dan (5) *cost recovery*.²¹ Cakupan subsidi perikanan dalam kerangka FAO lebih luas dari cakupan OECD.

Pada umumnya, setidaknya-tidaknya ada 3 (tiga) dampak subsidi terhadap perdagangan, termasuk (1) meningkatkan tingkat ekspor produk kepada negara pengimpor, (2) meningkatkan ekspor dari negara yang memberi subsidi kepada negara ketiga, yang kemudian juga berdampak pada ekspor negara lain, dan (3) membatasi impor kepada negara pemberi subsidi.²² Dampak subsidi ini melanggar liberalisasi perdagangan global. Dampak pasti dari subsidi perikanan tergantung bagaimana subsidi tersebut diimplementasikan dan interaksi subsidi dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lain.²³ Meskipun organisasi-organisasi internasional belum dapat membuktikan secara pasti bagaimana dampak subsidi terhadap *overcapacity* dan *overcapacity* menyebabkan *overfishing*, dapat disimpulkan bahwa *overfishing* tidak akan terjadi tanpa *overcapacity* dan kemungkinan besar *overcapacity* terjadi akibat subsidi perikanan, khususnya subsidi-subsidi tertentu yang mendukung pengembangan kapal dengan kapasitas tangkap yang lebih besar.

¹⁹ Lena Westlund, *Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector*, FAO Fisheries Department – Technical Paper No. 438, 2004, hlm. 7-8.

²⁰ Id., hlm. 15-17.

²¹ Anthony Cox, *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003, para., 4.

²² John H. Jackson, *supra* no. 18.

²³ Chen-Ju Chen, *Fisheries Subsidies under International Law*, Springer, London, 2010, hlm. 12.

Bentuk hubungan *overcapacity* dan subsidi perikanan dapat dilihat saat pemerintah berusaha menghasilkan produk perikanan yang merupakan tujuan manajemen perikanan, namun yang terjadi adalah kemampuan untuk menghasilkan produk jauh lebih besar daripada yang dibutuhkan untuk mengelola sumber daya perikanan secara optimal. Pada masa perkembangan perikanan atau saat harga-harga sedang membaik, infrastruktur dikembangkan sedemikian rupa dengan harapan keuntungan di kemudian hari akan lebih banyak. Namun ketika perikanan stabil, atau cenderung menurun, bantuan dari pemerintah disediakan untuk mencegah pengangguran atau runtuhnya infrastruktur dan investasi. Sebagai akibat, pembiayaan untuk perikanan melebihi hasil yang didapat, dan defisit dibiayai oleh subsidi pemerintah. Di sisi lain, dengan subsidi perikanan ada tekanan ekonomi untuk memperkuat usaha perikanan meski telah melebihi batas optimum. *Overcapacity* menyebabkan aktivitas perikanan berlangsung cepat sehingga mengancam stok ikan.

UNEP menganalisa beberapa jenis subsidi perikanan mendasar dan dampaknya bagi sumber daya perikanan, sebagai berikut:²⁴

- (1) Subsidi infrastruktur perikanan diduga berbahaya bagi sumber daya perikanan kecuali insentif untuk mengakhiri *overfishing* disediakan oleh sistem manajemen yang efektif, atau saat perikanan secara jelas berada dalam tingkatan *less than fully exploited* atau tidak sepenuhnya dieksploitasi.
- (2) Subsidi akses perairan negara asing bisa membahayakan sumber daya perikanan, kecuali perikanan tersebut dilindungi persetujuan yang secara jelas tidak dieksploitasi/*under-exploited*. Sayangnya, perjanjian bilateral untuk akses perikanan pada kenyataannya selalu melibatkan perikanan dari *host-country* yang tingkat eksploitasinya sudah tinggi, dan/atau yang kendali atas manajemennya tidak ada atau lemah.

²⁴ UNEP, *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*, United Nations Environment Programme, 2004, hlm. 4-18.

- (3) Subsidi untuk menonaktifkan kapal dan lisensi pensiun disediakan untuk tindakan penangkapan ikan yang sudah sepenuhnya dikapitalisasi dan biasanya telah *overexploited* untuk mengurangi kapasitas dan tekanan atas stok juga untuk meningkatkan keuntungan nelayan. Namun dalam sebagian besar kegiatan perikanan, kemungkinan untuk mengurangi usaha perikanan melalui penonaktifan ini rendah.
- (4) Subsidi modal dianggap berbahaya dalam segala hal, terkecuali berlakunya sistem manajemen perikanan yang efektif. Hal ini bisa berbahaya bahkan terhadap perikanan yang belum sepenuhnya dieksploitasi, di mana subsidi untuk biaya modal mendukung penerapan teknologi penangkapan ikan yang lebih canggih, sehingga berpotensi menyebabkan kapasitas armada yang berlebih untuk menangkap ikan melebihi tingkat keberlanjutan.
- (5) Subsidi pembiayaan dengan memberikan insentif bagi pemilik armada untuk menggunakan mesin yang lebih kuat dan memakan lebih banyak bahan bakar juga berbahaya terkecuali sistem manajemen yang efektif berlaku dan perikanannya masih belum sepenuhnya dieksploitasi. Subsidi ini juga bahayanya serupa dengan subsidi biaya modal.
- (6) Subsidi pendapatan khususnya untuk pemilik armada penangkapan ikan bisa berbahaya jika perikanannya telah sepenuhnya atau dieksploitasi melebihi batas dan kurangnya dorongan ekonomi untuk menghentikan *overfishing* atau saat *open access* berlaku. Subsidi pendapatan dalam bentuk '*laying up*', dapat dibayarkan kepada pemilik armada sebagai kompensasi menghentikan armada untuk sementara waktu, cenderung memiliki dampak negatif pada pengurangan kapasitas yang seharusnya secara finansial lebih menarik.
- (7) Subsidi dukungan harga dianggap berbahaya dalam segala keadaan kecuali perikanannya memiliki dorongan/insentif ekonomi untuk menghapuskan dorongan/insentif untuk tindak *overfishing*, seperti hak milik atau *community-based management*. Dukungan harga telah memiliki akibat yang

jelas terhadap usaha penangkapan ikan, dan akan meningkatkan transisi dari kondisi belum sepenuhnya dieksploitasi menjadi eksploitasi berlebih.

Hanya subsidi untuk jasa manajemen yang tidak berbahaya bagi sumber daya perikanan.²⁵ Jasa manajemen untuk sektor perikanan termasuk membuat peraturan-peraturan penangkapan ikan, pengawasan dan penegakkan hukum, evaluasi stok, dan penelitian dengan cakupan luas terhadap habitat-habitat ikan, teknologi penangkapan ikan, isu-isu pasar dan topik-topik lainnya.²⁶ Pengecualian terhadap penelitian yang hanya menguntungkan industri perikanan dan tidak menguntungkan publik secara keseluruhan, meski dampaknya kecil.²⁷ Sesuai analisis tersebut, meskipun subsidi yang telah didesain sedemikian rupa dapat berkontribusi terhadap dicapainya perikanan berkelanjutan, hampir semua subsidi memiliki potensi yang berbahaya terhadap stok ikan, terutama saat tidak adanya manajemen efektif; bahkan jenis subsidi perikanan tertentu tetap berbahaya meski berada di bawah kondisi manajemen yang ideal.²⁸ Subsidi yang berdampak langsung terhadap peningkatkan usaha penangkapan ikan adalah yang paling berbahaya, contohnya subsidi untuk biaya modal dan operasional.²⁹

Selanjutnya, subsidi perikanan dapat mengakibatkan rusaknya keseluruhan ekosistem dan biodiversitas.³⁰ Eksploitasi berlebih akibat subsidi perikanan mengurangi variasi dalam populasi. Pengurangan atau hilangnya satu spesies berdampak pada keseimbangan ekosistem dan ketahanan stok. Eksploitasi berlebih terhadap sumber daya perikanan, khususnya eksploitasi pada spesies-spesies dengan nilai tertentu, akan mengakibatkan beberapa jenis ikan tidak lagi

²⁵ R. Sumaila dan D. Pauly, *Catching More Bait: A Bottom-up Re-Estimate of Global Fisheries Subsidies*, Fisheries Centre Research Reports, University of British Columbia Fisheries Centre, 2006, hlm. 13.

²⁶ UNEP, supra no. 24, hlm. 21.

²⁷ Id., hlm. 43.

²⁸ Id., hlm. 47.

²⁹ Ju-Chen, supra no. 23, hlm. 17.

³⁰ Myron H. Nordquist (et al.) (eds.), *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Nijhoff, The Hague, 2000, hlm. 470.

akan tersedia, dan yang tersisa adalah yang lebih mahal atau kurang diinginkan.³¹ Subsidi juga memiliki dampak terhadap biodiversitas dengan mendukung terjadinya *by-catch* (ikan atau makhluk laut lain yang ditangkap saat proses penangkapan ikan komersial, tetapi tidak diinginkan) yang dibuang, dan penangkapan ikan dengan pukat yang dioperasikan di dasar perairan, yang akan berdampak pada habitat dasar laut.³²

Berdasarkan kajian *Millenium Ecosystem Assessment*, didapati bahwa bagian-bagian dari ekosistem, termasuk di dalamnya tangkapan ikan, mengalami pengurangan drastis akibat permintaan manusia yang selama 50 (lima puluh) tahun ini mengubah ekosistem dengan cepat sehingga tidak dapat dikembalikan seperti semula.³³ *Our Common Future* mendefinisikan pembangunan berkelanjutan sebagai 'pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengorbankan kemampuan dari generasi mendatang untuk dipenuhi kebutuhannya'.³⁴ Sementara dalam *Case Concerning Pulp Mills* tahun 2006 disebutkan 'pentingnya kebutuhan untuk menjamin perlindungan lingkungan atas sumber daya alam yang dimiliki bersama dengan memberikan ruang bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan'.³⁵ Pembangunan berkelanjutan dapat dibagi dalam 3 (tiga) bagian penting: lingkungan berkelanjutan, ekonomi berkelanjutan, dan sosial-politik berkelanjutan.

Keuntungan jangka pendek subsidi berakibat negatif terhadap keberlanjutan ekonomi jangka panjang, karena semakin rendahnya stok ikan berakibat pada rendahnya tangkapan dengan biaya yang tinggi dan pendapatan yang rendah. Sementara pada aspek sosial, subsidi perikanan dipergunakan di berbagai negara untuk membantu masyarakat. Subsidi dapat digunakan untuk

³¹ *Malgosia Fitzmaurice (et al.) (eds.), Research Handbook on International Environmental Law, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010, hlm.100.*

³² *Ju-Chen, supra no. 23.*

³³ *Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis, Island Press, Washington D.C., 2005, hlm. 1.*

³⁴ *UN, "Report of the World Commission on Environment and Development", UN Doc. No. A/RES/42/187, 11 December 1987.*

³⁵ *ICJ, "Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)", Provisional Measures, 2006.*

memperbaiki pendidikan dan kemampuan nelayan dan meningkatkan standar kehidupan. Subsidi dukungan pendapatan dan jaminan pengangguran, termasuk pembayaran untuk menghentikan penangkapan ikan untuk sementara waktu, atau untuk memberi jaminan pendapatan saat cuaca buruk, atau dikarenakan tidak adanya alternatif pekerjaan lain, dapat menghalangi penyesuaian dari perikanan tidak berkelanjutan dan meningkatkan kebergantungan masyarakat terhadap dukungan pemerintah.³⁶ Dalam sektor perikanan skala kecil, subsidi memainkan peran penting dalam kontribusi tidak hanya bagi ekonomi nasional, tetapi juga terhadap perdagangan perikanan, keamanan pangan, keamanan sosial dan mengurangi kemiskinan dan meningkatkan dukungan penghidupan bagi masyarakat yang bergantung pada perikanan. Namun, seharusnya pemerintah menyasatinya dengan kebijakan lain, seperti menetapkan kuota tangkap.

Manajemen Perikanan dalam Hukum Internasional

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) sebagai sebuah perjanjian internasional menetapkan rezim konservasi dan manajemen sumber daya perikanan berdasarkan zona maritim (perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, ZEE, area landas kontinental dan laut lepas), atau berdasarkan jenis-jenis stok ikan yang ada dalam zona tersebut (ikan beruaya terbatas, ikan beruaya jauh, mamalia laut, spesies anadrom dan katadrom). Ikan beruaya terbatas adalah ikan yang beruaya lintas ZEE, sementara, ikan yang beruaya jauh adalah ikan yang beruaya dari ZEE ke laut lepas yang jangkauannya dapat melintasi perairan beberapa samudera.³⁷ Pengaturan dalam UNCLOS mencakup konservasi dan pemanfaatan sumber daya hayati di ZEE,³⁸ khususnya pengelolaan optimal sumber daya perikanan,³⁹ konservasi dan manajemen

³⁶ *OECD, Policy Brief: Subsidies: a Way towards Sustainable Fisheries?, The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005*, hlm. 4-6.

³⁷ UNCLOS, supra no. 11, *Article 63-64*.

³⁸ *Id.*, *Part V, Article 61-64*.

³⁹ *Id.*, *Article 62.1, 64.1*.

sumber daya hayati di laut lepas,⁴⁰ dan perlindungan serta pemeliharaan lingkungan laut.⁴¹ Indonesia adalah negara pihak UNCLOS, yang peratifikasiannya disahkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985.

UNCLOS hanya membahas stok ikan beruaya terbatas dan jauh di ZEE dan kewajiban kerja sama pengelolaan ikan di laut lepas, yang ditindaklanjuti dengan *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* diadopsi tahun 1995 (UNFSA).⁴² Persetujuan ini memfasilitasi implementasi ketentuan dalam UNCLOS terkait konservasi dan manajemen ikan beruaya terbatas dan jauh.⁴³ Implementasi UNFSA bergantung pada negara-negara dan *sub-regional* atau *regional fisheries management organizations* (S/RFMO) atau peraturan-peraturannya. Negara-negara, baik secara langsung atau melalui S/RFMO, wajib secara efektif bekerja sama menjamin konservasi dan manajemen ikan beruaya terbatas dan jauh.⁴⁴ Indonesia pun telah menjadi negara pihak UNFSA, yang peratifikasiannya disahkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2009. Namun pembahasan dalam UNCLOS dan/atau UNFSA adalah pengelolaan ikan bersifat lintas yurisdiksi (juga ikan yang berada di laut lepas) dan berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, sehingga tidak termasuk stok ikan di luar yang beruaya terbatas dan jauh.

Selanjutnya, FAO menindaklanjuti isu mengenai perikanan laut lepas dan *flags of convenience*, praktek penggantian bendera kapal yang dilakukan negara-negara dan mendaftarkan kapal-kapal milik negaranya tersebut dengan negara bukan anggota yang memberikan *flags of convenience* atau bendera kemudahan,

⁴⁰ Id., Part VII, Section 2.

⁴¹ Id., Part XII.

⁴² *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, 1995, 2167 U.N.T.S. 3. [selanjutnya disebut Fish Stocks Agreement]

⁴³ UNCLOS, supra no. 11, Article 116-119.

⁴⁴ *Fish Stocks Agreement*, supra no. 42, Article 8.1.

untuk menghindari penegakan peraturan konservasi dan manajemen laut lepas yang dibuat oleh organisasi-organisasi perikanan regional. UNCLOS telah mengatur mengenai kebangsaan kapal, dan praktek *flags of convenience* ini tidak sesuai dengan hukum laut internasional.⁴⁵ FAO kemudian diminta menyusun persetujuan-persetujuan relevan melalui *Declaration of Cancún*, Mei 1992, diadopsi pada *International Conference on Responsible Fishing*. Seruan untuk membuat persetujuan diulangi dalam *Agenda 21*, yang diadopsi dalam *United Nations Conference on Environment and Development* pada Juni 1992, yang kemudian didukung oleh FAO *Technical Consultation on High Seas Fishing* pada September 1992. FAO memulai negosiasi terkait isu-isu perikanan berdasarkan FAO *Constitution* yang menyatakan “*in this Constitution the term “agriculture” and its derivatives include fisheries, marine products, forestry, and primary forestry products*”.⁴⁶

Tahun 1993, *FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas* atau *FAO Compliance Agreement* diadopsi.⁴⁷ Di dalamnya termuat tanggung jawab dari negara bendera kapal⁴⁸ dan kewajiban untuk mempertahankan catatan rinci atas semua kapal negaranya yang diizinkan untuk melakukan kegiatan penangkapan ikan di laut lepas dan agar laporan tersebut tersedia bagi FAO.⁴⁹ Beberapa waktu kemudian, *FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries* diadopsi oleh FAO *Conference* pada November 1995,⁵⁰ yang merefleksikan secara meluas prinsip-prinsip dan standar-standar internasional mengenai praktek-praktek perilaku bertanggung jawab untuk menjamin konservasi, manajemen dan pembangunan sumber daya laut yang efektif, dengan penghormatan terhadap ekosistem dan

⁴⁵ UNCLOS, supra no. 11, *Article* 91.

⁴⁶ *Constitution of the Food and Agriculture Organization*, 1945, CTS 1945/32, *Article* XIV.

⁴⁷ *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, 1993, 2221 U.N.T.S. 91. [selanjutnya disebut *Compliance Agreement*]

⁴⁸ *Id.*, *Article* III.

⁴⁹ *Id.*, *Article* IV, V.

⁵⁰ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, 1995, FAO Doc. 95/20/Rev/1. [selanjutnya disebut *Code of Conduct*]

biodiversitas. Di dalamnya juga memuat peraturan-peraturan yang diberikan kekuatan mengikat melalui instrumen-instrumen hukum,⁵¹ contohnya *Compliance Agreement* sebagai komponen integral *Code of Conduct* sehingga meskipun aplikasinya bersifat sukarela,⁵² *Code of Conduct* dianggap tidak sekedar sebagai instrumen yang tidak mengikat. *Code of Conduct* berbeda dengan dokumen *soft-law* pada umumnya dikarenakan muatan prinsip-prinsip umum hukum perikanan, dan diimplementasikan serta digunakan FAO untuk membentuk norma-norma internasional yang baru dan mencerminkan standar internasional minimum sebagaimana dalam UNFSA dan dapat digunakan oleh *International Tribunal for the Law of the Sea*.⁵³ *Code of Conduct* juga dipandang memiliki status hukum kebiasaan internasional.⁵⁴

Code of Conduct juga menyediakan peraturan-peraturan substantif terkait manajemen perikanan, penangkapan ikan, pengembangan budidaya ikan, integrasi perikanan ke dalam manajemen daerah pesisir, praktik dan perdagangan pasca panen, dan penelitian perikanan,⁵⁵ dengan implementasi oleh organisasi perikanan regional dan sub-regional.⁵⁶ Untuk mendukung implementasi *Code of Conduct*, FAO menyiapkan panduan teknis yang bersifat fleksibel dan terbuka untuk pengembangan.⁵⁷ FAO juga menyusun 4 (empat) *International Plans Of Actions* (IPOA) sukarela di dalam kerangka *Code of Conduct*. IPOA ini secara spesifik dibentuk dengan target pengurangan penangkapan burung laut insidental dalam pancing rawai, konservasi dan manajemen hiu, manajemen kapasitas penangkapan ikan,⁵⁸ dan pencegahan, penangkalan dan penghentian *illegal*,

⁵¹ Id., *Preface*.

⁵² Id., *Article 1.1*.

⁵³ Nordquist, supra no. 30, hlm. 369-385.

⁵⁴ Maria Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Nijhoff, Leiden, 2007, hlm. 108.

⁵⁵ *Code of Conduct*, supra no. 50, *Article 6-12*.

⁵⁶ Id., *Article 7.1.5*.

⁵⁷ FAO, *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, <http://www.fao.org/fishery/publications/technical-guidelines/en>, diakses 19 November, 2018.

⁵⁸ FAO, *International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries; International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks; International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*, Food and Agriculture Organization, 1999.

unreported and unregulated fishing.⁵⁹ Setiap IPOA atau rencana aksi internasional ini meminta pemerintah-pemerintah untuk mengimplementasikan rencana aksi nasional sesuai dengan langkah-langkah internasional yang telah disetujui bersama.

Terdapat pula instrumen lain yaitu *Convention on Biological Diversity* (CBD),⁶⁰ yang membahas pengelolaan sumber daya darat, laut, dan udara. Khusus untuk sumber daya laut, CBD menjadi pelengkap UNCLOS dalam hal konservasi dan penggunaan berkelanjutan dari keberagaman hayati laut. Tujuan utamanya yakni: (1) konservasi biodiversitas laut, (2) penggunaan berkelanjutan dari komponen-komponennya, dan (3) pembagian keuntungan dari pengelolaan sumber daya genetik yang adil dan merata; dan kesemuanya diperoleh melalui akses yang tepat kepada sumber daya genetika, alih teknologi yang tepat, mempertimbangkan hak-hak atas sumber daya dan teknologi tersebut, dan dengan pendanaan yang tepat.⁶¹ Selanjutnya, *Jakarta Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity* tahun 1995 membahas konservasi dan penggunaan biodiversitas laut dan pesisir yang berkelanjutan sebagai tindak lanjut CBD⁶² dan *Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem* tahun 2001 yang secara formal mengadopsi pendekatan berbasis ekosistem terhadap perikanan.⁶³ CBD telah diratifikasi Indonesia, yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994.

Berdasarkan instrumen-instrumen tersebut, beberapa elemen yang mendasari manajemen perikanan yang efektif antara lain: (1) kerja sama internasional melalui organisasi-organisasi regional dan persetujuan-

⁵⁹ *FAO, International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Food and Agriculture Organization, 2001.*

⁶⁰ *Convention on Biological Diversity, 1992, 1760 U.N.T.S. 79. [selanjutnya disebut CBD]*

⁶¹ *Id., Section A.*

⁶² *UNEP, United Nations Environment Programme – Regional Seas Programme, Jakarta Mandate, 1995.*

⁶³ *FAO, The Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, 2001.*

persetujuan;⁶⁴ (2) memperkuat tanggung jawab negara bendera kapal untuk konservasi dan manajemen;⁶⁵ (3) memperkuat efektivitas organisasi perikanan regional dan peraturan-peraturan/persetujuan;⁶⁶ (4) konsistensi atau kesesuaian dari hukum domestik dengan instrumen-instrumen internasional;⁶⁷ (5) ekosistem laut yang besar dalam hal kompleksitas dan saling ketergantungan antar komponen serta tidak membatasi konservasi untuk stok tertentu saja;⁶⁸ (6) keberlanjutan stok-stok sumber daya untuk jangka panjang;⁶⁹ (7) optimalisasi penggunaan sumber daya perikanan;⁷⁰ dan (8) pendekatan pencegahan manajemen perikanan untuk menghindari situasi-situasi yang tidak diinginkan.⁷¹ Prinsip-prinsip manajemen perikanan yang dikembangkan dalam instrumen-instrumen yang ada harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan subsidi perikanan di tingkat global, regional dan nasional.

Beberapa instrumen perikanan memuat pengaturan terkait subsidi. Dalam IPOA-*for the Management of Fishing Capacity* (IPOA-*Capacity*) yang dikembangkan FAO, disadari bahwa subsidi berpotensi terhadap *overcapacity* sebagai salah satu faktor *overfishing* dan degradasi sumber daya perikanan.⁷² UNFSA telah mewajibkan negara-negara pantai dan negara-negara yang menangkap ikan di laut lepas untuk mencegah atau menghentikan kapasitas penangkapan ikan berlebih.⁷³ UNCLOS mengatur mengenai hak negara menentukan kapasitas panen

⁶⁴ UNCLOS, supra no. 11, Article 64, 118; Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 8.3, 14; Compliance Agreement, supra no. 47, Article V.

⁶⁵ UNCLOS, supra no. 11, Article 117; Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 5, 19; Code of Conduct, supra no. 50, Article 8.2.

⁶⁶ Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 13; Code of Conduct, supra no. 50, Article 7.

⁶⁷ UNCLOS, supra no. 11, Article 62; Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 7.2; Code of Conduct, supra no. 50, Article 8.2.6.

⁶⁸ UNCLOS, supra no. 11, Article 194; CBD, supra no. 60, Article 2.

⁶⁹ UNCLOS, supra no. 11, Article 63.2, 64, 111; Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 5, 10; Code of Conduct, supra no. 50, Article 6.3, 7.

⁷⁰ UNCLOS, supra no. 11, Article 61.3, 62.1, 64.1; Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 5, 7; Code of Conduct, supra no. 50, Article 7.1, 12.1.

⁷¹ Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 5(c), 6.6, 6.7; Code of Conduct, supra no. 50, Article 7.5.

⁷² IPOA-Capacity, supra no. 58, Paragraph 1.

⁷³ Fish Stock Agreement, supra no. 42, Article 5(h).

sumber daya perikanan⁷⁴ namun tidak membahas pencegahan *overfishing*. *Code of Conduct* juga menekankan bahwa kapasitas penangkapan ikan berlebih harus dicegah dan dihindari dan manajemen yang digunakan harus mempromosikan syarat-syarat ekonomi untuk kegiatan perikanan bertanggung jawab.⁷⁵

IPOA-Capacity menjelaskan tindakan terhadap perikanan yang memerlukan penanganan segera, termasuk penilaian dan pengawasan kapasitas penangkapan ikan, dan persiapan serta implementasi rencana-rencana nasional.⁷⁶ Negara harus juga mengkaji dampak-dampak memungkinkan dari berbagai faktor, termasuk subsidi, yang dapat berkontribusi terhadap berlebihnya penangkapan ikan, dan membedakan manakah yang menghasilkan dampak positif atau yang netral.⁷⁷ Negara juga harus mengurangi dan secara progresif menghentikan faktor-faktor, termasuk subsidi, yang secara langsung atau tidak berkontribusi terhadap penangkapan ikan berlebih dan merusak keberlanjutan sumber daya laut.⁷⁸ Untuk mencapai tujuan pengurangan kapasitas, IPOA-Capacity menyediakan 4 (empat) strategi utama, yaitu: (1) kajian kapasitas di tingkat nasional, regional dan global, (2) persiapan dan implementasi rencana nasional untuk mengatur kapasitas, (3) penguatan S/RFMO dan mekanisme lain untuk mengembangkan manajemen kapasitas penangkapan ikan, dan (4) tindakan langsung atau segera untuk perikanan internasional.⁷⁹ Beberapa organisasi regional telah mengimplementasikan IPOA-Capacity dalam bentuk *Regional Plans of Action for the Management of Fishing Capacity* antara lain *Lake Victoria Fisheries Organization* dan *Inter-American Tropic Tuna Commission*.⁸⁰ Di tingkat nasional, beberapa negara telah mengembangkan atau dalam perencanaan pembuatan *National Plans of Action for the Management of Fishing Capacity* (NPOA-Capacity) dan beberapa telah menerapkannya.

⁷⁴ UNCLOS, supra no. 11, *Article 62.2*.

⁷⁵ *Code of Conduct*, supra no. 50, *Article 6.3, 7.4.3, 7.2.2*.

⁷⁶ IPOA-Capacity, supra no. 58, *Part III*.

⁷⁷ *Id.*, *Paragraph 25*.

⁷⁸ *Id.*, *Paragraph 26*.

⁷⁹ *Id.*, *Paragraph 8*.

⁸⁰ Ju-Chen, supra no. 23, hlm. 26.

Selanjutnya, dalam *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (IPOA-IUU) pun diatur mengenai subsidi perikanan. IUU-Fishing menjadi perhatian bersama karena berdampak negatif terhadap perikanan dan merupakan salah satu akibat dari subsidi perikanan yang mengurangi biaya operasional dan modal.⁸¹ IUU-Fishing juga diakibatkan kapasitas armada berlebih, *flags of convenience*, permintaan pasar akan produk ikan tertentu yang tinggi, administrasi perikanan nasional yang tidak efektif, sanksi yang tidak sesuai, manajemen yang tidak baik, serta pengawasan dan kontrol perikanan yang tidak efektif.⁸² IPOA-IUU meminta negara-negara, sepanjang yang dimungkinkan dalam hukum nasionalnya, untuk menghindari memberikan dukungan ekonomi, termasuk subsidi, kepada perusahaan-perusahaan atau armada-armada atau orang-orang yang terlibat dalam IUU-Fishing.⁸³ Agar nelayan yang melakukan praktek IUU-Fishing tidak diuntungkan dan mengurangi volume ikan yang ditangkap dalam praktek tersebut dikirim dan diperdagangkan, IPOA-IUU memuat ketentuan pembatasan perdagangan,⁸⁴ namun harus dilakukan sesuai ketentuan WTO dan berdasarkan kesepakatan negara-negara. FAO juga menganalisa dampak subsidi terhadap IUU-Fishing berdasarkan laporan negara-negara.⁸⁵ Namun, mengingat IPOA yang disusun sifatnya sukarela dan tidak mengikat, IPOA dianggap tidak efektif sebagai instrumen internasional untuk menanggulangi dampak buruk yang timbul dari praktek perikanan yang tidak sehat.⁸⁶ Dibutuhkan pengaturan lebih spesifik terkait subsidi perikanan, dan pembahasannya dibawa dalam WTO.

⁸¹ FAO, *Report of the Expert Consultation on Fishing Vessels Operating under Open Registries and Their Impact on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Fisheries Report No. 722, 2004, hlm. 25.

⁸² Id.

⁸³ IPOA-IUU, supra no. 59, Paragraph 23.

⁸⁴ Id., Paragraph 65-76.

⁸⁵ Id., Paragraph 88.

⁸⁶ Gary P. Sampson (*et al.*) (*eds.*), *Trade, Environment and the Millenium*, Second Edition, United Nations University Press, Tokyo, 2002, hlm. 182-193.

Subsidi Perikanan WTO dan Implikasinya bagi Indonesia

Sebelum negosiasi terkait subsidi perikanan menghasilkan proposal regulasi subsidi perikanan tahun 2007, WTO telah memiliki instrumen yang mengatur mengenai subsidi secara umum yaitu *SCM Agreement*, namun tidak spesifik menyebutkan mengenai subsidi perikanan. Subsidi didefinisikan sebagai 'kontribusi finansial' oleh 'pemerintah atau lembaga publik lainnya dalam teritori negara anggota' yang menimbulkan 'keuntungan', karena tidak semua subsidi pemerintah menghasilkan keuntungan. Subsidi diberikan dalam bentuk dana langsung, insentif fiskal, bantuan penyediaan barang dan jasa selain infrastruktur umum, pembayaran beban kepada badan-badan privat, dan bentuk pendapatan atau dukungan harga dalam konteks Pasal XVI GATT 1994.

Putusan Panel dalam kasus United State – Softwood Limber III menyatakan bahwa bantuan finansial terjadi baik dalam bentuk tindakan (*act*) atau pembiaran (*omission*) berkaitan dengan transfer uang, juga dalam bentuk pengadaan barang dan jasa.⁸⁷ Saat elemen kontribusi pemerintah dipenuhi, elemen keuntungan harus dipenuhi untuk disebut 'subsidi'. Keuntungan yang dimaksud adalah keuntungan yang diterima penerima bantuan finansial jika dibandingkan dengan kondisi pasar,⁸⁸ sesuai Pasal 14 *SCM Agreement*:⁸⁹

- (1) Ketentuan-ketentuan pemerintah tentang penyertaan tidak boleh dianggap sebagai memberikan suatu keuntungan, kecuali jika keputusan investasi itu bisa dianggap tidak sesuai dengan praktek investasi yang lazim (termasuk pengaturan risiko modal) dari investor swasta di dalam wilayah negara anggota;
- (2) Pinjaman oleh pemerintah tidak boleh dianggap sebagai memberikan suatu keuntungan, kecuali ada perbedaan antara jumlah yang dibayarkan perusahaan penerima pinjaman kepada pemerintah dan jumlah yang

⁸⁷ WTO Analytical Index, supra no. 15, hlm. 753.

⁸⁸ Id., hlm. 761.

⁸⁹ SCM Agreement, supra no. 17, *Article* 14.

dibayarkan oleh perusahaan untuk pinjaman komersial yang sebanding yang sebenarnya bisa didapatkan dari pasar;

- (3) Jaminan kredit oleh pemerintah tidak boleh dianggap sebagai memberikan suatu keuntungan, kecuali ada perbedaan antara jumlah yang dibayarkan perusahaan penerima jaminan kepada pemerintah dan jumlah yang dibayarkan oleh perusahaan untuk pinjaman komersial yang sebanding tanpa jaminan pemerintah;
- (4) Penyediaan barang dan jasa atau pembelian barang oleh pemerintah tidak boleh dianggap sebagai memberikan keuntungan kecuali diberikan untuk imbalan yang kurang memadai, atau pembelian dilakukan untuk imbalan yang lebih dari cukup.

Selanjutnya, Pasal 2 *SCM Agreement* mengatur mengenai kekhususan (*specificity*). Aturan WTO terhadap subsidi tidak berlaku untuk semua 'kontribusi finansial pemerintah yang menimbulkan keuntungan', artinya tidak berlaku untuk semua jenis subsidi, hanya subsidi 'spesifik'. Pasal 2 menyatakan bahwa subsidi disebut khusus/spesifik bila secara khusus diberikan untuk sebuah perusahaan, atau kelompok perusahaan atau industri. Subsidi yang tersedia secara luas dalam sistem ekonomi tidak masuk kategori subsidi dalam *SCM Agreement*. *SCM Agreement* membagi empat tipe *specificity*:

- a. *Enterprise specificity*: saat pemerintah menargetkan sebuah perusahaan tertentu atau perusahaan-perusahaan untuk diberikan subsidi;⁹⁰
- b. *Industry specificity*: saat pemerintah menargetkan sebuah sektor tertentu atau sektor-sektor untuk diberikan subsidi;⁹¹
- c. *Regional specificity*: saat pemerintah menargetkan produsen-produsen di bagian-bagian yang spesifik di wilayahnya untuk diberikan subsidi;⁹² dan

⁹⁰ Id., *Article 2.1*.

⁹¹ Id.

⁹² Id., *Article 2.2*.

- d. *Prohibited subsidies*: saat pemerintah menargetkan barang-barang ekspor atau barang-barang yang menggunakan masukan domestik untuk diberikan subsidi.⁹³

Klasifikasi subsidi dalam *SCM Agreement* dibagi dua yaitu *prohibited subsidies* dan *actionable subsidies*. *SCM Agreement* juga mengatur mengenai *non-actionable subsidies* yang diperbolehkan, yaitu subsidi non-spesifik. Hingga 31 Desember 1999, kategori ini masih memasukkan beberapa tipe subsidi spesifik seperti subsidi lingkungan, penelitian dan pembangunan namun sejak 1 Januari 2000, subsidi-subsidi tersebut masuk kategori *actionable subsidies* karena tergolong spesifik.⁹⁴

Subsidi yang dilarang dalam WTO dijabarkan dalam Pasal 3 *SCM Agreement* berjudul '*Prohibition*', yaitu subsidi ekspor dan subsidi untuk penggunaan barang-barang dalam negeri.⁹⁵ Jenis subsidi berikutnya yaitu *actionable* adalah subsidi yang tidak dilarang tetapi dapat ditindaklanjuti jika menyebabkan kerugian bagi negara anggota WTO lainnya. Pasal 5 *SCM Agreement* membagi 3 (tiga) jenis kerugian, yaitu: cedera terhadap industri domestik negara anggota yang lain; pembatalan atau pengurangan keuntungan secara langsung atau tidak langsung terhadap negara anggota lain di bawah GATT 1994; dan prasangka serius, termasuk ancaman bagi kepentingan negara anggota lain. Cedera terhadap industri domestik terjadi ketika subsidi impor merugikan industri domestik yang memproduksi produk sejenis. Pembatalan atau pengurangan keuntungan langsung atau tidak langsung terkait keuntungan konsesi tarif dalam Pasal II:1 GATT 1994. Sementara dalam Pasal 6.3 *SCM Agreement* menyatakan bahwa subsidi dianggap menimbulkan prasangka serius: bila subsidi menggantikan atau menghalangi impor produk sejenis dari negara anggota lain di dalam pasar negara pemberi subsidi; bila subsidi menggantikan atau menghalangi ekspor produk

⁹³ Id., *Article 2.3*.

⁹⁴ Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, hlm., 574; *SCM Agreement*, supra no. 17, *Article 31*.

⁹⁵ *SCM Agreement*, supra no. 17, *Article 3.2*.

sejenis negara anggota dari pasar negara ketiga; bila subsidi berakibat pada penurunan harga yang signifikan oleh produk yang disubsidi dibandingkan dengan produk sejenis negara anggota lain di pasar yang sama, atau penekanan harga yang signifikan, rendahnya harga di pasar yang sama; atau bila subsidi mengakibatkan meningkatnya pangsa pasar global dari negara yang memberikan subsidi pada produk primer tertentu atau komoditas dibandingkan dengan pangsa yang diterimanya sebelumnya.

Pada WTO *Ministerial Conference* keempat yang diselenggarakan di Doha, Qatar, November 2001, negara-negara anggota WTO sepakat untuk mengadakan putaran negosiasi perdagangan multilateral yang disebut *Doha Development Agenda* (DDA). Negosiasi mengenai subsidi perikanan dimasukkan dalam agenda DDA karena perhatian terhadap penipisan stok perikanan. Beberapa negara anggota, khususnya negara-negara yang tergabung dalam kelompok '*Friends of Fish*' beberapa di antaranya Argentina, Australia, Chili, Selandia Baru, dan Amerika Serikat, menyatakan bahwa subsidi perikanan berdampak pada *overcapacity* dan *overfishing*. Pernyataan tersebut ditolak oleh Jepang, Korea dan Uni Eropa yang menyatakan bahwa tidak semua subsidi perikanan berakibat pada *overcapacity* dan *overfishing*, sehingga harus dilakukan tinjauan menyeluruh terhadap perikanan.⁹⁶ Setelah lebih dari 5 (lima) tahun negosiasi, *Chairman of the Rules Negotiations Group* mengedarkan teks hasil konsolidasi *Fisheries Subsidies Regulations proposed by the Chairman of the WTO Negotiating Group on Rules* (*Chair's Text*) pada tahun 2007. Negara-negara anggota berpandangan bahwa subsidi perikanan tidak boleh diperlakukan berbeda dengan subsidi-subsidi lain, maka proposal regulasi disiplin subsidi perikanan ini direncanakan akan menjadi *Annex VIII* dalam *SCM Agreement*.⁹⁷ Namun, proposal ini masih belum ditetapkan sebagai bagian dari *SCM Agreement*, dan negosiasi masih berjalan hingga 2019 nanti.

⁹⁶ Ju-Chen, supra no. 23, hlm. 57.

⁹⁷ Youngjeen Cho, Revisiting WTO Fisheries Subsidies Negotiations, *Beijing Law Review* 6, 2015, 12.

Proposal ini terdiri dari 8 (delapan) pasal.⁹⁸ Di dalamnya tidak secara spesifik mendefinisikan subsidi perikanan, maka untuk menentukan eksistensi subsidi harus merujuk pada persetujuan induk yaitu *SCM Agreement*. Menurut Pasal 1, subsidi-subsidi yang dilarang yaitu subsidi pengurangan biaya modal dan biaya operasi penangkapan ikan atau servis armada, subsidi untuk keuntungan yang didapat dari transfer penangkapan ikan atau servis armada ke negara ketiga, subsidi untuk infrastruktur pelabuhan, dukungan pendapatan, dukungan harga, subsidi untuk akses masuk perairan negara lain, subsidi yang menguntungkan *IUU-Fishing*, dan subsidi yang berdampak pada stok ikan pada kondisi *overfished*. Sebagian besar subsidi dengan dampak negatif terhadap perdagangan dan lingkungan dilarang.

Pasal 2 mengatur pengecualian-kecualian umum terhadap subsidi perikanan yang dilarang. Dalam hal subsidi diberikan dengan tujuan pemulihan akibat bencana alam, harus menaati standar-standar keamanan, menyesuaikan dengan syarat-syarat manajemen perikanan, mengurangi personil, armada penangkap ikan dan kapasitas penangkapan ikan dalam industri perikanan, dan membuat alokasi *user-specific*. Pengecualian juga diberikan untuk subsidi pengurangan kapasitas penangkapan. Subsidi kapal perikanan diberikan sepanjang terkait dengan keselamatan kapal perikanan, termasuk kapal pengangkut, dan awak kapalnya, dengan ketentuan bahwa subsidi tersebut tidak termasuk konstruksi kapal baru atau akuisisi kapal dan subsidi tidak berpengaruh terhadap meningkatnya kapasitas penangkapan ikan kapal tersebut. Subsidi harus dilakukan sesuai standar keselamatan.

Dalam Pasal 2 larangan terhadap subsidi kapal perikanan dan subsidi biaya operasi penangkapan juga dikecualikan dalam hal subsidi tersebut ditujukan untuk pengadopsian alat tangkap untuk teknik penangkapan tertentu, pengadopsian teknik lain yang dimaksudkan untuk mengurangi dampak terhadap lingkungan perikanan laut, penghormatan terhadap rezim pengelolaan perikanan

⁹⁸ WTO, *Draft of Annex VIII SCM Agreement*, Doc. TN/RL/W/123, 2007. [selanjutnya disebut Draft Annex VIII]

yang berkelanjutan dan konservasi seperti penerapan *Vessel Monitoring System*, dan subsidi tersebut tidak berpengaruh terhadap peningkatan kapasitas penangkapan. Subsidi terhadap biaya personil juga dikecualikan bila subsidi tersebut ditujukan untuk re-edukasi, pelatihan ulang atau pengalihan pekerja perikanan kepada pekerjaan lain yang tidak berhubungan dengan kegiatan penangkapan ikan atau yang secara langsung terkait dengan itu. Demikian pula subsidi yang ditujukan untuk pemberhentian sementara atau permanen dari pekerja perikanan sebagai akibat kebijakan pemerintah untuk mengurangi kapasitas dan usaha penangkapan ikan. Subsidi penonaktifan kapal perikanan termasuk kapal pengangkut dikecualikan dengan ketentuan kapal tersebut benar-benar dinonaktifkan dan dicegah untuk dipergunakan kembali di manapun di seluruh dunia, hak-hak dan izin yang diberikan dihapus secara permanen, pemilik kapal dan pemegang hak penangkapan ikan harus menyerahkan hak-hak mereka terkait klaim kapal dan penangkapan ikan, dan adanya sistem manajemen perikanan termasuk pengawasan pengelolaan dan mekanisme penegakan hukum untuk mencegah *overfishing*.

Proposal *draft Annex VIII* juga memuat mengenai *special and differential treatment (S&D treatment)* bagi negara-negara berkembang.⁹⁹ Pasal 3.1(c) *SCM Agreement* dan Pasal 1 *Draft Annex VIII* dinyatakan tidak berlaku bagi *Least-Developed Countries (LDC)*.¹⁰⁰ Bagi negara berkembang selain LDC, ketentuan dalam Pasal 1.1 tidak dilarang apabila terkait pemanfaatan sumber daya ikan di wilayah pantai mereka (seperti sumber daya ikan di laut teritorial): dilakukan oleh nelayan mereka sendiri secara individu (termasuk anggota keluarganya) atau diorganisasi dalam suatu asosiasi, hasil tangkapan hanya untuk nelayan dan anggota keluarganya, dan aktivitas tersebut tidak melebihi perdagangan dengan keuntungan kecil, dan tidak ada hubungan kerja dalam aktivitas yang dilakukan.¹⁰¹

⁹⁹ Id., *Article 3*.

¹⁰⁰ Id., *Article 3.1*.

¹⁰¹ Id., *Article 3.2*.

Bagi negara berkembang juga diatur pengecualian pemberlakuan ketentuan tentang subsidi fasilitas pelabuhan, subsidi pendapatan dan dukungan harga. Demikian pula subsidi kapal perikanan dan biaya operasi bagi penangkapan ikan yang dilakukan oleh kapal dengan panjang dek tidak lebih dari 10 (sepuluh) meter atau 34 (tiga puluh empat) kali panjang secara keseluruhan, atau kapal yang tanpa dek berapapun panjangnya, tidak berlaku bagi negara berkembang.¹⁰² Pengecualian berikutnya bagi negara berkembang terkait subsidi transfer lanjutan atas hak akses sepanjang aktivitas tersebut dilakukan di dalam ZEE negara berkembang, pengaturan mengenai pencegahan *overfishing* dalam persetujuan akses, dan pengaturan tersebut harus mencakup persyaratan dan didukung kajian stok yang dilakukan secara alamiah.¹⁰³

Indonesia merupakan salah satu negara produsen perikanan terbesar di dunia, dan praktek subsidi perikanan terus dilakukan karena dengan perairan yang luas dan penduduk pesisir menjadikan penangkapan ikan sebagai mata pencaharian utama, sulit bagi pemerintah menghentikan pemberian subsidi. Pengaturan subsidi perikanan Indonesia dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan *jo.* Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, terdapat peraturan pungutan perikanan tidak dikenakan bagi nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil, peraturan pemberian subsidi melalui bantuan pendidikan, pelatihan dan penyuluhan perikanan serta bantuan pemberdayaan nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil. Nelayan juga dalam peraturan lain diberikan subsidi bahan bakar minyak.¹⁰⁴ Estimasi subsidi perikanan per tahun Indonesia mencapai 1.2 milyar rupiah, tidak termasuk subsidi bahan bakar, setara 10% total nilai perikanan Indonesia dan 30% ekspor perikananannya.¹⁰⁵

¹⁰² Id., *Article 3.2 (b) (2)*.

¹⁰³ Id., *Article 3.3*.

¹⁰⁴ Hilton T. Putra (*et al.*), Pengaturan Subsidi Perikanan dalam WTO dan Dampak bagi Indonesia, *Jurnal Mimbar Hukum*, 26(3), 2014, 403.

¹⁰⁵ Ghofar, *supra* no. 3, hlm. 9.

Orientasi terhadap perikanan demi menunjang kepentingan nasional nampak dari fokus program pemerintah di bidang perikanan yang diarahkan untuk mencapai 3 (tiga) sasaran: *pro-poor*, yakni meningkatkan pendapatan nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir; *pro-job* yakni meningkatnya penyerapan tenaga kerja kelautan dan perikanan; dan *pro-growth* yakni meningkatnya kontribusi pendapatan domestik bruto (PDB) perikanan terhadap PDB nasional non-migas.¹⁰⁶ Menurut A. Ghofar, jenis-jenis subsidi yang diberikan pemerintah Indonesia yakni: pengadaan dan modernisasi kapal dan alat tangkap, biaya operasional, akses terhadap modal, infrastruktur, bantuan pemasaran dan promosi, keterampilan dalam teknik penangkapan ikan, bantuan sosial lain, introduksi keterampilan dalam memberi nilai tambah produk dan keterampilan lainnya, dan introduksi keterampilan dalam manajemen sumber daya perikanan dan konservasi.¹⁰⁷ Subsidi tersebut diberikan dalam 6 (enam) program: Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir, Pengembangan Usaha Perikanan Tangkap Skala Kecil, Subsidi Bahan Bakar Minyak, Beragam Dukungan Untuk Konservasi, Manajemen dan Rehabilitasi Perikanan dan Kelautan, Pengembangan Sarana Prasarana dalam Bentuk Subsidi Infrastruktur Pelabuhan, dan Program Lain Termasuk Dukungan Harga dan Program Kredit yang Disubsidi untuk Mempermudah Perolehan Modal untuk Menangkap, Mengolah dan Memasarkan Ikan.¹⁰⁸

Sebagian besar kebijakan perikanan yang ada di Indonesia menerapkan subsidi perikanan. Di antara kesembilan jenis subsidi perikanan Indonesia seperti yang disebutkan Ghofar, 8 (delapan) bentuk subsidi berdampak negatif dan beresiko memicu *overfishing*.¹⁰⁹ Meski Indonesia menerapkan asas-asas pengelolaan perikanan sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun

¹⁰⁶ Arif Satria, *Ekologi Politik Nelayan*, LKIS, Yogyakarta, 2009, hlm. 242.

¹⁰⁷ Ghofar, *supra* no. 3, hlm. 13.

¹⁰⁸ *Id.*, hlm. 9.

¹⁰⁹ Putra, *supra* no. 104, hlm. 404.

2004 tentang Perikanan di antaranya asas kelestarian dan keberlanjutan, kebijakan pemberian subsidi perikanan dapat berdampak buruk terhadap keberlanjutan perikanan bila tidak dikelola dengan baik. Di Indonesia sendiri kapal ikan yang beroperasi masih merupakan perahu motor tempel, sehingga larangan modernisasi kapal akan sangat berpengaruh. Larangan dukungan harga juga berdampak bagi kompetisi produk domestik dengan produk impor, larangan pembangunan infrastruktur industri yang sepenuhnya masih dilakukan pemerintah akan mengundang produk pengolahan ikan negara lain dan mematikan industri perikanan nasional, dan akibat-akibat lain yang akan berdampak pada kestabilan ekonomi Indonesia dan masyarakat yang bergantung pada perikanan sebagai mata pencaharian. Sehingga yang dapat dilakukan adalah pemberian subsidi pada pihak yang tepat disertai pengawasan.

Penulis berpendapat bahwa pengawasan diarahkan terhadap aktivitas perikanan skala kecil dan besar termasuk manajemennya oleh pemerintah daerah yang harus bersesuaian dengan asas keberlanjutan. Penelitian di beberapa daerah menunjukkan penurunan jumlah stok ikan yang faktor utamanya disebabkan subsidi dan manajemen perikanan yang tidak efektif. Sebagai contoh, berdasarkan penelitian yang diadakan atas kerja sama Universitas Kristen Artha Wacana Kupang, Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Flores Timur, yang difasilitasi *World Wildlife Fund* (WWF) Indonesia tahun 2013 untuk meninjau performa manajemen berdasarkan ekosistem (*ecosystem-based fishery management*) di Flores Timur, sumber daya perikanan di tempat tersebut mengalami pengurangan dari tahun ke tahun.¹¹⁰ Kabupaten Flores Timur dengan laut yang luasnya 4.170,53 km² menjadi pemegang sumber daya perikanan terbesar di Provinsi Nusa Tenggara Timur dibandingkan dengan kabupaten lainnya yaitu Kupang, Maumere, Larantuka dan Atapupu, dengan komoditas utama Tuna Sirip Kuning (*Thunnus albacares*). Meningkatnya industri penangkapan ikan liar, sebagai

¹¹⁰ WWF, East Flores Reforms the Effectiveness of Fisheries Subsidy towards Sustainability, <http://www.wwf.or.id/en/?38322/East-Flores-Reforms-the-Effectiveness-of-Fisheries-Subsidy>, diakses 19 November, 2018.

dampak subsidi perikanan dari pemerintah daerah, provinsi dan pusat juga badan-badan lain, berakibat pada keberlanjutan sumber daya perikanan. Penelitian ini mengkaji alokasi subsidi perikanan di Kabupaten Flores Timur tahun 2011 dan 2012, dan ditemukan sebagian besar dialokasikan untuk program-program yang berkontribusi terhadap *overcapacity*, sehingga menyisakan dana yang sedikit untuk program manajemen perikanan berkelanjutan. Pada tahun 2017, Ramenzoni melakukan kajian terhadap dampak dari mekanisasi di Flores dan dalam salah satu kesimpulannya rekonstruksi perikanan berdampak buruk terhadap konservasi biodiversitas sumber daya yang ada.¹¹¹

Untuk mewujudkan pengelolaan sumber daya perikanan yang bertanggung jawab dan berkelanjutan, Pemerintah Kabupaten Flores Timur mengesahkan Peraturan Bupati Flores Timur Nomor 9 Tahun 2015 tentang Kebijakan Subsidi Bidang Perikanan, yang efektif berlaku di awal Februari 2015. Peraturan tersebut dibentuk untuk menjaga sektor perikanan dengan pertimbangan ekosistem, melihat performa manajemen perikanan di Kabupaten Flores Timur telah dikategorikan *medium*, perlu langkah-langkah serius dan perhatian khusus untuk menjaga keberlanjutan sektor perikanan di masa depan. Melalui peraturan tersebut, subsidi perikanan akan dialihkan kepada manajemen perikanan, juga mengatur mengenai target dan bentuk subsidi. Untuk memulihkan kondisi perikanan dan menindaklanjuti praktek penangkapan ikan yang tidak sehat, Pemerintah Flores Timur bekerja sama dengan komunitas penangkapan ikan lokal untuk mencanangkan program subsidi perikanan dengan mengadopsi panduan subsidi perikanan nasional. Kerja sama tersebut juga diadakan untuk memantau dan mengendalikan aliran subsidi.

Melihat regulasi yang dibuat di Flores Timur, maka, untuk saat ini, Indonesia perlu melakukan efektivitas subsidi perikanan. Manajemen perikanan

¹¹¹ Victoria C. Ramenzoni, Reconstructing the History and the Effects of Mechanization in a Small-Scale Fishery of Flores, Eastern Indonesia (1917-2014), *Frontiers in Marine Science* 4, 2017, Article 65.

yang efektif perlu dibangun, serta terus-menerus mengadakan kajian terhadap stok ikan di titik-titik vital penangkapan ikan di Indonesia dan pengawasan optimal. Subsidi yang diberikan juga harus benar-benar ditujukan kepada pihak-pihak yang memerlukan dan tidak berlebih. Dana subsidi pun dialokasikan lebih banyak terhadap peningkatan manajemen perikanan, sebagai contoh pengawasan pemberian izin, penentuan kuota tangkap yang berbanding lurus dengan subsidi yang diberikan, pengawasan titik-titik penangkapan ikan berlebih, dan larangan praktek-pratek yang mengarah pada IUU-*Fishing* seperti penggunaan bendera kemudahan dan *transshipment* atau pemindahan hasil tangkapan di tengah laut tanpa melapor kepada otoritas di pelabuhan. Beberapa peraturan yang telah dibuat dengan tujuan untuk mengantisipasi perikanan yang tidak berkelanjutan yaitu Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 57 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia yang mengatur mengenai perizinan bagi kapal skala besar, pembebasan izin bagi nelayan kecil, dan larangan *transshipment*. Selain itu, telah diatur pula wilayah-wilayah pengelolaan perikanan untuk menentukan mana saja wilayah laut yang dapat dimanfaatkan, sesuai Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 18 Tahun 2014 tentang Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

Penutup

Indonesia merupakan anggota WTO (dengan diratifikasinya *Agreement Establishing the World Trade Organization*). Mengingat WTO berfokus pada *fair trade* sehingga posisi Indonesia sebagai pihak dalam perjanjian internasional lain di bidang perikanan dan lingkungan akan saling melengkapi dengan ketentuan-ketentuan WTO, mengingat salah satu dampak negatif subsidi perikanan adalah *overfishing*. Subsidi perikanan berdampak pada perekonomian khususnya perdagangan, lingkungan dan ekosistem, dan pembangunan serta perikanan berkelanjutan. Pemerintah Indonesia mengeluarkan uang yang sangat banyak

dalam bentuk subsidi langsung untuk industri perikanan, namun apabila subsidi tidak tepat sasaran dan tepat guna maka kerugian tidak hanya bagi perekonomian nasional, namun juga bagi lingkungan dan ekosistem, serta bagi nelayan dan pelaku usaha perikanan kecil yang harus bersaing dengan pelaku usaha besar dengan subsidi yang tidak sesuai peruntukannya.

WTO telah merencanakan disiplin subsidi perikanan yang baru yang pada intinya membatasi pemberian subsidi yang berbahaya bagi lingkungan. Berdasarkan perkembangan diskusi disiplin proposal subsidi perikanan, disepakati bahwa larangan subsidi perikanan utamanya harus ditujukan pada praktik perikanan yang tidak berkelanjutan akibat *IUU-Fishing*, namun subsidi perikanan bagi nelayan dan pelaku usaha perikanan kecil perlu dipertahankan. Meski demikian, tetap harus diperhatikan bahwa subsidi perikanan yang diberikan harus sebagian besar ditujukan kepada manajemen perikanan, penerapan kuota tangkap, dan pengaturan agar alat tangkap yang tidak merusak. Subsidi untuk penangkapan ikan harus sesuai dengan target penangkapan ikan sehingga tidak terjadi kelebihan penangkapan dan tidak menangkap ikan kecil atau ikan yang belum dewasa.

Hal yang paling penting adalah, subsidi yang diberikan harus disertai pengawasan agar sampai di tangan pihak-pihak yang benar-benar memerlukan bantuan. Diperlukan peninjauan titik-titik penangkapan ikan secara berkala untuk memastikan keberlanjutan stok ikan, yang dapat dikoordinasikan pelaksanaannya dengan pemerintah daerah. Bantuan bagi masyarakat juga tidak harus dalam bentuk subsidi kegiatan perikanan di laut, namun dalam bentuk penguatan industri pengolahan ikan. Selain itu, mengingat bahwa jumlah nelayan di Indonesia mengalami pengurangan yang signifikan,¹¹² Pemerintah juga perlu memperhatikan perlindungan terhadap nelayan kecil mulai dari jaminan sosial (asuransi) hingga penguatan pemasaran hasil tangkapan nelayan kecil. Di sisi lain,

¹¹² Warta Ekonomi, Pemerintah: Jumlah Nelayan Indonesia Mengkhawatirkan, <https://www.wartaekonomi.co.id/read183995/pemerintah-jumlah-nelayan-indonesia-mengkhawatirkan.html>, diakses pada 7 Maret, 2019.

peraturan-peraturan di tingkat daerah harus harmonis dengan peraturan di tingkat pusat. Harapannya, jika pelaksanaannya optimal dan Pemerintah Indonesia telah memiliki aturan-aturan di level nasional dan daerah yang mendukung manajemen perikanan berkelanjutan, pengaturan disiplin subsidi perikanan tidak akan menjadi masalah selama tepat guna dan tepat sasaran – justru menguntungkan dari segi perekonomian yang juga memperhatikan kepentingan nelayan kecil.

Untuk pengelolaan stok jenis-jenis ikan tertentu, Pemerintah dapat pula memanfaatkan kerja sama internasional baik regional dan sub-regional melalui S/RFMO sesuai mandat UNCLOS dan UNFSA. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2007, Indonesia merupakan anggota *Indian Ocean Tuna Commission*; berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2007, Indonesia merupakan anggota *Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*; berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2013, Indonesia merupakan anggota *Western and Central Pacific Fisheries Commission*; dan sejak 2013, Indonesia merupakan *cooperating non-member* untuk *Inter-American Tropical Tuna Commission*. Beberapa kewajiban sebagai anggota antara lain pendaftaran kapal penangkap tuna dan spesies sejenis serta pengadopsian dan penerapan *Conservation Management Measures*. Dampak positif keanggotaan ini adalah dapat membantu diketahuinya penangkapan ikan secara ilegal serta pemantauan atas penangkapan, distribusi, dan pengelolaan tuna yang harus dilakukan secara keberlanjutan. Pemerintah perlu menjamin kepatuhan terhadap resolusi-resolusi S/RFMO yang ada. Di tingkat domestik, Pemerintah pun perlu melakukan pemantauan secara berkala dan komprehensif terhadap perikanannya sendiri dan melakukan pelaporan, karena jangkauan S/RFMO yang mungkin tidak dapat secara mendalam sampai pada penangkapan ikan di daerah. Sejatinya, semua upaya yang ada baik di tingkat domestik maupun di tingkat internasional, diharapkan dapat menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi di satu sisi dan perlindungan lingkungan di sisi lain yang menjamin pengelolaan sumber daya

perikanan secara berkelanjutan hingga dapat dinikmati pula oleh generasi-generasi mendatang.

Daftar Pustaka

Buku:

- Anja Von Moltke (ed.), *Fisheries Subsidies, Sustainable Development and the WTO*, UNEP Publication, Earthscan, Oxford, 2010.
- Arif Satria, *Ekologi Politik Nelayan*, LKIS, Yogyakarta, 2009.
- Chen-Ju Chen, *Fisheries Subsidies under International Law*, Springer, London, 2010.
- Colin W. Clark, *The Worldwide Crisis in Fisheries*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Daniel Pauly, *5 Easy Pieces: How Fishing Impacts Marine Ecosystems*, Island Press, Washington D.C., 2010.
- FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and Challenges*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2014.
- Gary P. Sampson (et al.) (eds.), *Trade, Environment and the Millenium*, Second Edition, United Nations University Press, Tokyo, 2002.
- Gustavo E. Luengo Hernandez De Madrid, *Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law: Conflicts in International Trade Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2007.
- John H. Jackson, *The World Trade System: Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, The MIT Press, Cambridge, 1997.
- Malgosia Fitzmaurice (et al.) (eds.), *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.
- Maria Gavouneli, *Functional Jurisdiction in the Law of the Sea*, Nijhoff, Leiden, 2007.
- Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington D.C., 2005.
- Myron H. Nordquist (et al.) (eds.), *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Nijhoff, The Hague, 2000.
- Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Tim R. McClanahan (et al.) (eds.), *Fisheries Management: Progress Towards Sustainability*, Blackwell Publishing, United Kingdom, 2007.
- WTO, *WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Jurnal dan Artikel:

- A. Ghofar (et al.), *Selected Indonesian Fisheries Subsidies: Quantitative and Qualitative Assessment of Policy Coherence and Effectiveness*, The Nature Conservancy, Bali, 2008.
- Anne Tallontire, *Trade Issues Background Paper: The Impact of Subsidies on Trade in Fisheries Products*, Food and Agriculture Organization, 2004.
- Anthony Cox, *OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Fisheries*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003.
- Christopher D Stone, *Too Many Fishing Boats, Too Few Fish: Can Trade Laws Trim Subsidies and Restore the Balance in Global Fisheries?*, *Ecology Law Quarterly* 24(03), 1997.
- Derek J. Dostal, *Global Fisheries Subsidies: Will the WTO Reel in Effective Regulations?* *University of Pennsylvania Journal of International Law* 26(04), 2005.
- EU, *Global Fisheries Subsidies*, Directorate-General for Internal Policies, October 2013.
- FAO, *Report of the Expert Consultation on Fishing Vessels Operating under Open Registries and Their Impact on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Fisheries Report No. 722, 2004.
- _____, *The Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem*, Food and Agriculture Organization, 2001.
- Frank Asche (et al.), *Trade and Fisheries: Key Issues for the World Trade Organization*, World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper, 2010.
- Hilton T. Putra (et al.), *Pengaturan Subsidi Perikanan dalam WTO dan Dampak bagi Indonesia*, *Jurnal Mimbar Hukum* 26(3), 2014.
- Lena Westlund, *Guide for Identifying, Assessing and Reporting on Subsidies in the Fisheries Sector*, FAO Fisheries Department – Technical Paper No. 438, 2004.
- OECD, *Subsidy Reform and Sustainable Development, Economic, Environmental and Social Aspects*, The Organisation for Economic Cooperation and Development, 2006.
- _____, *Policy Brief: Subsidies: a Way towards Sustainable Fisheries?* The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005.
- _____, *Workshop on Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing Activities – Key Observations and Findings by the Workshop Chairs*, The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.
- R. Sumaila (et al.), *Catching More Bait: A Bottom-up Re-Estimate of Global Fisheries Subsidies*, Fisheries Centre Research Reports, University of British Columbia Fisheries Centre, 2006.
- Rachel Baird, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An Analysis of the Legal, Economic and Historical Factors Relevant to Its Development and Persistence*, *Melbourne Journal of International Law* 5, 2004.
- UNEP, *Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach*, United Nations Environment Programme, 2004.

_____, *United Nations Environment Programme – Regional Seas Programme, Jakarta Mandate, 1995.*

United Nations, Resumed Review Conference on the Agreement Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, published by the United Nations Department of Public Information, May 2010.

Victoria C. Ramenzoni, Reconstructing the History and the Effects of Mechanization in a Small-Scale Fishery of Flores, Eastern Indonesia (1917-2014), Frontiers in Marine Science 4, 2017.

Youngjeen Cho, Revisiting WTO Fisheries Subsidies Negotiations, Beijing Law Review, 6, 2015.

Konvensi/Perjanjian/Persetujuan:

Constitution of the Food and Agriculture Organization, 1945, CTS 1945/32.

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

Convention on Biological Diversity, 1992, 1760 U.N.T.S. 79.

Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 1993, 2221 U.N.T.S. 91.

Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995, FAO Doc. 95/20/Rev/1.

Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 1995, 2167 U.N.T.S. 3.

The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1999, 1869 U.N.T.S. 14.

International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries, FAO, 1999.

International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks, FAO, 1999.

International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, FAO, 1999.

International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, FAO, 2001.

Draft of Annex VIII SCM Agreement, WTO, 2007, Doc. TN/RL/W/123.

Kasus:

WTO, Canada – Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, Appellate Body Report, WT/DS70/AB/RW, 21 July 2000.

ICJ, “Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)”, Provisional Measures, 2006.

Situs:

FAO, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries,

<http://www.fao.org/fishery/publications/technical-guidelines/en>, diakses 19 November, 2018.

UNCTAD. Regulating Fisheries Subsidies, <https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-and-Environment/Regulating-Fisheries-Susidies.aspx>, diakses 17 November, 2018.

Warta Ekonomi, Pemerintah: Jumlah Nelayan Indonesia Mengkhawatirkan, <https://www.wartaekonomi.co.id/read183995/pemerintah-jumlah-nelayan-indonesia-mengkhawatirkan.html>, diakses 7 Maret, 2019.

WWF, East Flores Reforms the Effectiveness of Fisheries Subsidy towards Sustainability, <http://www.wwf.or.id/en/?38322/East-Flores-Reforms-the-Effectiveness-of-Fisheries-Subsidy>, diakses 19 November, 2018.