

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Penelitian ini, memfokuskan dinamika kerjasama tata kelola perikanan kolaboratif (*transnational partnerships*) antara Pemerintah Gabon sebagai negara *coastal states* dengan Sea Shepherd Global (SSG) bertindak sebagai aktor non negara konservasi internasional dalam mitigasi *Illegal, Unregulated, Unreported Fishing (IUU Fishing)* di wilayah perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Gabon. Secara obyektif, hubungan kemitraan Gabon dan SSG dimulai pada tahun 2016, ketika Pemerintah Gabon secara resmi meminta dukungan aktor konservasi maritim SSG, Gabon diwakili Kementerian Perikanan, Kementerian Air Hutan dan Kementerian Pertahanan. Kerjasama kemitraan difokuskan dalam bentuk *capacity building*, penyediaan bantuan teknis, kapasitas sumber daya, manajemen perikanan, dan upaya kontra *IUU Fishing* di Gabon. Penelitian ini, menelaah kebijakan Gabon dalam tata kelola maritim perikanan yaitu faktor mendukung Gabon bekerjasama dengan SSG, secara spesifik menjelaskan kepentingan Gabon terkait penanganan *illegal fishing* di negaranya.

Pada tahun 2019, kerangka kerjasama kemitraan publik-privat Gabon dan Sea Shepherd Global diperoleh atas dasar subjek perjanjian tertulis yaitu Menteri Pertahanan Nasional Rose Christine Ossouka, Menteri Perikanan Biendi Maganga Moussavou, dan Menteri Kelautan Lee White Gabon diperkuat penandatanganan perjanjian tripartite. Penandatanganan perjanjian baru mencakup *shiprider* yaitu penyediaan *platform* kapal patroli sipil, peralatan komunikasi, peningkatan

kapasitas, kapal sipil Sea Shepherd digunakan untuk mendukung konservasi laut. Komponen aktor nasional Gabon meliputi Direktorat Penegakan Perikanan Gabon atau *Agence Nationale des Pêches et de l'Aquaculture* (ANPA), Badan Konservasi Taman Nasional atau *Agence Nationale des Parcs Nationaux* (ANPN) dan *Marine Nationale* atau Angkatan Laut. Skema kemitraan berdasarkan desain kelembagaan dan hukum domestik Gabon. Pada dasarnya, perjanjian kemitraan merupakan pengembangan inisiatif multi-aktor, sejalan instruksi Kepala Negara Gabon Ali Bongo Ondimba dalam rangka memenuhi visi kedaulatan nasional negara dalam bidang perikanan dalam mitigasi *IUU Fishing*.

Sejak ditandainya pembentukan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE), aktivitas *IUU Fishing* menargetkan zona wilayah perairan Gabon berbatasan langsung di Teluk Guinea, Afrika Barat. Dalam kasus tertentu, insiden *IUU Fishing* di laut meningkat secara eksponensial.¹ Permasalahan struktural, banyak negara Afrika Barat yang berbatasan di Teluk Guinea kekurangan sumber daya dan struktur kontrol yang memadai.² Hambatan praktis, di level nasional, tata kelola perikanan Gabon yang buruk, kurangnya koordinasi sistem komunikasi berbagi informasi regional, dan faktor rendahnya sistem pemantauan maritim memungkinkan pelaku *IUU Fishing* beroperasi lintas batas, tentu hal ini menimbulkan pertanyaan komitmen negara berbasis pesisir Afrika Barat dalam mewujudkan integritas domestik kedaulatan laut.

¹ Mbotiji, Noella Njeuyap, (2019). *"An impact assessment of Illegal Unreported Unregulated (IUU) fishing In Central Africa as a step towards sustainability in Africa's fishing industry: case study: Cameroon"* World Maritime University Dissertations. 1152. https://commons.wmu.se/all_dissertations/1152

² World Ocean Review (2020). *"Catching Fish in International Waters"*. [Online] <https://worldoceanreview.com/en/wor-2/fisheries/deep-sea-fishing/catching-fish-in-international-waters/> diakses 1 Februari 2020.

Gambar I.1 Perairan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Gabon

Sumber: National Geographic, 2022

Gabon adalah salah satu negara di kawasan Afrika Barat, memiliki area seluas 200.000 kilometer persegi perairan merupakan area perikanan produktif, berbatasan Teluk Guinea, Afrika Barat-Tengah. Saat ini, Gabon menghadapi tantangan keamanan maritim yaitu penangkapan ikan ilegal, kini mendapatkan perhatian otoritas publik, dan diidentifikasi sebagai *national threats*. *IUU Fishing* berkorelasi dengan industri perikanan *Distant Water Fishing* (DWF). Definisi internasional DWF, mencakup kegiatan penangkapan di luar (ZEE) 200 mil negara, di laut lepas atau di ZEE negara lain. Keterlibatan entitas DWF yang disponsori oleh aktor negara, meningkatkan resiko *IUU Fishing* lebih tinggi. Indikator penangkapan ikan ilegal terjadi terutama kapal industri asing beroperasi tanpa izin. Dalam studi kasus Gabon, kontributor utama penangkapan ikan ilegal didorong oleh dinamika industri perikanan DWF berasal dari negara-negara Uni

Eropa³ dan Asia⁴ masuk secara ilegal di perairan ZEE. Berdasarkan laporan Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan Gabon, kapal *illegal fishing* didominasi kapal DWFns, antara lain operator penangkap ikan asing terafiliasi Cina beroperasi di Teluk Guinea dan negara tetangga Republik Kongo. Lokasi penangkapan ikan 20-40 mil laut di ZEE Gabon.⁵

Secara ekonomi, penangkapan ikan ilegal di perairan Gabon menyebabkan kerugian sumber daya perikanan USD 207 juta setiap tahun. Kerugian bersih total ekonomi Gabon, USD 610 juta dari total Produk Domestik Bruto (PDB) per tahun.⁶ Di Gabon, penangkapan ikan ilegal menyumbang 35% dari stok ikan. Pada tahun 2016, insiden *IUU Fishing* jika diekstrapolasikan, terdapat 210 kapal menangkap ikan ilegal tiap tahun. Penangkapan ikan ilegal Gabon mengekstraksi sumber daya laut ikan, 40.000-45.000 ton tangkapan ikan ilegal per tahun. Pada tahun 2018, penangkapan ilegal oleh kapal industri asing meningkat 61.000 ton.

³ Industri perikanan multinasional Uni Eropa secara legal dapat mengakses perairan Gabon melalui *Sustainable Fisheries Partnership Agreements* (SFPAs). Sebagai gantinya, Uni Eropa memberikan kompensasi finansial. Dalam kasus Gabon, Spanyol adalah aktor pelanggar *IUU Fishing* terbanyak dilaporkan. Data 35 kapal, termasuk 21 kapal Eropa CFFA (2020). “*European Union fleets in African waters*” [Online] <https://www.cffacape.org/eu-fleets-africa> diakses 4 Februari 2020.

⁴ Studi *Overseas Development Studies* terdapat 183 kapal DWF Cina diduga terlibat *IUU Fishing* di Afrika Barat, 21 terjadi di Gabon. Menurut analisis C4ADS, riset kelautan, Cina memiliki skor terburuk secara global dalam *IUU Fishing*. Overseas Development Institute (2020). “*China’s distant-water fishing fleet: scale, impact and governance*” [Online] <https://odi.org/en/publications/chinas-distant-water-fishing-fleet-scale-impact-and-governance/> diakses 1 Maret 2020.

⁵ DGPA (2018). “*Publication du registre des licences de pêches. Situation au 1er semestre 2017. Ministère de l’agriculture, de l’élevage, de la pêche et du développement rural Direction générale des pêches et de l’aquaculture*, Libreville. 4 p.

⁶ Dyhia Belhabib (2019). “*Gabon fisheries: a catch reconstruction Fisheries Centre*”, University of British Columbia, Vancouver, BC, V6T 1Z4, Canada.

Pada tahun 2019, tangkapan ilegal setara 19% dari total tangkapan legal, saat ini mencapai 50% peningkatan eksploitasi berlebihan di perairan Gabon.⁷

Tingginya tingkat *IUU Fishing* di Gabon muncul dari faktor lemahnya rezim tata kelola maritim negara, berasal dari relasi kurangnya sistem pengelolaan perikanan yang efektif. Sebagian didorong fakta kapal-kapal DWF tertarik pada negara pesisir dengan kapasitas pengelolaan dan penegakan perikanan lemah, semakin lemah kapasitas negara memantau kapal DWF, semakin besar aktor privat DWF terlibat pelanggaran hukum perikanan.⁸ Peningkatan insiden *IUU Fishing* di laut berkorelasi tidak adanya sistem pengawasan patroli, kurangnya kapasitas maritim Gabon untuk mengontrol, dan memantau perairan, rendahnya transparansi kapal penangkap ikan yang beroperasi dan tata kelola manajemen perikanan tidak efektif menjadi masalah struktural.

Di tingkat nasional dalam tata kelola maritim, pada tahun 2012, Gabon membuat komitmen jangka panjang yaitu pengelolaan ekosistem laut dan spesies melalui rancangan cetak biru "*Blue Gabon*". Memerangi penangkapan ilegal menjadi bagian penting Pemerintah Gabon. Sejak tahun 2014, Gabon berupaya membangun koordinasi, sinergi kelembagaan, dan menerapkan strategi maritim untuk merespon pelanggaran hukum perikanan yaitu *IUU Fishing* di laut Gabon. Kebijakan ini, dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Gabon bertujuan menjamin keberlanjutan sumber daya perikanan. Secara umum, pendekatan

⁷ Bignoumba Guy-Serge (2018). "*Perspectives économiques de la mer au Gabon*". Revue canadienne de géographie tropicale/Canadian journal of tropical geography [En ligne], Vol. (5) 1. En ligne le 15 mai 2018, pp. 39-43. URL: <http://laurentian.ca/cjtg>

⁸ Sally Yozel dan Amanda Shaver (2021). "*Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing*" Environmental Security Program. The Stimson Center Report.

kebijakan Gabon dilaksanakan melalui *monitoring, control & surveillance* (MCS) penekanan komponen pengawasan. Tantangan utama Gabon dalam memerangi *IUU Fishing* adalah wilayahnya luas dan rendahnya pengawasan maritim untuk merespon sifat, dan metode pelaku *IUU Fishing* yang beroperasi di laut.

Hubungan kemitraan antara pemerintah Gabon dan NGOs Sea Shepherd Global (SSG) relevan aktif terjalin sejak tahun 2016 bertujuan meningkatkan rezim tata kelola perikanan Gabon. Peran NGOs difokuskan sebagai penyedia layanan teknis, investigasi intelijen sipil untuk mitigasi *IUU fishing*. Fokus SSG bertindak memberikan dukungan Pemerintah Gabon, aksi langsung mengawasi kawasan laut, dan mengidentifikasi area lepas pantai Gabon sebagai wilayah utama konservasi laut. Tipologi pendekatan NGOs terhadap konservasi laut, jenis kegiatan pemantauan laut meliputi investigasi, pengumpulan data dan pelaporan *IUU fishing*. Menegakkan kesepakatan konservasi laut, mencegah kegiatan ilegal di laut. Dalam isu konservasi laut Gabon, terdapat NGOs internasional yang beroperasi, Wildlife Conservation Society (WCS), Worldwide Fund for Nature (WWF) sebagian kerangka kerja dan strategi NGOs tersebut gagal memberikan tekanan langsung terhadap pelaku *IUU Fishing* di laut.

Pernyataan resmi Direktur Kampanye Sea Shepherd Global, Peter Hammarstedt

“Dengan undang-undang dan tindakan konservasi baru, muncul kebutuhan meningkatkan penegakan hukum, Sea Shepherd berkomitmen untuk melanjutkan kemitraan dengan Angkatan Laut Gabon, Badan Penegakan Perikanan Gabon, dan Badan Taman Nasional Gabon dalam melindungi *'Africa's Last Eden'*. Karena program Sea Shepherd untuk membantu negara memerangi *IUU Fishing*, kami bangga bekerjasama dengan Gabon,

contoh pencapaian penting, ketika masyarakat sipil dan pemerintah bekerjasama menghentikan *IUU Fishing*".⁹

Pernyataan resmi Menteri Perikanan Gabon, Biendi Maganga-Moussavou

“Aktivitas illegal fishing di Gabon tidak ditolerir, Pemerintah Gabon memperkuat kebijakan, hukum, dan operasionalnya mengambil tindakan *IUU Fishing*. Kemitraan ini penting bagi Gabon untuk mengatasi *IUU Fishing* di Afrika Bagian Tengah-Barat Gabon akan memantau setiap kilometer persegi perairan teritorialnya dan kemitraan operasi albacore mendapat dukungan penuh dan kepala negara Ali Bongo Ondimba”.¹⁰

Di luar orientasi kemitraan, berfokus pada perlindungan satwa liar laut.

Dalam praktiknya, kerjasama kemitraan merupakan perkembangan relatif baru tata kelola perikanan Gabon. Dalam perspektif lingkungan, posisi kemitraan jangka panjang dipilih mewujudkan ketahanan ekosistem laut, dan perairan Gabon sebagai area konservasi maritim. Meskipun terjadi relasi kolaboratif diantara otoritas nasional Gabon dengan aktor non negara konservasi internasional Sea Shepherd Global. Bagaimana Gabon dan NGOs bekerjasama meningkatkan tata kelola perikanan. Dalam dinamika, masing-masing aktor yang terlibat perjanjian memiliki agenda kepentingan yang bervariasi, aktor NGOs mempersepsikan kepentingan manajemen konservasi maritim laut. Di sisi lain, pemerintah Gabon memiliki pertimbangan agenda kepentingan nasional lebih besar lebih dari isu konservasi laut, kemitraan sebagai sarana meningkatkan kapasitas maritim.

⁹ Direct Infos Gabon (2020). “*Protection des ressources halieutiques : Lancement de l’opération Albacore IV*” <https://directinfosgabon.com/protection-des-ressources-halieutiques-lancement-de-loperation-albacore-iv/> diakses 13 Juni 2020.

¹⁰ Aquatic Life Institute (2020). “*Shrimp Fishery Shut Down in Gabon and European Purse Seiner Kicked Out*” [Online] <https://ali.fish/blog/shrimp-fishery-shut-down-in-gabon-and-european-purse-seiner-kicked-out> diakses 17 Maret 2020.

1.2 Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang masalah tersebut, penulis mengajukan masalah penelitian, “Mengapa Gabon memilih bekerjasama dengan Sea Shepherd Global dalam penanganan *IUU Fishing* di negaranya”?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini, berupaya untuk menjelaskan dinamika kerjasama kemitraan Pemerintah Gabon dan aktor NGOs Sea Shepherd Global (SSG) dalam tata kelola laut dan mengidentifikasi faktor yang memengaruhi kepentingan Gabon untuk berkolaborasi dengan aktor NGOs, dalam hal ini SSG penanganan *IUU Fishing* di wilayah perairan ZEE Gabon. Tujuan penelitian ialah menelaah kebijakan Gabon dalam tata kelola perikanan untuk bekerjasama dengan SSG dalam penanganan *IUU Fishing* di laut. Penelitian ini, secara konseptual, menarik diteliti lebih lanjut menjelaskan model tata kelola perikanan dalam *maritime ocean governance* antara Gabon dan NGOs yang direpresentasikan Sea Shepherd Global.

1.4 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini adalah model kategorial, dengan metode pengumpulan sumber literatur yang dianggap relevan dalam analisis tata kelola laut, penelitian berupaya mengetahui konsep kontinum kerjasama sebagai landasan konseptual untuk menjelaskan dasar kepentingan kemitraan Gabon dan Sea Shepherd Global dalam tata kelola perikanan. Untuk mengidentifikasi kepentingan Gabon dalam kerjasama SSG dalam penanganan *IUU Fishing* di negaranya, penulis menggunakan dua kerangka, kategori pertama) kerjasama tata kelola perikanan, kategori kedua) *maritime ocean governance* melalui matriks analisis keamanan maritim Christian Bueger untuk menjelaskan

Gabon untuk memilih bekerjasama dengan NGOs Sea Shepherd Global dalam penanganan isu *IUU Fishing* di negaranya.

Pada kategori pertama terdapat literatur yang menjelaskan kerjasama kemitraan yang berorientasi penegakan regulasi perikanan di perairan nasional, terkait studi kasus kerjasama kemitraan publik-swasta dalam penegakan hukum perikanan. Valentin Schatz memberikan studi kasus kerjasama kemitraan publik-swasta antara Negara dan NGOs dalam konteks penegakan hukum perikanan. Perjanjian *shipriders* meliputi kegiatan penegakan hukum perikanan atas nama pemerintah mitra.¹¹ Praktik *shiprider agreement* berdasarkan dua komponen, aturan Negara di laut teritorial dan ZEE. Ruang lingkup terbatas pada penegakan hukum Negara yurisdiksi nasional, *shipriders* memberi wewenang menggunakan kekuatan menghentikan kapal tidak patuh, tunduk yurisdiksi Negara. Menurut Tesfalidet, bantuan menyediakan peralatan, informasi, dan sumber daya lain dari kapal untuk digunakan awak kapal; atau mengoperasikan peralatan, kepentingan awak kapal untuk membantu melakukan fungsi penegakan hukum.¹²

Pendekatan kooperatif dalam kemitraan penegakan hukum perikanan mempertemukan kepentingan aktor Negara dan NGOs. Aktor NGOs lingkungan mengalokasikan sumber daya langsung ke proyek konservasi, pada prinsipnya NGOs berkontribusi dalam menutup “kesenjangan penegakan”. Pada tahun 2016,

¹¹ Valentin J. Schatz (2018). “*Marine Fisheries Law Enforcement Partnerships in Waters under National Jurisdiction: The Legal Framework for Inter-State Cooperation and Public-Private Partnerships with Non governmental Organizations and Private Security Companies*” Ocean Yearbook Online DOI: 10.1163/9789004367005_014

¹² Tesfalidet, (2014), “*Shiprider Institution: Questions of Jurisdiction and State Responsibility*,” in *Crimes at Sea/ La Criminalité en Mer*, eds. E.D. Papastavridis and K.N. Trapp (Leiden: Brill Nijhoff, pp. 609–633 at 619 ff.

kerjasama NGOs Sea Shepherd terjalin dengan pemerintah Gabon diatur dalam skema perjanjian kontrak. Kerjasama kemitraan publik-swasta dalam penegakan regulasi perikanan memiliki karakteristik, yaitu entitas pendukung, pemerintah asing atau pihak swasta, memobilisasi, memberikan kapal, awak kapal, dan peralatan “bantuan” dalam operasi penegakan hukum kepada Negara.

Dalam studi kasus di Gabon, pada tahun 2016, dalam kemitraan dengan pemerintah Gabon melalui *shipriders agreement*, Sea Shepherd mengirim kapal MV Bob Barker (mengibarkan bendera Belanda) untuk menangani penangkapan ikan tuna ilegal dari bulan April-September 2016, perjanjian kontrak kemitraan kemudian diperpanjang tiap tahun. Hubungan kerjasama didasari bahwa Gabon tidak memiliki aset kapasitas maritim efektif berpatroli di perairannya sendiri. Sea Shepherd bergabung dengan pemerintah Gabon menangani *IUU Fishing* di ZEE Gabon. NGOs bekerjasama dengan otoritas negara mitra menegakkan hukum konservasi, menangani kejahatan perikanan secara langsung. Konsep perjanjian *shiprider*, menyediakan platform, kru, dan bahan bakar, dan Gabon menyediakan detasemen penegakan hukum bersenjata di bawah otoritas kapal akan beroperasi.

Terminologi tindakan penegakan seperti menaiki dan menangkap, terletak pada pejabat pemerintah Gabon. Layanan pemerintah, selain diberi wewenang, kapal penegakan berada di dinas pemerintah setiap kali tindakan penegakan. Aktor NGOs menawarkan dukungan teknis dan keahlian, tidak menggantikan otoritas Gabon dalam kewenangan penegakan hukum. Menurut C.R Symmons dalam kasus dimana kapal swasta diatur (1) berdasarkan persetujuan pelaksanaan negara, membawa pejabat pemerintah yang berwenang di atas kapal, (2) pada

layanan pemerintah sesuai otorisasi, (3) ditandai, diidentifikasi sebagai layanan pemerintah, (4) tidak melebihi otoritas penegakan yang diberikan atau melanggar aturan hukum internasional, kegiatan penegakan hukum perikanan kolaboratif di zona maritim Negara pantai dapat dianggap sah menurut hukum laut.¹³

Untuk kategori kedua terdapat literatur tidak secara spesifik membahas mengenai dinamika kerjasama di sektor tata kelola penegakan maritim berkaitan relasi kemitraan antara negara dan non negara. Beberapa faktor memengaruhi negara merumuskan kebijakan di sektor maritim, terdapat analisis kebijakan berkaitan model bertujuan menganalisis kerjasama *maritime ocean governance* yaitu matriks keamanan maritim Christian Bueger menjadi alat analisis dalam penelitian. Matriks Christian Bueger berfungsi sebagai kerangka analisis untuk menjelaskan kerjasama negara dan aktor non negara. Terdapat empat variabel dari matriks Bueger: keamanan nasional, pembangunan ekonomi, lingkungan laut, dan keamanan manusia.¹⁴ Dalam variabel dependen berfungsi sebagai sub-variabel. Penulis berfokus pada variabel dalam konteks keamanan nasional, berkaitan dimensi aspek *sea power* dan *marine safety*.

Definisi keamanan maritim perspektif non tradisional (non strategis), upaya mengelola kelautan dan mempertahankan *good order*. Keamanan maritim mengacu tindakan kebijakan preventif dan responsif oleh Gabon melindungi domain maritim dari pelanggaran hukum maritim yaitu *IUU Fishing*. Pemerintah nasional gagal mengambil strategi tindakan karena tidak didukung kapasitas

¹³ C.R. Symmons, (2012) "*Embarking Vessel Protection Detachments and Private Armed Guards on Board Commercial Vessels: International Legal Consequences and Problems under the Law of the Sea*," Military Law and Law of War Review 51.

¹⁴ Christian Bueger, (2015). "*What is Maritime Security?*" Marine Policy, Cardiff University.

sumber daya maritim kredibel. Fakta *IUU Fishing* bersifat transnasional lintas batas, faktor ketidakamanan maritim memiliki konsekuensi transnasional di Teluk Guinea, Afrika Barat, khususnya perairan Gabon menyebabkan tata kelola kerjasama maritim dianggap signifikan, upaya respons institusional Gabon terhadap *IUU Fishing* dilakukan dalam kebijakan di level nasional (*national strategy for maritime security*) melalui kerjasama kemitraan.

Tata kelola kemitraan negara Gabon dan NGOs Sea Shepherd merupakan perkembangan relatif baru *maritime ocean governance* dibentuk aktor negara, lembaga publik pemerintah, dan non-negara, dicirikan partisipasi multi aktor, kerjasama lintas sektoral lingkup maritim. *Maritime ocean governance* adalah ruang dinamis dimana konstelasi aktor terjadi, dimotivasi berbagai tujuan. Kerangka *maritime ocean governance* Christian Bueger dapat diaplikasikan, menelaah kepentingan Gabon dalam relasi tata kelola perikanan. Dari tinjauan pustaka, tulisan ini berfokus pada pembahasan kerjasama kemitraan dalam tata kelola penegakan regulasi perikanan, dimensi kepentingan yang mendasari Gabon bekerjasama aktor konservasi internasional Sea Shepherd Global dalam upaya penanganan *IUU Fishing*. Dalam dinamikanya, Gabon mempersepsikan NGOs Sea Shepherd sebagai bagian mitra relasi kuasi negara di perairan dalam upaya pengawasan maritim untuk kegiatan mitigasi *IUU Fishing*.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini, menggunakan aplikasi teori permainan pada domain *green security* relasinya dengan tata kelola perikanan, penerapan *Stackelberg Security Games* (SSGs), menggunakan *Green Security Games* (GSG), model baru permainan domain keamanan hijau dengan asumsi Stackelberg, kemudian objek dianalisis dengan konsep pendukung *maritime ocean governance*, dan *sufficient asset monitoring control surveillance*.

1.5.1 *Green Security Games Theory*

Pada bagian ini, membahas teori permainan dasar yang relevan dengan tata kelola maritim perikanan. Dalam literatur terdapat aplikasi teori permainan dalam lingkungan yang bervariasi. Literatur Gordon Munro membahas penerapan teori permainan dalam mengalokasikan sumber daya terbatas untuk melindungi ekosistem sumber daya laut secara kritis.¹⁵ Brown *et al.*, 2014;¹⁶ Haskell *et al* 2014¹⁷ menerapkan teori permainan dalam domain *Green Security*. Domain keamanan hijau, melindungi stok ikan dari penangkapan ikan ilegal. Model permainan Stackelberg dibahas dalam literatur Marecki, Gerry Tesauro, dan Richard Segal 2012,¹⁸ Korzhyk, Conitzer, dan Parr 2011.¹⁹ Secara konseptual, *Stackelberg Security Games* (SSG) dipelajari secara ekstensif mengoptimalkan

¹⁵ Gordon Munro (2009). "*Game theory and the development of resource management policy: the case of international fisheries*" Published online by Cambridge University Press

¹⁶ Matthew Brown, William B. Haskell, dan Milind Tambe. (2014). "*Addressing scalability and robustness in security games with multiple boundedly rational adversaries*." In Conference on Decision and Game Theory for Security (GameSec).

¹⁷ William B. Haskell, Debarun Kar, Fei Fang, Milind Tambe, Sam Cheung, dan Lt. Elizabeth Denicola. (2014). "*Robust protection of fisheries*" with COMPASS. In IAAI.

¹⁸ Marecki, Gerry Tesauro, dan Richard Segal. (2012). "*Playing repeated stackelberg games with unknown opponents*" In AAMAS, 821–828.

¹⁹ Korzhyk, Vincent Conitzer, dan Ronald Parr. (2011). "*Complexity of computing optimal stackelberg strategies in security resource allocation games*." In AAAI, pages 805–810.

alokasi sumber daya keamanan. Dalam skema *Stackelberg Security Games* (SSG) memiliki dua pemain, pemimpin, dan pengikut. Dua aktor pemain dalam permainan Stackelberg terdiri individu, kelompok yang bekerjasama menjalankan strategi. Dalam SSG, aktor *defender* berkomitmen pada strategi acak melindungi rangkaian target, dan penyerang kemudian merespons dengan menyerang target.

Permainan Stackelberg digunakan untuk memodelkan interaksi strategis aktor penyerang-pembela domain keamanan dan kelas permainan Stackelberg. Dalam kerangka permainan keamanan Stackelberg, aktor keamanan (pembela) dimodelkan sebagai pemimpin dan aktor lawan (penyerang) berperan sebagai pengikut. Pembela berkomitmen pada strategi campuran sedangkan penyerang melakukan pengawasan model strategi campuran dan merespons serangan target. Dalam permainan Stackelberg, aktor pemain *defenders* berkomitmen pada strategi patroli campuran melawan upaya perburuan, dan membangun populasi spesies, aktor lembaga konservasi ditugaskan. Karena faktor ukuran target konservasi, kurangnya sumber daya penegakan hukum, lembaga konservasi mengalami kerugian signifikan dalam mencegah dan menangkap pemburu liar. Agen menggunakan patroli sebagai metode utama mengamankan zona konservasi. Karena sumber daya pemantauan negara terbatas konsep patroli memperhitungkan variabel berbeda melibatkan alokasi sumber daya dan patroli terkoordinasi, unit patroli terbatas untuk dikirim, beberapa lokasi yang diserang oleh aktor ilegal.

Berdasarkan asumsi Stackelberg bahwa musuh menyadari strategi pembela sebelum mengambil tindakan. Asumsi ini tidak tepat karena musuh dalam *green security*, sepenuhnya kekurangan sumber daya melacak strategi

defenders. Para peneliti berfokus teori permainan ke domain keamanan hijau untuk mengoptimalkan alokasi sumber daya terbatas, mengarah penelitian aplikasi *Green Security Games*. Serupa dengan SSG, terdapat dua atau lebih tipe pemain di GSG, yaitu aktor *defenders* (lembaga penegak hukum kolaboratif) dan *attackers* (aktor *illegal fishing*).

Kajian penelitian dilakukan Fang *et al* 2015 menurut domain keamanan hijau memiliki beberapa perbedaan utama jika dibandingkan domain keamanan infrastruktur. Pertama intensitas serangan, ketika masalah dimodelkan sebagai permainan, bukan lagi permainan satu kali serangan. Selain itu, serangan sering membawa lebih banyak data serangan. Perbedaan utama kedua, pengambilan keputusan penyerang. Serangan sering terjadi, dan penyerang tidak melakukan pengawasan jangka panjang. Karena intensitas serangan dan biaya kegagalan relatif rendah, penyerang mengambil sedikit usaha merencanakan serangan dan rasional dalam pengambilan keputusan. Ketiga, domain *green security* melibatkan area perlindungan luas, dan perubahan spasial. Keempat, lembaga penegak hukum membentuk tim dari berbagai jenis sumber daya patroli, mulai lokal, otoritas penegak hingga aktor NGOs.

Kompleksitas lain dalam GSGs adalah aktor *defenders* sering dihadapkan banyak penyerang. Formasi tim, bagaimana meningkatkan taktik patroli di arena GSG, terdapat optimasi lain, yaitu pembentukan tim. Aktor lembaga penegak hukum membentuk kelompok berbeda, polisi nasional, sukarelawan.²⁰ Dalam studi ini, penulis menggunakan aplikasi teoritis model *Green Security Games*

²⁰ F. Fang dan T. H. Nguyen (2016). “*Green Security Games: Apply Game Theory to Addressing Green Security Challenges*” ACM SIGecom Exchanges, Vol. 15, No. 1, July 2016, Pages 78–83

(GSG) konstruksi permainan Stackelberg. Fitur utama *Green Security Games* (GSG) menurut Fang *et al* 2015. Pertama) aktor *defender* dihadapkan banyak musuh melakukan kegiatan ilegal (serangan) berulang dan tingkat frekuensi sering. Kedua) serangan agen *attackers* dengan intensitas sering, tidak melakukan pengawasan ekstensif sebelum melakukan serangan. Pada intinya, memodelkan kondisi sikap rasionalitas penyerang dan pengawasan sifatnya terbatas.²¹

Aktor lembaga penegak hukum dipersepsikan memiliki alokasi strategis terbatas, kekurangan sumber daya memerangi kegiatan ilegal. Kerangka kerja alokasi keamanan *Green Security Games* (GSGs), strategi *defenders* GSG terdiri dua tahap, menggabungkan alokasi sumber daya, patroli, dan komunikasi antar sumber daya.²² Model tata kelola penegakan perikanan Gabon dapat diterapkan melalui aplikasi teori permainan keamanan baru. Tiga pemain, yaitu sumber daya ikan (*target*), pelaku *IUU Fishing* (*attacker*) dan Gabon-Sea Shepherd (*defender*), pendekatan teori permainan digunakan memanfaatkan sumber daya penegakan hukum terbatas. Dalam skenario, model teori permainan GSG sebagai pendekatan teori alternatif dalam upaya kooperatif di lingkungan kompetitif berkaitan alokasi sumber daya maritim terbatas, Pemerintah Gabon bekerjasama dengan aktor non negara konservasi internasional Sea Shepherd untuk mitigasi *IUU Fishing* di laut.

²¹ Fei Fang, Peter Stone, dan Milind Tambe (2018). “*When Security Games Go Green: Designing Defender Strategies to Prevent Poaching and Illegal Fishing*” University of Southern California, Los Angeles, United States.

²² Aravind Venugopal *et al* (2021). “*Reinforcement Learning for Unified Allocation and Patrolling in Signaling Games with Uncertainty*” International Foundation for Autonomous Agents and Multiagent Systems.

1.5.2 *Maritime Ocean Governance*

Tata kelola laut mencakup spektrum luas, secara umum didefinisikan sebagai upaya menjaga ketertiban di laut dan melestarikan laut. Konsep tata kelola laut bersumber dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Hukum Laut (UNCLOS), perjanjian internasional 1982 sebagai “konstitusi lautan.” Lautan diatur oleh lembaga formal dan informal, dan negara-bangsa, tata kelola kelautan dipahami sebagai aturan, praktik, dan institusi untuk pengelolaan sumber daya dan laut.²³ Menurut Chris Rahman, *ocean governance* dideskripsikan sebagai implementasi tata kelola kelautan bertujuan untuk mengatur penggunaan dan pemanfaatan laut. Dalam hal ini, organisasi internasional, pemerintah, dan non pemerintah. *Ocean governance* menekankan stabilitas tata kelola maritim.²⁴

Aspek tata kelola laut adalah mewujudkan keamanan maritim laut dalam relasi studi Hubungan Internasional. *Maritime ocean governance* menekankan sistem, rezim tata kelola aturan penggunaan laut, upaya reponsif mengurangi penyalahgunaan manfaat kelautan oleh *IUU Fishing*. Dalam konteks ini, memperkuat secara institusional tata kelola maritim di level nasional dan stabil melalui kerjasama negara dan non-negara, Gabon dan Sea Shepherd Global dalam *fisheries law enforcement partnerships*, kemitraan militer-sipil dalam penegakan perikanan sebagai kegiatan *cooperative maritime security*. Keterlibatan Gabon

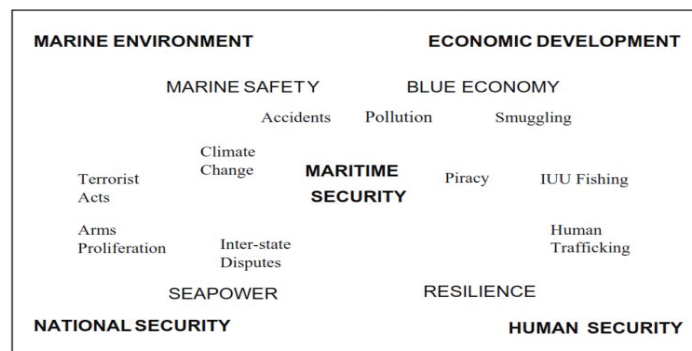
²³ Lisa M. Campbell, Noella J. Gray, Luke Fairbanks, Jennifer J. Silver, Rebecca L. Gruby, Bradford A. Dubik, and Xavier Basurto (2016). “*Global Oceans Governance: New and Emerging Issues*” Environment and Resources Vol. 41:517-543 <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-102014-021121>

²⁴ Chris Rahman (2009). “*Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand*” The Centre for Strategic Studies: New Zealand Victoria University of Wellington

dalam kemitraan merupakan tindakan merespon isu maritim tata kelola perikanan nasional.

Keamanan maritim didefinisikan sebagai tindakan pencegahan melindungi domain maritim dari potensi ancaman dan pelanggaran hukum di laut khususnya ZEE Gabon. Unsur keamanan maritim adalah keamanan sumber daya, akses sumber daya laut perikanan dan perlindungan lingkungan. Konsep keamanan maritim Christian Bueger memiliki dimensi keamanan global, bersifat multidimensi.²⁵ Matriks keamanan maritim Christian Bueger didasarkan pada kerangka konvergen konsep tradisional. Matriks keamanan maritim adalah alat analisis meneliti aktor keamanan maritim, berperan menjelaskan relasi transdisipliner, aspek ekonomi, pembangunan, tata kelola laut.

Gambar I.2 Matriks Maritime Security Christian Bueger



Sumber: Maritime Security, Christian Bueger, 2015

Hubungan konseptual empat variabel matriks Bueger *maritime security*, dianalisis mengidentifikasi hubungan konsep, terdapat empat variabel: kekuatan laut, keselamatan laut, ekonomi biru, dan ketahanan manusia. Masing-masing konsep memiliki dimensi keamanan maritim berbeda. Proyeksi kekuatan maritim,

²⁵ Christian Bueger, (2015). "What is Maritime Security?" Marine Policy, Cardiff University.

keamanan nasional didefinisikan sebagai *power projection*. Secara konseptual, *sea power* bertujuan melindungi, mempertahankan kedaulatan negara. Konsep *sea power* berhubungan perspektif tradisional tentang *national security* sebagai perlindungan negara, peran kekuatan angkatan laut dan penggunaan instrumen strategi di laut, bentuk kontrol maritim terhadap ancaman. *Marine environment* terkait aspek keamanan laut bertujuan melindungi kepentingan maritim dan lingkungan laut. Hubungan *sea power* dan *marine safety* saling terkait. *Marine safety* tidak akan tercapai apabila lemahnya pengawasan di wilayah maritim.

Tabel I.1 Indikator Keamanan Maritim Gabon

Indikator	Tidak Aman	Aman
<i>Sea Power</i>	Ketiadaan kontrol maritim	Kontrol wilayah maritim
<i>Marine Safety</i>	Jumlah penangkapan pelaku menurun	Jumlah penangkapan pelaku meningkat

Sumber: diolah penulis, 2021

Dalam variabel analisis Bueger memproyeksikan hubungan konsep tipikal, konsep *maritime security* di pusat, jenis hubungan aktor berbeda dalam keamanan maritim. Keamanan maritim bervariasi, berdampak signifikan tingkat nasional. Tata kelola laut dalam penanganan *IUU Fishing* berhubungan pencapaian aspek keamanan maritim. Dalam penelitian ini, *maritime ocean governance* meliputi kebijakan Gabon melindungi objek wilayah maritim (ZEE), membatasi dampak ancaman tindakan ilegal laut, risiko kerugian *IUU fishing*. Untuk menjelaskan relasi tersebut, dimensi keamanan maritim Christian Bueger menjadi indikator penulis mengidentifikasi kepentingan Gabon bekerjasama NGOs dalam tata kelola perikanan, apakah pendekatan strategi maritim Gabon implementatif. Penerapan

keamanan maritim Gabon meliputi dua dimensi konsep relevan yaitu *sea power*, *marine safety*. Dimensi konsep *sea power*, pengawasan, kontrol wilayah maritim. Konsep *marine safety*, aspek keselamatan maritim, upaya Gabon mengeliminasi ancaman di laut melalui tindakan penegakan hukum laut, jumlah penangkapan kapal penangkap ikan ilegal dan pemberlakuan sanksi denda.

1.5.3 Sufficient Assets Monitoring Control and Surveillance (MCS)

Definisi *Monitoring Control Surveillance* mengacu pada konferensi MCS 1981 Roma didefinisikan sebagai: 1) pemantauan sebagai upaya pengumpulan, analisis kegiatan informasi penangkapan berkelanjutan. 2) kontrol kondisi peraturan dimana eksploitasi sumber daya dapat dilakukan. 3) tingkat pengawasan dan jenis pengamatan kepatuhan peraturan penangkapan ikan. MCS adalah implementasi strategi tata kelola perikanan. Komponen laut MCS meliputi teknologi pengawasan maritim nasional.²⁶ MCS terkait pengelolaan perikanan berkelanjutan, mempertimbangkan karakteristik, kebutuhan spesifik tiap negara.

Definisi pemantauan, pengendalian dan pengawasan (MCS) adalah sistem tiga tingkat. Aspek pemantauan, pengendalian memberikan informasi, kerangka hukum pengelolaan perikanan dan perencanaan operasional. Pengawasan adalah aspek MCS paling mahal, negara berkembang melihat metode paling hemat biaya untuk menjalankan fungsi. Dalam MCS melibatkan pemerintah, dan non pemerintah. Jenis sistem MCS berbeda, bervariasi pendekatan penegakan tipe militer-sipil. Komponen MCS seperti kapal patroli. Kapabilitas didefinisikan kemampuan, tujuan dan tugas. Elemen kemampuan dikategorikan teknologi dan

²⁶ FAO (2021). “*Definition of MCS*” [Online] <https://www.fao.org/3/v4250e/v4250e03.htm#ref3> diakses 13 Juni 2021.

infrastruktur. Model teoritis penilaian kemampuan diilustrasikan kapabilitas operasional. Dalam konteks kapasitas maritim, kapasitas operasional dikaitkan tujuan operasional, tugas utama, dan kemampuan minimum.²⁷

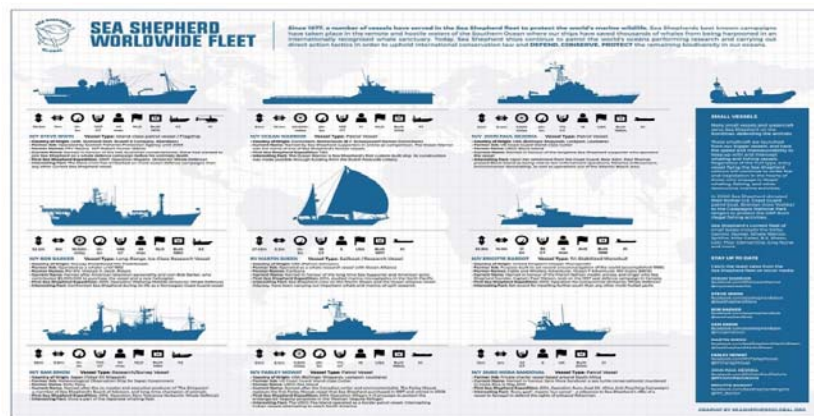
Sebagai organisasi konservasi laut internasional Sea Shepherd beroperasi dalam kegiatan aksi langsung mitigasi penangkapan ikan ilegal dan konservasi laut. Dimana kelompok NGOs menyediakan kapasitas di laut untuk melayani dan mendukung negara-negara pesisir berkembang dalam melindungi perairan dari penangkapan ikan ilegal. Tujuan organisasi Sea Shepherd Global meningkatkan kapasitas pemerintah Gabon dalam kegiatan pemantauan, pengendalian, dan pengawasan di laut. Bekerja dalam pengawasan langsung kemitraan negara, Sea Shepherd menyediakan kapal, kru profesional, bahan bakar, alat komunikasi meningkatkan kemampuan mendeteksi, mencegah penangkapan ikan ilegal.

Sea Shepherd Global mengoperasikan 12 kapal patroli sipil, dua kapal beroperasi di wilayah perairan Teluk Guinea, M/V Age of Union dan M/V Bob Barker dimobilisasi dalam kegiatan operasi laut di perairan Gabon. Penggunaan kapal patroli sipil memberikan kombinasi kecepatan dan kemampuan jarak jauh untuk beroperasi di laut dalam jangka waktu lama. Kapabilitas kapal M/V Bob Barker memiliki kemampuan berbagai tugas. Tugas meliputi intervensi kegiatan konservasi laut, mitigasi *IUU Fishing*. Kapal Sea Shepherd memiliki kemampuan berpatroli di ZEE jangka waktu lebih dari 20 hari. Kapal mampu berlayar kecepatan tinggi, dalam kondisi cuaca buruk, hemat bahan bakar, kecepatan

²⁷ Hall, Alex, Giacomo Persi Paoli, Richard Warnes, Ines von Behr & Martina Melliand. (2015). *“Capacity Assessment in Border Management: A Draft Concept and Guidelines for Frontex”*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation. PR-1766.

patroli (10-16 knot), dilengkapi kapal kecil kecepatan tinggi (RHIB) untuk kegiatan operasi naik kapal, peralatan navigasi dan komunikasi.

Gambar I.3 Aset Kapal Sea Shepherd Global



Sumber: Sea Shepherd Global, 2021

Karena faktor kurangnya kapal patroli lepas pantai Gabon, patroli laut bersama dilakukan menggunakan kapal sipil NGOs Sea Shepherd Global M/V Bob Barker. Kemitraan Sea Shepherd dan Gabon dilaksanakan melalui patroli laut bersama, kru Sea Shepherd bekerjasama dengan agen penegak hukum Gabon mewakili aksi negara untuk mengatasi *IUU Fishing*. Patroli dilaksanakan dalam program tahunan Operasi Albacore, Sea Shepherd Global menawarkan kapal M/V Bob Barker, membantu intervensi *anti-ilegal fishing*, perlindungan 200 mil laut. Misi bersama menargetkan kapal *IUU Fishing* musim penangkapan ikan dari Juni-Desember per tahun di ZEE. Gabon mempersepsikan Sea Shepherd sebagai aktor non negara yang memiliki kapasitas maritim kapal patroli sipil lebih *sufficient* memberikan efektivitas kegiatan pengawasan, menjamin kontrol, pengawasan perikanan dan pencegahan *IUU Fishing*.

1.6 Argumen Penelitian

Kerjasama *shiprider agreement* Gabon dan Sea Shepherd Global, Gabon menjalankan strategi *defender*, mempersepsikan aktor non negara konservasi Sea Shepherd sebagai relasi kuasi Gabon di perairan, meningkatkan kemampuan mitigasi *Monitoring Control & Surveillance* (MCS). Selain itu, kerjasama kemitraan terdapat dua dimensi kepentingan relevan yaitu *sea power*, Gabon memaksimalkan pengendalian wilayah maritim dan aspek *maritime safety*, tindakan pencegahan pelanggaran maritim *IUU Fishing* di laut.

1.7 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis berfokus menelaah dinamika kerjasama tata kelola penegakan regulasi perikanan Gabon dengan aktor NGOs Sea Shepherd Global sejak ditandainya penandatanganan kesepakatan bersama melalui Pemerintah Gabon melibatkan Badan Nasional Perikanan dan Sea Shepherd Global dimulai pada tahun 2016-2020, kerjasama kemitraan diimplementasikan berlangsung di lingkup perairan Gabon. Serta bagaimana bentuk tata kelola penegakan perikanan, menghadirkan argumentasi pendukung berkaitan dimensi kepentingan Gabon untuk bekerjasama dengan Sea Shepherd Global.

1.8 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah eksplanatif, menurut Bungin menjelaskan generalisasi, hubungan, perbedaan, ataupun pengaruh variabel dengan variabel lain.²⁸ Tujuan *explanatory research* adalah meningkatkan pemahaman tentang subjek tertentu, menentukan bagaimana fenomena dan mengapa terjadi berkaitan variabel penelitian. Penelitian ini, menjelaskan kerjasama Gabon dan NGOs yang

²⁸ Bungin, Burhan. (2010). Metodologi Penelitian Kualitatif. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

direpresentasikan oleh Sea Shepherd Global (SSG) dalam tata kelola penegakan regulasi perikanan terutama *IUU Fishing*, menganalisis kepentingan Gabon berkerjasama kemitraan dengan SSG dilatarbelakangi aspek tata kelola maritim.

1.9 Metode Pengumpulan Data

Menurut Miles dan Huberman analisis data penelitian kualitatif dapat dilakukan melalui tiga alur kegiatan yaitu: 1) reduksi data (*data reduction*), 2) penyajian data (*data displays* dan 3) penarikan kesimpulan/verifikasi (*conclusion drawing/veriffication*).²⁹ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis deskriptif proses berfikir induktif yaitu berangkat dari faktor-faktor khusus, peristiwa konkrit dari faktor-faktor atau peristiwa yang khusus dan konkrit ditarik generalisasi yang bersifat umum. Data dikelompokkan menjadi dua: sumber data primer adalah sumber data penelitian diperoleh secara langsung dari sumber asli dan sumber data sekunder adalah sumber data penelitian diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara. Adapun data sekunder penelitian diambil dari buku, literatur dan berkaitan dengan fokus penelitian.

²⁹ M.B. Miles & A.M. Huberman (2008). “*Qualitative Data Analysis*” Beverly Hills, California: Sage Publication Inc., 21-23.

1.10 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini, pembahasan akan dijelaskan dan dielaborasi dalam tiap bagian, Bab II menjelaskan signifikansi *IUU Fishing* Gabon, dampak *IUU Fishing* terhadap nilai ekonomi Gabon, masalah substansial tata kelola perikanan Gabon dan munculnya kerjasama Sea Shepherd Global. Bab III tata kelola *shiprider agreement* penegakan regulasi perikanan Gabon dan kapasitas Sea Shepherd Global sebagai aktor non negara konservasi *defender maritime capacity builder* relasi kuasi negara Gabon dalam mitigasi *IUU Fishing* di perairan Gabon. Bab IV, mengidentifikasi, menganalisis kepentingan Gabon dalam tata kelola kerjasama terhubung dimensi kepentingan aspek *sea power*, dan *maritime safety*. Kerjasama kemitraan NGOs *shiprider agreement* memaksimalkan pengendalian maritim dari *IUU Fishing* Bab V, menyajikan dan mengkonfirmasi temuan fakta *Kerjasama Tata Kelola Penegakan Perikanan Gabon dan NGOs Sea Shepherd Global Dalam Penanganan IUU Fishing Tahun 2016-2020*.