

Diplomasi Lingkungan Selandia Baru dalam Menjadikan Laut Ross Antarctica sebagai *Marine Protected Area* melalui CCAMLR

Afifah Puti Sholihat¹⁾, Idin Fasisaka²⁾, Putu Ratih Kumala Dewi³⁾

¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: putisholihat@gmail.com¹, idinfasisaka@gmail.com², tih_ratihkumaladw@yahoo.com³.

ABSTRACT

The exploitation of the Ross Sea impacted New Zealand directly. Ross Sea, the last ocean, in the Antarctic Continent is located not far from New Zealand. In establishing the Ross Sea as a Marine Protected Area (MPA), New Zealand practiced environmental diplomacy that is carried through the Commission for the Conservation of the Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR). This study analyzes the stages of New Zealand's environmental diplomacy using a convention-protocol approach. The concepts that are used in this study are environmental diplomacy and convention-protocol approach. New Zealand went through various obstacles in convincing CCAMLR member states in ensuring the importance of the protection of the Ross Sea. Member states interest in fishing industries has been a huge challenge in reaching the consensus towards the Ross Sea MPA proposal. Research data is obtained from various sources such as books, journals, scientific research, and reports relating to this study.

Keyword: *New Zealand, Environmental Diplomacy, Ross Sea Antarctica, Convention-Protocol Approach.*

1. PENDAHULUAN

Pada awal abad ke-20, tujuh negara termasuk Selandia Baru melakukan klaim akan wilayah Antartika. Klaim Selandia Baru atas wilayah Ross lebih dikenal dengan sebutan 'Ross Dependency'. Setelah disepakatinya *Antarctic Treat System* 1959 atau Perjanjian Antartika secara otomatis meniadakan segala bentuk klaim di benua Antartika dan perjanjian ini bertujuan agar Antartika dipergunakan untuk tujuan sains dan perdamaian (Sheriff, 2014). Walaupun perjanjian tersebut telah menghentikan klaim negara-negara terhadap wilayah Antartika, namun klaim tersebut masih mempengaruhi alur negosiasi dari waktu ke waktu termasuk dalam perundingan untuk mengkonservasi Laut Ross di Antartika. Pada September 2012, Selandia Baru dan Amerika Serikat masing-masing sudah mengajukan proposal kawasan konservasi Laut Ross. Menurut Michael Field (2011), proposal Selandia Baru mencakup konservasi sekitar 2,5

juta km² dan pengaturan terhadap pembatasan penangkapan ikan di wilayah tertentu. Selandia Baru sudah menyetorkan proposal ke CCAMLR sejak tahun 2010. Proposal Selandia Baru juga bertujuan untuk melindungi 75 persen penguin Kaisar dan Adalie. Disisi lain, Amerika Serikat juga mengajukan proposal untuk menjadikan Laut Ross sebagai kawasan lindung dengan rincian yang berbeda. Proposal AS berisikan konservasi 1,8 juta km² dengan 800.000 km² wilayah tidak boleh memancing (Cressey, 2012).

Setelah berbagai negosiasi dilaksanakan, Selandia Baru dan Amerika Serikat setuju untuk menggabungkan proposal konservasi Laut Ross Antartika. Proposal tersebut menjadi seluas 2,27 juta km² termasuk pembagian zona larangan menangkap ikan di wilayah tertentu.

Upaya diplomasi lingkungan yang dilakukan Selandia Baru terhadap negara-negara anggota CCAMLR tidak hanya saat persidangan namun juga diluar persidangan. Perundingan ini

berlanjut hingga tahun 2016 dalam upaya menjadikan Laut Ross sebagai kawasan konservasi. Selandia Baru melakukan berbagai bentuk diplomasi agar dapat mencapai konsensus negara-negara anggota CCAMLR. Proposal untuk menjadikan Laut Ross sebagai kawasan konservasi laut ini mencapai konsensus dan mendapatkan persetujuan negara-negara anggota CCAMLR pada pertemuan tahunan CCAMLR Oktober 2016. Kawasan konservasi tersebut mulai diberlakukan dan diimplementasi terhitung 1 Desember 2017.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penyusunan penelitian ini menggunakan dua tulisan ilmiah yang digunakan sebagai acuan pada bagian kajian pustaka yang diantaranya, pertama, tulisan *China's Environmental Diplomacy* oleh Jerry McBeath dan Bo Wang (2007, h. 1-16). Kajian ini membahas mengenai perkembangan diplomasi lingkungan Republik Rakyat Cina (RRC) serta pengaruh kekuatan diplomasi lingkungan tersebut terhadap kebijakan luar negeri serta kekuatan negara tersebut di ranah internasional. Dalam tulisan ini, McBeath dan Bo Wang mengaitkan cara RRC memmanifestasikan kepentingan nasionalnya dengan *convention-protocol approach* atau pendekatan protokol konvensi. Hal ini RRC lakukan dengan aktif dalam pertemuan yang menyusun perjanjian lingkungan dunia.

Partisipasi RRC dalam konvensi internasional telah memperkuat legitimasi dari negosiasi lingkungan global serta telah menjadikan sistem hubungan internasional kontemporer sebagai sarana untuk mengurangi ketegangan yang muncul akibat konflik lingkungan lintas batas negara.

Jurnal ini membantu penulis dalam menggambarkan pengaplikasian konsep diplomasi lingkungan, *convention-protocol approach*, serta kaitannya dengan kepentingan negara. Jurnal ini menggambarkan perkembangan kekuatan diplomasi RRC dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Kajian kedua, *The Role of International Environmental Diplomacy in The Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Ending Deep Sea Trawling* oleh Tumai Murombo (2007, h. 172-192). Tulisan ini membahas mengenai pemancingan hingga ke dasar laut menimbulkan kerusakan ekosistem laut dan mempengaruhi sumber daya ikan. Laut lepas diluar yurisdiksi negara sangat rentan terhadap eksploitasi karena tidak adanya regulasi yang mengatur industri penangkapan ikan. Tulisan ini menjelaskan bahwa UNCLOS gagal dalam menformulasikan hukum untuk mengatur larangan *deep sea trawling* (Murombo, 2007, h. 177).

Beberapa konsep digunakan dalam mengartikan laut lepas yang rusak akibat penangkapan ikan dengan menggunakan pukat harimau. Konsep tersebut yakni, pertama, laut lepas bersifat *common property* atau milik bersama. Kedua, banyak negara dan NGO menyebut sumber daya keanekaragaman hayati laut sebagai *common heritage* atau warisan bersama bagi manusia. Ketiga, laut lepas merupakan *common concern of mankind* atau perhatian bersama bagi manusia (Murambo, 2007, h. 182–183).

Tumai Murombo (2007, h. 186) berargumen bahwa penggunaan diplomasi lingkungan internasional melalui *treaty-protocol approach* atau pendekatan protokol perjanjian efektif dalam menangani penggunaan pukat harimau dilaut lepas. Diperlukannya konsensus negara

agar dapat mengimplementasi regulasi terhadap pukat laut dalam mempengaruhi kekuatan negosiasi dan diplomasi lingkungan negara.

Penelitian Tumai Murombo (2007) memiliki relevansi dengan penelitian penulis dalam beberapa hal terutama penggunaan konsep diplomasi lingkungan. Penelitian ini juga menggunakan beberapa istilah serta konsep yang membantu penulis menganalisa seperti *marine protected area*, *tragedy of the common*, dan *treaty-protocol approach* yang juga dikenal dengan *convention-protocol approach*.

3. METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian kualitatif-deskriptif. penulis akan mendeskripsikan identifikasi masalah lingkungan laut yang terjadi yang memunculkan urgensi serta kepentingan dari Selandia Baru untuk melakukan diplomasi melalui organisasi internasional.

3.2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh dengan pemanfaatan perpustakaan berbentuk literatur terdahulu, berita atau artikel yang dipublikasikan oleh media massa, tulisan oleh akademisi, jurnal ilmiah, laporan-laporan, website resmi pemerintah dan organisasi, maupun dokumen-dokumen lainnya yang mendukung penelitian ini.

3.3. Unit Analisis

Tiga level analisis yang dapat digunakan dalam Hubungan Internasional oleh Kenneth Waltz (1959, h.80) yakni level analisis individu, level analisis negara, dan level analisis sistem. Penelitian ini menggunakan level analisis

negara dalam menganalisis upaya Selandia Baru melakukan diplomasi lingkungan untuk menjadikan Laut Ross Antartica sebagai Marine Protected Area.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data berkaitan dengan sumber data pada poin sebelumnya. Usaha penulis untuk menghimpun informasi yang berhubungan dengan isu penelitian dilakukan dengan library research atau studi kepustakaan yang diperoleh dari literatur, jurnal, artikel, website, maupun internet.

3.5. Teknik Penyajian Data

Metode penyajian data diwujudkan dalam bentuk uraian, tabel, serta gambar terkait. Uraian utama yang disajikan akan mendeskripsikan urgensi konservasi Laut Ross Antartika serta diplomasi lingkungan Selandia Baru dalam menjadikannya sebagai MPA.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada tahun 1996, pemerintah Selandia Baru memulai program eksplorasi dan pemancingan secara ilmiah di Laut Ross dengan sasaran toothfish Antartika dan Patagonian toothfish (*D. eleginoides*). Tidak lama setelah Selandia Baru melakukan program tersebut, negara lainnya mulai menunjukkan kepentingannya di Laut Ross. Pada tahun 2000, kegiatan memancing di wilayah tersebut tidak lagi bertujuan untuk eksplorasi namun sudah memiliki kepentingan industri (Blight, 2010).

Pada tahun 2006, Pemerintah Selandia Baru mengembangkan Strategi Selandia Baru untuk Pengelolaan Masa Depan Sumber Daya Kehidupan Laut dan Keanekaragaman Hayati Laut Ross. Ross Sea Strategy berisikan kewajiban Selandia Baru untuk memastikan adanya keseimbangan antara budidaya laut

yang berkelanjutan dan perlindungan laut jangka panjang (New Zealand Government, 2006). Bentuk tahap awal diplomasi lingkungan Selandia Baru tergambarkan melalui strategi tersebut. Uraian diatas merupakan tahap awal dari diplomasi lingkungan yang dikemukakan oleh Chasek (2001) yakni *precipitants stage*, *issue definition stage*, dan *statement of initial position*. *Precipitants stage* dilakukan oleh Selandia Baru dengan pengawasan oleh militer di Laut Antartika yang ditujukan selain dari menunjukkan urgensi untuk mengkonservasi Laut Ross tetapi juga untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan dampak dari eksploitasi laut dan pentingnya perlindungan lingkungan. *Issue definition stage* dibuktikan dengan kerjasama dan keterlibatan antar ahli lingkungan dan badan pemerintah seperti Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan, Kementerian Konservasi, dan Kementerian Perikanan dalam menyusun satu rancangan proposal Kawasan Konservasi Laut Ross untuk diajukan ke CCAMLR.

4.1. Penyusunan Draf Proposal MPA Laut Ross

Dalam proses penyusunan MPA Laut Ross, banyak pihak ikut mendukung memberikan kontribusinya. Industri perikanan, NGO lingkungan, dan ilmuwan Antartika Selandia Baru mengumpulkan data serta kepentingannya untuk diajukan Selandia Baru pada konferensi CCAMLR. Pada bulan April dan Mei 2011, pemerintah Selandia Baru mengadakan tiga pertemuan terpisah untuk hak yang memiliki kepentingan dalam MPA Laut Ross.

Pertemuan tersebut dihadiri oleh pejabat pemerintah, ilmuwan ekosistem dan perikanan (kepentingan manajemen perikanan toothfish di Laut Ross, perwakilan komunitas sains New Zealand Antarctic, perwakilan NGO lingkungan

hidup, dan perwakilan industri perikanan (Sharp & Watters, 2011). Pihak-pihak ini diundang untuk mendiskusikan tujuan mereka dalam perancangan proposal dan mengajak berpartisipasi dalam proses perencanaan batas MPA.

Dalam proses perancangan proposal MPA Laut Ross, Selandia Baru menyusun proses *systematic conservation planning* (SCP) yang akan dipresentasi pada rangkaian pertemuan tahunan CCAMLR 2011. Proses SCP tersebut dibagi menjadi 2 tahap yaitu Tahap I proses sains dan Tahap II proses perencanaan.

Proses diatas termasuk kedalam tahap yang dikemukakan oleh Suskind dan Ali (2014) bahwa terdapat *two-step structure* dalam negosiasi yang dilakukan dengan *convention-protocol approach*. Tahap pertama yakni pengumpulan bukti ilmiah dan tahap kedua dilanjutkan dengan penyusunan protokol rinci. Proses perencanaan diatas juga merujuk kepada yang dijelaskan oleh Chasek (2001) mengenai tahap *issue definition stage* dan *drafting/formula building stage*. Pada kedua tahap ini Selandia Baru melakukan pertemuan mengenai penyusunan rancangan proposal MPA. Khususnya pada tahap drafting, terdapat aspek *compatibility of conservation measures* yang merupakan komponen penyusunan rancangan dalam memperhitungkan keefektivan serta target sasaran dari MPA tersebut.

4.2. Persentasi Proposal MPA Laut Ross Pada CCAMLR 2011

CCAMLR, menerima dua pengajuan skenario MPA Laut Ross dari Selandia Baru dan Amerika Serikat. Masing- masing representatif negara memperkenalkan rancangan proposal MPA Laut Ross. Selandia Baru menekankan bahwa proposal tersebut masih berbentuk rancangan dan dipresentasikan untuk melihat

respon negara anggota CCAMLR (SC-CAMLR-XXX, 2011, h. 38, paragraf 5.35). Proses mempersentasikan proposal ini merupakan salah satu tahap diplomasi lingkungan menurut Chasek (2001) yaitu *statements of initial position*. Pengungkapan posisi negara pada suatu masalah dapat ditunjukkan dengan pengajuan perjanjian dan dengan begitu secara tidak langsung menunjukkan setuju maupun oposisi terhadap masalah tersebut.

Perselisihan antara proposal Selandia Baru dan Amerika Serikat terletak khususnya pada bagian *Special Research Zone*. Amerika ingin menjadikan sebagian besar dari wilayah yang merupakan wilayah penghasil ikan terbanyak sebagai zona ini. Menjadikan wilayah tersebut sebagai SRZ akan berdampak pada dilarangnya menangkap ikan dan akan merugikan negara-negara yang memiliki kepentingan industri perikanan, khususnya Selandia Baru. Selandia Baru menolak dengan menekankan bahwa wilayah ini sangat penting untuk menjaga kelangsungan dan integritas program pemberian tag dan pendataan ikan (Brooks, 2013). Keputusan Selandia Baru dalam menolak proposal AS menunjukkan sikap negara yang mementingkan kepentingan nasionalnya. Selandia Baru mengajukan perlindungan terhadap Laut Ross namun masih menimbang keuntungan yang didapatkan dan hal ini juga menyangkut kepentingan negara-negara CCAMLR yang juga memiliki kepentingan perikanan di Laut Ross.

Berbagai negara seperti Rusia, RRC, Norwegia dan Jepang memberikan respon mengenai ukuran MPA yang cukup besar dan meragukan perhitungan *rational use* pada MPA. Dalam merespon keraguan tersebut, Selandia Baru menawarkan untuk menggunakan modifikasi *Marine Spatial Planning tool* (MSP)

untuk digunakan kedalam ArcGIS. ARCGIS merupakan perangkat perencanaan MPA yang digunakan oleh Selandia Baru untuk membantu transparansi evaluasi dan perkembangan MPA. Perangkat tersebut akan disediakan Selandia Baru berdasarkan permintaan bagi negara yang berminat.

4.3. Negosiasi Selandia Baru dengan Amerika Serikat Mengenai Penggabungan Proposal MPA Laut Ross Kontribusi Selandia Baru dalam

mengembangkan perangkat yang dapat mempermudah merancang dan mengevaluasi MPA secara tidak langsung juga meyakinkan beberapa negara anggota mengenai urgensi menetapkan Laut Ross sebagai MPA. Pada tahun sebelumnya, Selandia Baru mengembangkan alat perencanaan tata ruang laut berbasis *Geographic Information System* (GIS). *MSP tool* ini awalnya dikembangkan Selandia Baru untuk MPA Laut Ross namun sekarang disesuaikan agar dapat digunakan pada domain lainnya.

Pada pertemuan sebelumnya, telah banyak terjadi negosiasi antara Selandia Baru dan Amerika Serikat mengenai penggabungan proposal MPA Laut Ross. Kedua negara ini telah didesak oleh negara anggota CCAMLR untuk menyatukan proposal MPA Laut Ross agar dapat didiskusikan secara lebih optimal. Alasan Selandia Baru menolak untuk menggabungkan proposal dengan Amerika adalah karena kepentingan ekonomi dan pendapatan terhadap penangkapan *toothfish* (sejenis ikan bandeng) Antartika per tahunnya. Negosiator Selandia Baru Carolyn Schwalger mengatakan bahwa penangkapan ikan *toothfish* perusahaan-perusahaan Selandia Baru dapat mencapai 730 ton dengan nilai ekspor 20 juta USD per tahunnya (Morton, 2012). Minat orang-orang untuk menangkap ikan ini dikarenakan

toothfish Antartika atau yang dikenal dengan *Chilean sea bass* dapat dijual dengan harga yang mahal serta diminati oleh restoran *fine-dining* dan perhotelan. Setelah melakukan berbagai negosiasi didalam dan diluar ruangan konferensi, Selandia Baru dan Amerika Serikat setuju untuk bekerjasama menjadikan Laut Ross sebagai suatu Marine Protected Area.

Proposal gabungan Selandia Baru dan Amerika Serikat merupakan satu langkah besar dalam mengakomodasi berbagai masalah yang dipertanyakan oleh negara anggota selama minggu pertama pertemuan CCAMLR. Proposal MPA Laut Ross kini direvisi dengan mencakup area seluas 2,27 juta km² dan memiliki tiga zona yakni *General Protection Zone* (Zona Perlindungan Umum/A), *Special Research Zone* (Zona Penelitian Khusus/B), dan *Spawning Protection Zone* (Zona Perlindungan Pembudidayaan/C). *General Protection Zone* merupakan komponen terbesar dari MPA Laut Ross dengan luas 1,6 juta km². Zona ini akan ditetapkan sebagai area *no-take* dengan larangan menangkap ikan kecuali untuk penelitian dan telah disetujui oleh CCAMLR. *Special Research Zone* merupakan zona yang diperbolehkan menangkap ikan dengan skala lebih rendah untuk mengakomodasi pengelolaan perikanan seperti program *tagging* (penandaan) serta kepentingan penelitian lainnya. Peraturan khusus yang akan berlaku di zona ini yaitu, pertama, hasil tangkapan tidak akan melebihi 1.450 ton *toothfish* per periode (lima tahun) dengan batas 500 ton dalam satu tahun. Kedua, pemberian tag akan ditingkatkan menjadi tiga ikan per ton. *Spawning Protection Zone* adalah zona larangan menangkap ikan sepanjang tahunnya dan larangan menangkap *toothfish* pada musim dingin. Zona ini diberlakukan dalam mengakomodasi dampak

perpindahan dari pembatasan menangkap ikan *toothfish* pada *Special Research Zone*. Zona-zona ini ditargetkan akan menggantikan 20% stok ikan akibat penangkapan dari 1998-2011 (CCAMLR-XXX I, 2012, h. 31-32, paragraf 7.70-7.74).

Pertemuan Tahunan CCAMLR 2012 belum mendapatkan konsensus dari negara-negara CCAMLR. Meskipun begitu, Selandia Baru tetap akan berusaha meyakinkan mendapatkan persetujuan negara anggota CCAMLR terhadap proposal gabungan MPA Laut Ross pada pertemuan khusus CCAMLR yang akan diadakan pada Juli, 2013.

4.4. Negosiasi Mengenai Alokasi Wilayah Penangkapan Ikan dan Potensi Ancaman Terhadap Penetapan MPA

Selandia Baru melanjutkan diplomasi lingkungan melalui pertemuan-pertemuan SC-CAMLR dan CCAMLR dengan aktif meyakinkan negara anggota pada July 2013 di Bermhaven, Jerman. Selandia Baru memberikan respon terhadap permintaan sebelumnya mengenai penambahan analisis potensi ancaman terhadap penetapan MPA. Proposal MPA Laut Ross yang direvisi dan diajukan kembali oleh Selandia Baru mencakup analisis hasil target perlindungan MPA yang dibandingkan dengan data pemetaan perikanan *toothfish* (SC-CAMLR-IM- I/08, 2013, h.14). Proposal tersebut juga membahas mengenai target ilmiah yang dicapai oleh MPA Laut Ross yang juga dibandingkan dengan data pemetaan perikanan *toothfish*.

Menurut RRC dokumen tersebut tidak melibatkan sistem pengelolaan oleh CCAMLR dalam mengurangi dampak negatif perikanan, pertimbangan rational use, dan pengelolaan data kapal penangkap ikan (SC-CAMLR-IM-I, 2013, h.4, h.6, paragraf 2.5, 2.9, 2.10).

Menurut Rusia batasan wilayah MPA serta wilayah yang diajukan sebagai wilayah pemindahan kapal perikanan tidak dapat diakses dan sering ditutupi oleh es dan beberapa wilayah juga memiliki kedalaman lebih dari 2000m yang tidak cocok untuk perikanan (SC-CAMLR-IM-I, 2013, h.6-7, paragraf 2.12-2.14).

Rusia, Ukraina, dan Jepang, sebagai negara yang memiliki kepentingan perikanan menyatakan penolakannya karena akan berpengaruh terhadap industri perikanan negara dan juga populasi toothfish Antartika. Selandia Baru menjawab kekhawatiran tersebut dengan mengklarifikasi bahwa area diluar zona MPA akan dibuka setelah penetapan MPA Laut Ross dan batas penangkapan akan ditentukan secara spasial disetiap wilayahnya.

Pertemuan Intersesi SC-CAMLR 2013 akan dilanjutkan dengan Pertemuan Khusus CCAMLR. Permasalahan yang masih didebatkan oleh negara-negara adalah area penangkapan ikan serta dampak dari penetapan MPA. Kedua hal ini dijelaskan pada proposal MPA yang telah revisi berdasarkan saran dan kritik negara anggota CCAMLR pada pertemuan sebelumnya. Pada pertemuan ini, negara anggota belum menemukan kesepakatan mengenai keuntungan menetapkan Laut Ross menjadi MPA dan area yang didistribusikan untuk industri perikanan negara. Diplomasi lingkungan Selandia Baru berlanjut pada pertemuan Khusus CCAMLR.

4.5. Permasalahan *Rational Use* dan *Sunset Clause*

Melihat tanggapan dari berbagai negara pada pertemuan sebelumnya, Selandia Baru sebagai negara pengaju mengajak Norwegia dan negara-negara lainnya untuk mendiskusikan lebih lanjut mengenai poin-poin

yang disebutkan tersebut. Selandia Baru juga berupaya untuk bernegosiasi dengan negara-negara tersebut dan mengubah bagian dari proposal yang disarankan.

Pembahasan mengenai *sunset clause*, peninjauan berkala MPA Laut Ross akan dilakukan setiap 10 tahun yang mana pada masa peninjauan tersebut MPA dapat dimodifikasi sesuai dengan kesepakatan dan urgensi perlindungan. Jepang mengajukan penetapan klausa sunset tersebut. Usulan ini tidak ditujukan untuk menghentikan MPA melainkan untuk meninjau efektivitas MPA dan memberikan jaminan komitmen dari negara-negara CCAMLR. Jepang memang tidak menunjukkan dukungannya secara terang-terangan namun solusi tersebut membuka jalan negosiasi dengan negara-negara yang sebelumnya menolak dan sangat mempertimbangkan durasi MPA Laut Ross. Solusi dan dukungan dari Jepang tersebut merupakan hasil pertemuan bilateral antara Menteri Luar Negeri Selandia Baru dan Jepang, Murray McCully dan H.E. Fumio Kishida, di Auckland pada 9 Juni 2013.

Beberapa negara seperti RRC dan Rusia menunjukkan ketidaksetujuannya dengan proposal MPA yang diajukan. Permasalahan bagi kedua negara ini yaitu batasan penangkapan ikan. Rusia juga menunjukkan ketidaksetujuannya dengan proposal MPA yang diajukan. Rusia selama konferensi berulang kali mempertanyakan wewenang dan landasan hukum CCAMLR dalam menetapkan MPA. Menurut Rusia, CCAMLR tidak memiliki standar prosedural dan proses implementasi dalam penerapan MPA (CCAMLR-SM-II, 2013, h.6, paragraph 3.18). Negara-negara pendukung MPA, termasuk Selandia Baru, padahal telah berulang kali menjelaskan bahwa penyusunan

proposal telah berdasarkan data ilmiah dan CCAMLR mengadopsi standar hukum perlindungan ekosistem dari huku dan organisasi internasional lainnya. Perlindungan terhadap ekosistem laut juga didukung oleh *Antartic Treaty System* yang diratifikasi oleh Rusia.

Menanggapi pernyataan tersebut, Selandia Baru merujuk pada saran dari SC-CAMLR mengenai penetapan konservasi yang harus berbanding lurus dengan tujuan konservasi. Selandia Baru sebagai salah satu negara yang memiliki aktivitas perikanan di Laut Ross juga menjadikan pembatasan penangkapan sebagai suatu hal yang serius agar dapat mengakomodir kebutuhan dan kepentingan negara lainnya.

4.6. Penghapusan *Spawning Protection Zone* Pada Revisi Proposal MPA Laut Ross 2013

Pada pertemuan tahunan CCAMLR Oktober 2013, Selandia Baru dan Amerika Serikat memperkenalkan proposal yang telah direvisi yang telah mempertimbangkan hasil negosiasi dengan negara-negara anggota pada pertemuan khusus Juli 2013. Salah satu revisi penting pada proposal ini yakni menghapus *spawning protection zone* sebagai respon atas saran bahwa tidak adanya bukti ilmiah yang cukup untuk menjadikannya zona perlindungan (CCAMLR-XXXII/27, 2013). Meskipun masih belum mencapai kesepakatan dengan Rusia dan negara-negara penolak lainnya, Selandia Baru dan AS mendapatkan dukungan terhadap proposal MPA tersebut dari Norwegia dan mengajak Norwegia untuk dimasukkan kedalam kelompok penyusun teks Conservation Measure yang akan menjadi landasan hukum penetapan MPA Laut Ross (CCAMLR-XXXII, 2013, h.23, paragraph 7.10-7.11).

Sejak Pertemuan Intersesi SC-CAMLR dan Pertemuan Khusus CCAMLR di Bremerhaven,

Rusia masih tegas tidak ingin menyetujui proposal MPA Laut Ross dikarenakan perihal batas-batas dan tujuan MPA. Setelah revisi proposal terbaru ini, Rusia masih beranggapan bahwa proposal MPA tersebut masih memerlukan amandemen lebih lanjut terkait poin-poin yang belum disepakati.

Sementara itu, Selandia Baru dan Amerika Serikat telah merevisi skala MPA sebesar 41% menjadi 1,3 juta km² (SC-CAMLR-XXXII, 2013, h.56, paragraf 5.47-5.49). Pengurangan secara signifikan ini direspon dengan tidak baik oleh organisasi dan kelompok lingkungan yang hadir. Kelompok tersebut berharap agar Selandia Baru tetap mengutamakan perlindungan Antartika dalam diplomasinya. Jika dilihat dari sudut pandang Selandia Baru, ini merupakan salah satu upaya diplomasi dalam mencari jalan tengah agar mendapatkan *win-win solution*. Pengurangan ini membuktikan konsep *convention-protocol approach* yang mengungkapkan bahwa negara akan mencari bilangan *common denominator* terendah dalam menegosiasikan angka atau kuantitas suatu subjek negosiasi. Negara berusaha mencapai kesepakatan dengan menurunkan standar pencapaian namun tetap mendapatkan kepentingan nasionalnya. Pengurangan tersebut diharapkan mendapat respon positif dari negara-negara penolak.

4.7. Sensitivitas Mengenai Kedaulatan Negara, Klaim Wilayah Antartika, dan Monopoli Perikanan

Revisi proposal MPA Laut Ross yang diajukan kembali oleh Selandia Baru direspon oleh RRC dan Rusia dengan mengutarakan bahwa bukti ilmiah tidak cukup untuk dijadikan MPA. Rusia juga mengatakan bahwa pengajuan ini dilakukan karena latar belakang klaim wilayah Ross oleh Selandia Baru dan adanya tujuan monopoli perikanan.

Selandia Baru membantah pernyataan Rusia mengenai tidak cukupnya data ilmiah dan perlunya untuk penelitian lebih lanjut karena pada revisi proposal MPA Laut Ross telah mencakup data ilmiah mengenai tujuan konservasi yang mencerminkan alasan suatu wilayah atau spesies menjadi prioritas konservasi.

Setelah penjelasan dari Selandia Baru, Rusia maupun RRC masih tidak menyetujui perhitungan *rational use* pada proposal MPA Laut Ross⁴. Selandia Baru menekankan bahwa MPA Laut Ross memperhitungkan *rational use* dalam pertimbangan pemilihan terhadap area *no-take zone*. Selandia Baru juga telah mengalokasikan wilayah penangkapan diluar MPA Laut Ross yang dapat memenuhi kebutuhan penangkapan negara-negara anggota. Hal ini adalah bukti praktek dari *compatibility of conservation measures* yang termasuk kedalam *formula building stage* pada tahap-tahap diplomasi lingkungan. Dalam pertimbangan mengenai *rational use* dan prioritas konservasi, alokasi untuk wilayah penangkapan ikan masih menjadi salah satu poin yang sensitif dan penting karena negara CCAMLR masih banyak yang bergantung pada industri perikanan di wilayah ini, termasuk Selandia Baru.

"We do not see any advantage for territorial sovereignty claims on the Antarctic continent that would be derived from establishing an MPA in the Ross Sea region. Frankly, we are perplexed that the sovereignty issue continues to be raised despite these plain facts." (Jillian Dempster, 2014).

Selandia Baru juga membantah asumsi bahwa MPA Laut Ross ini diajukan untuk menciptakan monopoli penangkapan toothfish. Rusia berargumen bahwa kebijakan *no-take* pada MPA akan menguntungkan negara-negara yang berdekatan dengan Antartika

karena potensi jumlah ikan yang akan memasuki ke wilayah ZEE mereka. Selandia Baru tidak menyinggung masalah ZEE sama sekali dalam pertemuan-pertemuan CCAMLR dan tidak memiliki perikanan toothfish yang signifikan pada ZEE negara (CCAMLR-XXXIII, 2014, h.55, paragraf 7.65). Selandia Baru juga membantah dokumen Rusia yang menyatakan bahwa pengajuan proposal MPA Laut Ross ini didasari oleh sejarah klaim terhadap *Ross Dependency* di Antartika.

Pertemuan kali ini memang masih belum mencapai konsensus, namun Selandia Baru mulai mendapatkan dukungan dari negara-negara yang sebelumnya tidak yakin. Analisa diatas dapat dikaitkan dengan *convention-protocol approach* yang dikemukakan oleh Susskind & Ali (2014, h.34), bahwa penyusunan protokol biasanya dianggap sebagai *zero-sum game* yang mana Rusia menganggap bahwa Selandia Baru memiliki sebagai negara pengaju MPA memiliki kepentingan dibalik pengajuan ini. Rusia sebagai negara yang memiliki kepentingan perikanan di Laut Ross wajar jika mempertanyakannya ini karena merasa kepentingannya tidak terakomodir. Penolakan ini merupakan salah satu tantangan terbesar dari diplomasi lingkungan yang dilakukan Selandia Baru dalam menjadikan Laut Ross Antartika sebagai *marine protected area*.

4.8. Kesepakatan Selandia Baru dengan Republik Rakyat Cina

Pada pertemuan CCAMLR tahun 2015. Selandia Baru dan AS kembali menyetorkan revisi dari proposal MPA Laut Ross. Beberapa revisi penting pada proposal diantaranya pengurangan ukuran *General Protection Zone* pada wilayah barat laut, perluasan *Special Research Zone* (SRZ) ke wilayah SSRU 882A, serta perluasan batas MPA menjadi 1,5 juta km² (CCAMLR-XXXIV/29 Rev.1, 2015).

Perubahan tersebut diharapkan dapat mempengaruhi perspektif negara-negara penolak yang selama ini tidak setuju terhadap ukuran *General Protection Zone* pada proposal MPA Laut Ross.

Rusia berterima kasih atas pengurangan batas MPA pada revisi proposal, namun menurut Rusia masih ada beberapa poin yang belum bisa disetujui seperti periode (durasi) pemberlakuan MPA dan batas penangkapan ikan *toothfish* pada *special research zone* tidak mempertimbangkan resiko penangkapan pada musim saat es laut sangat tebal (*heavy sea-ice*) (CCAMLR- XXXIV, 2015, h.45,50, paragraf 8.48 & 8.83). Batas penangkapan pada SRZ juga dikhawatirkan dapat menyebabkan terlalu ramainya kapal perikanan, bahaya kesalahan navigasi kapal, dan penangkapan ikan berlebihan yang terfokus pada satu wilayah.

Selandia Baru dan AS menjawab keraguan Rusia dengan mempersentasikan dokumen yang berisikan karakterisasi laut-es pada SRZ (CCAMLR-XXXIV/BG/31). Selandia Baru dan AS mengerti kekhawatiran mengenai laut yang membeku menjadi es pada musim tertentu dan mempersulit penangkapan ikan, namun terdapat beberapa konsiderasi akan hal ini. Laut-es mempermudah peneliti dalam mengumpulkan data penyebaran ikan dan memperkirakan tingkat eksploitasi laut. Batasan penangkapan pada SRZ ditujukan untuk membandingkan tingkat eksploitasi yang terjadi di wilayah lereng Laut dengan yang terjadi diluar MPA.

Setelah beberapa negosiasi langsung dengan RRC, Selandia Baru dan AS mengakomodasi kepentingan RRC mengenai penelitian ilmiah yang sedang direvisi untuk dibahas pada pertemuan CCAMLR berikutnya. Pada revisi kali ini, Selandia Baru dan AS mengusulkan zona penelitian baru yaitu *Krill*

Research Zone (KRZ) yang sangat memperluas ruang lingkup dari MPA Laut Ross (*New Zealand Government, 2015*). Krill merupakan salah satu komponen penting dalam ekosistem Laut Ross yang seringkali dikenali dengan "*the white gold of Ross Sea Region*". Tujuan diusulkannya zona ini ialah untuk meningkatkan pemahaman dan penelitian ilmiah mengenai krill di Laut Ross.

Keputusan RRC untuk mendukung MPA Laut Ross disambut dengan baik oleh negara-negara pendukung. RRC berterima kasih kepada Selandia Baru dan AS yang telah mempertimbangkan kepentingannya pada revisi ini. RRC juga berkomitmen untuk berkontribusi dalam proses manajemen dan evaluasi MPA Laut Ross nantinya setelah diresmikan. Tercapainya kesepakatan antara Selandia Baru, dan RRC merupakan suatu kemajuan terhadap proposal MPA. Pada pertemuan CCAMLR 2015 memang belum mencapai konsensus dari negara anggota CCAMLR namun terdapat kemajuan yang signifikan karena memperoleh dukungan dari RRC. Selandia Baru telah melakukan negosiasi dengan RRC sejak awal tahun 2013.

4.9. Diplomasi dengan Rusia Dan Diadopsinya *Conservation Measure 91-05 (2016)*

Diplomasi lingkungan Selandia Baru pada pertemuan CCAMLR 2016 berfokus untuk mendapatkan konsensus CCAMLR khususnya Rusia yang telah menjadi faktor utama selama enam tahun silam tidak tercapainya konsensus. Revisi proposal kali ini diajukan untuk memenuhi kekhawatiran Rusia mengenai evaluasi dan durasi *special research zone* (SRZ), batas penangkapan pada SRZ, kerjasama penelitian, dan pembukaan area yang sebelumnya ditutup di luar kawasan MPA.

Revisi proposal MPA Laut Ross juga berisikan usulan periode aktif selama 50 tahun yang berlaku untuk general protection zone (GPZ) dan *krill research zone* (KRZ), sementara itu, SRZ akan berlaku selama 30 tahun. Periode aktif SRZ ini merupakan salah satu poin penting bagi Rusia. Setelah masa berlaku SRZ habis, penangkapan akan tetap dibatasi sebesar 20% dari total tangkapan yang diizinkan di Laut Ross. Masa berlaku yang cukup lama ini ditujukan untuk mengevaluasi pencapaian konservasi, meneliti perubahan iklim, dan meneliti dampak eksploitasi (CCAMLR-XXXV, 2016, h.36, paragraf 8.39). Revisi terhadap proposal kali ini menunjukkan *hard-bargaining* yang dilakukan Selandia Baru agar mendapatkan persetujuan dari Rusia. *Hard-bargaining* ini membuktikan konsep *convention-protocol approach* dan tahap ke lima dari diplomasi lingkungan yaitu *final bargaining/detail stage*. Tercapainya kesepakatan antara negara pengaju dengan Rusia menjadi kemajuan yang besar setelah bertahun-tahun melakukan diplomasi melalui CCAMLR.

Pada laporan penutup, Selandia Baru menyampaikan rasa terima kasih kepada negara-negara aliansi, khususnya Amerika Serikat, yang telah mendukung proses pengajuan MPA Laut Ross. Selandia Baru juga berterima kasih kepada RRC dan Rusia yang selama ini menolak pada akhirnya setuju dan kooperatif.

“Today, CCAMLR is making history. Together, we have created the world’s largest marine protected area. We have enhanced our ability to protect and conserve a region of global significance. For New Zealand, this has been a long-term investment of our science, our conservation expertise and our diplomacy.” (Jillian Dempster, 2016)

Dalam proses implementasi MPA, Selandia Baru akan meningkatkan pengawasannya di wilayah Antartika dalam memantau penangkapan ikan ilegal yang terjadi. *Royal New Zealand Navy* (Angkatan Laut Selandia Baru) akan meningkatkan patroli tahunan yang sebelumnya juga dilakukan di Samudera Selatan (Davison, 2016). Selain pengawasan, ditetapkannya MPA ini akan mengembangkan lebih banyak lagi data ilmiah dan penelitian laut Antartika. Komitmen ini merupakan salah satu bukti kontribusi Selandia Baru dan salah satu cara Selandia Baru memmanifestasikan urgensi perlindungan terhadap Laut Ross. Tahap ini merupakan tahap terakhir dari diplomasi lingkungan yaitu *ratification/implementation stage*. Diratifikasinya *conservation measure 91-05* (2016) akan mengikat negara-negara CCAMLR untuk membatasi penangkapan ikan di MPA Laut Ross hingga periode yang ditentukan. Jarak antara tercapainya kesepakatan untuk menjadikan Laut Ross sebagai MPA dengan tanggal mulai pemberlakuan MPA tersebut yakni dari 27 Oktober 2016 dan diberlakukan terhitung 1 Desember 2017. Satu tahun tersebut menjadi durasi negara untuk mengadopsi dan menyesuaikan *conservation-measure 91-05* (2016) dengan kebijakan domestik.

5. KESIMPULAN

Dalam proses menjadikan Laut Ross Antartika sebagai *marine protected area* (MPA), Selandia Baru melakukan tahap-tahap diplomasi lingkungan kepada negara anggota CCAMLR. Tahap-tahap diplomasi lingkungan yang dilakukan Selandia Baru melalui CCAMLR yaitu *precipitants stage*, *issue definition stage*, *statement of initial position*, *drafting/formula-binding stage*, dan *detail/final bargaining stage*.

Pada *precipitants stage*, Selandia Baru mengidentifikasi masalah dengan patroli laut yang menunjukkan urgensi untuk melindungi Laut Ross.

Statement of initial position dilakukan Selandia Baru dengan mempresentasikan proposal MPA Laut Ross dan menunjukkan posisi negara terhadap eksploitasi yang terjadi. *Formula-binding stage* adalah ketika Selandia Baru melakukan negosiasi dengan Amerika Serikat sebagai aliansi pengaju proposal. Selandia Baru melanjutkan dengan tahap *final-bargaining stage* saat melakukan diplomasi lingkungan khususnya kepada negara-negara penolak MPA Laut Ross. Tahap ini merupakan tahap yang penting karena CCAMLR berbasis konsensus yang memerlukan persetujuan seluruh negara anggota. Tahap terakhir yaitu *ratification stage* yang dilakukan oleh masing-masing negara anggota CCAMLR dengan mengadopsi MPA Laut Ross dan mengaplikasikannya terhitung tanggal pemberlakuan MPA. Tahap-tahap diplomasi lingkungan diatas saling bersinggungan dan dapat berulang kali dilakukan kecuali tahap terakhir setelah tercapainya kesepakatan dan siap untuk diimplementasikan.

6. DAFTAR PUSTAKA

- CCAMLR. Report of the Thirtieth (XXX) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2011.
- CCAMLR. Report of the Thirty-First (XXXI) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2012.
- CCAMLR. Report of the Second (II) Special Meeting of the Commission. Bremerhaven, Germany: CCAMLR, July 2013.
- CCAMLR. Report of the Thirty-Second (XXXII) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2013.
- CCAMLR. Report of the Thirty-Third (XXXIII) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2014.
- CCAMLR. Report of the Thirty-Forth (XXXIV) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2015.
- CCAMLR. Report of the Thirty-Fifth (XXXV) Meeting of the Commission. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2016.
- Chasek, P. S. (2001). *Earth Negotiations: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*. Tokyo: United Nations University Press.
- Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. (2015). About CCAMLR. Accessed 28 October 2016. Retrieved from <https://www.ccamlr.org/en/organisation/about-ccamlr>.
- Davison, I. (2016). Major Diplomatic Coup for New Zealand as World's Largest Marine Reserve Finally Gets the Tick. Accessed 12 January 2018. Retrieved from https://www.nzherald.co.nz/world/news/article.cfm?c_id=2&objectid=11737669.
- Delegations of New Zealand and the USA. (2013). A Proposal for The Establishment of a Ross Sea Region Marine Protected Area. CCAMLR document CCAMLR-XXXII/27.
- Dempster, Jillian. (2014) dalam CCAMLR. Report of the Thirty-Third (XXXIII) Meeting of the Commission. Hobart: CCAMLR, 2014.
- Dempster, Jillian. (2016) dalam CCAMLR. Report of the Thirty-Fifth (XXXV) Meeting of the Commission. Hobart: CCAMLR, 2016.
- Jones, P. J. S. (2006). Collective Action Problems Posed by No-Take Zones. *Marine Policy*, Vol. 30, No. 2, 2006, h. 143–156. Accessed on 2 May 2018. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2004.10.003>.
- McBeath, Jerry & Bo Wang. 2007. China's Environmental Diplomacy. *American Journal of Chinese Studies*. pp. 1-16.
- McBeath, J., & Rosenberg, J. (2006). *Comparative environmental politics* (Vol. 25). Netherland: Springer Science & Business Media.
- Murombo, T. (2007). The Role of International Environmental Diplomacy in The Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Ending Deep Sea Trawling. *The Comparative and*
- New Zealand Ministry of Defence. (2011). Project Protector. Accessed 31 December 2017. Retrieved from

<http://www.nzdf.mil.nz/downloads/media-centre/independent-review-safety-hmnzs-canterbury.pdf>.

Theoretical Analysis. Columbia University Press.

New Zealand Government. (2006). Ross Sea Strategy Adopted [Press Release]. Accessed 31 December 2017. Retrieved from <http://www.scoop.co.nz/stories/PA0603/S00593.htm>.

New Zealand Government. (2015). NZ Welcomes China's Support for Ross Sea MPA. Accessed on 13 July 2018. Retrieved from <https://www.beehive.govt.nz/release/nz-welcomes-china's-support-ross-sea-mpa>.

SC-CAMLR. Report of the Thirtieth (XXX) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2011.

SC-CAMLR. Report of the Thirty-First (XXXI) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2012.

SC-CAMLR. Report of the First (I) Intersessional Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Bremerhaven, Germany: CCAMLR, July 2013.

SC-CAMLR. Report of the Thirty-Second (XXXII) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2013.

SC-CAMLR. Report of the Thirty-Third (XXXIII) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2014.

SC-CAMLR. Report of the Thirty-Forth (XXXIV) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2015.

SC-CAMLR. Report of the Thirty-Fifth (XXXV) Meeting of the CAMLR Scientific Committee. Hobart, Australia: CCAMLR, October 2016.

Sharp, B.R., & Watters, G.M. (2011). Marine Protected Area Planning by New Zealand and The United States in The Ross Sea Region. Document submitted to the CCAMLR.

Sheriff, N. (2014). East-West Hostility May Stall Ross Sea Conservation. Accessed on 24 December 2017. Retrieved from <http://america.aljazeera.com/articles/2014/10/17/environmentalistsfeareastwesthostilitymaystallrossseaconservatio.html>

Susskind, L. E., & Ali, S. A. (2014). Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements. Oxford University Press: Oxford.

Waltz, K. N. (2001). Man, the State, and War: A