

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara kepulauan memiliki potensi yang cukup besar di bidang perikanan, terutama karena memiliki luas perairan mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup> atau sama dengan 2/3 dari luas wilayah Indonesia dengan garis pantai 81.000 km. Berdasarkan luas perairan yang meliputi 2/3 bagian dari total luas wilayahnya, Indonesia memiliki potensi hasil perikanan yang melimpah baik perikanan tangkap maupun perikanan budidaya (Mulyana & Salahudin 2010, hlm.1). Namun potensi ini belum dapat dikembangkan secara optimal karena industri yang berbasis perikanan dan kelautan saat ini belum berkembang pesat. Dapat diketahui bersama perdagangan merupakan salah satu hubungan atau kerjasama ekonomi internasional selain dari investasi, pinjaman, bantuan serta kerjasama lainnya.

Indonesia merupakan salah satu negara pengekspor komoditas udang. Dimana udang Indonesia di ekspor secara beku ataupun olahan. Keragaman spesies cukup mendominasi pasar udang internasional. Udang *Penaeus* yang dimiliki Indonesia, antara lain udang jerbung/udang putih (*Penaeus mergulensis*), udang kelong/udang putih (*Penaeus indicus*), udang raja/udang kembang (*Penaeus latisulcatus*), udang Bago (*Penaeus semisulcatus*), dan udang windu (*Penaeus monodon*). Lebih dari 85% produk ekspor udang beku Indonesia ke Uni Eropa merupakan jenis genus *Penaeus*. Besarnya potensi perikanan di Indonesia masih belum dapat berjalan secara optimal (Indonesia. 2012, hlm.22).

Hal ini disebabkan perbedaan tingkat eksploitasi baik dari segi jumlah maupun teknologi penggunaan alat tangkap. Mengingat bahwa perairan Indonesia masih luas maka peluang untuk meningkatkan produksi masih besar dan itu juga peluang untuk meningkatkan ekspor sebagai penambah devisa negara juga besar. Seharusnya pada saat sekarang terjalannya suatu kerjasama dipastikan terdapat keuntungan yang dapat menjanjikan. Dimana keuntungannya dapat bermanfaat.

Kecenderungan pertumbuhan ekspor udang segar atau beku yang menunjukkan adanya peningkatan ekspor dan memberikan kontribusi dalam ekspor non migas. Rendahnya nilai bukan berarti komoditas udang tidak berpeluang ekspor tinggi akan tetapi menunjukkan fakta perlunya pengembangan ekspor komoditas udang.

Udang merupakan komoditas yang memiliki volume dan nilai ekspor terbesar, bila di banding dengan komoditas perikanan lainnya, sehingga udang sering dijadikan sebagai salah satu indikator dalam perikanan di Indonesia. Dalam perihal ini Jumlah ekspor udang Indonesia masih tergolong fluktuatif. Komoditas udang memiliki pasar yang luas, di Jepang, Amerika Serikat, Uni Eropa. Dilihat pada kontribusi ekspor udang Indonesia terhadap kebutuhan impor di tiga negara importer utama komoditas udang merupakan pemenuhan kebutuhan impor udang di Uni Eropa yang memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 11%, namun kontribusi Indonesia terhadap kebutuhan udang di Uni Eropa masih sangat kecil dibandingkan Jepang dan Amerika Serikat.

Disamping itu, ikan yang masuk ke Uni Eropa tidak boleh berasal dari penangkapan ilegal. Uni Eropa memiliki database untuk melakukan pengecekan terhadap kapal yang masuk ke suatu negara bekerja sama dengan lembaga konservasi untuk memeriksa perizinannya. Di Uni Eropa jenis spesies udang laut tropika lebih dominan jika dibandingkan dengan spesies udang yang berasal dari kawasan laut-dingin. Keragaman spesies udang laut daerah tropika merupakan sumber daya alami yang dimiliki oleh negara-negara dalam kawasan yang bersangkutan, termasuk di dalamnya Indonesia. Uni Eropa yang beranggotakan 28 negara merupakan pasar terbesar dunia untuk komoditas perikanan. Udang menjadi komoditas perikanan Indonesia yang banyak masuk ke pasar Uni Eropa.

Udang merupakan salah satu komoditas utama untuk di ekspor ke Uni Eropa. Dimana udang Indonesia pun sangatlah banyak peminat di Uni Eropa. Bagi Indonesia permintaan terhadap udang yang Uni Eropa pinta ialah kabar gembira karena dapat menambah devisa negara Indonesia sendiri. Walaupun pada kenyataannya Uni Eropa bukanlah negara yang dijadikan tujuan utama terbesar oleh Indonesia dibanding Jepang, dan Amerika Serikat. Perdagangan udang di Uni Eropa meliputi berbagai bangsa dan negara yang ada di Eropa.

Hubungan tradisional antara satu negara Eropa dengan pemasok tertentu dari suatu negara juga menentukan pola perdagangan udang impor yang dianutnya (PRI-ME Uni Eropa 2012, hlm.15). Terdapat masalah dalam pasar Uni Eropa yang sering dialami oleh eksportir dalam memenuhi standar internasional, yaitu permasalahan yang berkaitan dengan *Sanitary and Phytosanitary* (SPS), *Technical Barrier to Trade* (TBT), dan tarif. Berkaitan dengan *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yaitu ketentuan mengenai *zero tolerance* yang ditetapkan Uni Eropa, ternyata masih menjadi bahan perdebatan di forum internasional mengingat sampai sekarang belum ada standar internasional tentang batas ambang yang diperbolehkan (*maximum residu limit*) terutama dari *Codex Alimentarius*. Dalam hal tarif, walaupun dalam KTM III 8 WTO di Doha telah disepakati bahwa semua hambatan tarif akan segera dievaluasi dan digraduasi, namun dalam kenyataannya komitmen ini masih terus diganjil oleh negara-negara maju.

Kemudian pada kebijakan non tarif menganut dengan diterapkannya EU *Food Safety Policy* yang salah satu implementasinya adalah penerapan RASFF (*Rapid Alert System on Food and Feed*). Keberadaan RASFF akibat penerapan kebijakan *Food Safety* dapat dipahami dan dilegitimasi oleh pihak manapun. Adanya RASFF pun berdasarkan putusan dari WTO. Doktrin-doktrin peraturan yang kuat mendasari RASFF Uni Eropa yang diterapkan WTO. Akan tetapi hal ini berpotensi merugikan posisi Indonesia bila pada prakteknya mendorong munculnya proteksionisme yang berlebihan. Beberapa kasus yang ditemukan oleh Bank Dunia memberikan gambaran mengenai dampak penerapan EU *Food Safety Policy* yang bias meningkatkan ongkos produksi di negara berkembang.

Untuk kasus Indonesia RASFF memberikan dampak yang cukup signifikan bagi ekspor produk perikanan-nasional khususnya udang (RASFF Annual Report 2011, hlm.28). *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF) merupakan system yang dikembangkan di kawasan Uni Eropa untuk menyediakan informasi mengenai bahaya keamanan dan kesehatan pangan serta pakan. Dasar hukum RASFF adalah General Product Safety Directive (EC) No 178/2002 dengan perlakuan bersifat mandatoriy bagi semua komoditi pangan dan pakan yang masuk ke dalam kawasan Uni Eropa.

Anggota RASFF berjumlah 30 negara, antara lain 27 Member State Uni Eropa dan 3 negara anggota European Free Trade Association (EFTA) (Indonesia, 2011, hlm.2). Perlu diketahui pada saat sekarang ini tarif yang diberlakukan bagi komoditas udang ekspor saat ini bervariasi dan bersifat diskriminatif untuk beberapa negara pengekspor. Lalu berdasarkan data dari TARIC EU (Uni Eropa), udang asal Indonesia mendapatkan fasilitas GSP (Generalized System of Preferences) dengan tarif bea masuk 4,2% dari tarif normal sebesar 12%. Selain itu, ketatnya standarisasi yang ditetapkan Uni Eropa untuk melindungi konsumennya mengakibatkan banyak terdeteksinya produk-produk perikanan yang masuk ke Uni Eropa oleh European-RASFF dengan berbagai alasan terkait keamanan dan kesehatan konsumen (Mulia 2011, hlm.1).

Dalam perdagangan yang telah dilakukan, negara-negara importir memberikan batasan dan aturan yang pada dasarnya untuk melindungi konsumen dari setiap komoditas yang akan diimpor. Uni Eropa sebagai salah satu importir terbesar dunia untuk produk udang memiliki aturan dan batasan yang jauh lebih kompleks, jika dibandingkan Jepang dan Amerika Serikat. Hal inilah yang membedakan Indonesia dalam memenuhi permintaan komoditas udang di pasar internasional, khususnya Uni Eropa. Oleh sebab itu, perlu dikaji setiap peraturan atau kebijakan yang ditetapkan oleh negara tujuan ekspor. Kebijakan yang ditetapkan oleh negara pengimpor, khususnya Uni Eropa, diharapkan tidak lagi menjadi hambatan, menjadikan ekspor Indonesia ke Uni Eropa turun 11% (Eka 2011, hlm.1). Berdasarkan uraian dan fakta-fakta dalam hambatan perdagangan udang di pasar Uni Eropa teguran yang diterima Indonesia sudah dimulai tahun 2005 dan berlanjut pada 2009 Indonesia menerima laporan kembali atas tuduhan notification EU-RASFF.

Pada tahun 2005 ditunjukkan dengan makin banyaknya perusahaan pengolah perikanan Indonesia tepatnya udang dalam daftar alert system dengan frekuensi yang cenderung meningkat. Bila ditinjau kebelakang, udang merupakan komoditas ekspor utama dari sektor pertanian dengan rata-rata ekspor tahun 2002 hingga 2006 yaitu US\$ 0,86 miliar per tahun (Painthe 2008, hlm.1). Dimana rendahnya nilai tersebut bukan berarti komoditas udang tidak berpeluang ekspor tinggi akan tetapi menunjukkan fakta perlunya pengembangan ekspor komoditas

udang. Tercantumnya Indonesia dalam daftar alert system tersebut, menunjukkan produk perikanan Indonesia dianggap membahayakan konsumen sehingga melakukan tindakan pencegahan saat masuk ke pelabuhan di Eropa.

Salah satu yang penting adalah Kementerian Kelautan dan Perikanan dianggap belum melakukan fungsi kontrol dalam proses produksi perikanan, baik dalam pelaksanaan dan penentuan standar oleh perusahaan pengolah yang berlaku secara nasional. Ini terlihat dengan banyaknya penemuan produk yang secara higienis tidak memenuhi syarat serta banyaknya perusahaan Indonesia yang masuk daftar alert system. Komisi Eropa tanggal 21 Maret 2006 telah mengeluarkan keputusan untuk melakukan wajib kontrol terhadap produk impor perikanan asal Indonesia di setiap pelabuhan di negara anggota Uni Eropa. Hal utama yang harus diperhatikan eksportir Indonesia mutu produk harus bebas cemaran, baik residu antibiotik maupun kontaminasi logam berat. Sertifikat kesehatan harus benar-benar sesuai kondisi barang yang dikirim. Kalau tidak, produk tersebut akan ditahan di pelabuhan masuk. Apabila terbukti mengandung zat atau bakteri yang membahayakan, produk tersebut akan dimusnahkan.

Melalui jalur diplomatik, pihak berwenang Indonesia telah melakukan upaya perbaikan dalam proses produksi sesuai standard regulasi Uni Eropa dan dapat menjamin telah melakukan pemeriksaan kualitas produk sebelum keluar Indonesia. Hal ini diperlihatkan dengan sertifikat kesehatan yang dilengkapi hasil analisis laboratorium. Kemudian apabila Indonesia ingin mendapatkan suatu pembebasan bea masuk ialah pada kebijakan non tariff. Tepatnya tentang perlindungan maksimum bagi konsumen perikanan khususnya udang Uni Eropa yang tercantum didalam RASFF. Akibat notifikasi RASFF ini, komisi Eropa telah mengeluarkan keputusan 100% tindakan kontrol (systemic border control) pada seluruh consignments produk perikanan yang berasal dari Indonesia di setiap port entry dan market di UE yang tertuang dalam (EC No 178/2002) yang kemudian direvisi menjadi *Commission Decision* (CD) 2006/236/EC. Keputusan itu menyatakan bahwa seluruh impor produk perikanan harus diambil sampel. (Indonesia. 2006, hlm 4).

Pada 2009 setelah adanya upaya yang Indonesia lakukan ternyata belum membuahkan hasil yang menyeluruh. Terdapatnya kandungan yang berbahaya pada udang Indonesia. Kemudian *notification* RASFF pun diterima kembali. Saat itu, Food Safety Authority (FSA) Inggris menuding udang yang diekspor oleh CP Prima (perusahaan yang bergerak di sector penambakan udang) mengandung antibiotic jenis nitrofuran, chloramphenicol, malachite green, dan vibrio parahaemolyticus. 7 Sampai tahun 2010, berdasarkan data RASFF, Indonesia menempati urutan ke-18 dunia dalam jumlah penolakan komoditas hasil perikanan, dengan 10 kasus penolakan di Uni Eropa terkait permasalahan mutu dan keamanan pangan (Suryanto 2011, hlm.1).

Indonesia, sebagai negara eksportir produk perikanan tak bisa menghindari peraturan tersebut. Langkah ini merupakan reaksi atas banyaknya notifikasi RASFF yang menimpa produk ekspor perikanan Indonesia. Salah satu kebijakan yang cukup signifikan mempengaruhi perkembangan impor pangan Uni Eropa. Hal ini ditunjukkan dengan kian banyaknya perusahaan pengolah perikanan Indonesia yang masuk dalam daftar alert system dengan frekuensi yang cenderung mengikat. Tercantumnya Indonesia didalam daftar alert system sangatlah menjadi beban yang harus ditanggulangi (Indonesia. 2012, hlm. 22).

Kemungkinan dapat terjadi hal-hal yang sangat kita tidak inginkan. Ketakutan-ketakutan akan tidak dapatnya mengeksport udang ke Uni Eropa pun sering sekali menghinggap di dalam benak Indonesia. Seakan perusahaan-perusahaan kita semua tidak dapat memahami dan mengerti akan suatu kebijakan yang Uni Eropa berikan. Inilah yang menjadi pekerjaan rumah pemerintah Indonesia tepatnya secara khusus di naungi Kementerian Kelautan dan Perikanan RI agar dapat mendidik dan memberikan pengetahuan lebih kepada perusahaan-perusahaan dan para penangkap udang di laut yang akan turut mengeksport udang ke Uni Eropa. Mari kita lihat bersama mengenai volume dan nilai ekspor udang Indonesia ke Negara Tujuan pada tahun 2008-2013.

**Tabel 1 Volume Ekspor Udang Indonesia ke Negara Tujuan Tahun  
2008-2013**

No	Negara	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Volume (kg)	Volume (kg)	Volume (kg)	Volume (kg)	Volume (kg)	Volume (kg)
Satuan: Volume (kg)							
1	Amerika Serikat	77.203.400	63.592.017	58.276.323	70.058.677	62.533.608	82.533.631
2	Jepang	35.734.221	33.935.695	32.209.662	215.354	39.084.252	39.481.055
3	Uni Eropa	20.224.883	16.570.559	13.591.654	10.402.298	16.359.459	18.231.649

Sumber: Pusat Data Statistik dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Kelautan dan Perikanan

Pada tabel 1 Terjadinya penurunan pada volume dan nilai ekspor udang Indonesia ke Uni Eropa pada tibanya notifikasi RASFF yang Indonesia terima kembali. Pada tahun 2009 volumenya menjadi turun yaitu 16.570.559 kg. Sebelum notifikasi itu datang pada tahun 2008 volumenya sebesar 20.224.883 kg. Kemudian pada tahun 2010 menurun kembali volumenya sebesar 13.591.654 kg, Salah satu penurunan volume/kg dikarenakan adanya notifikasi RASFF terhadap ekspor udang Indonesia, maka terjadi hambatan ekspor ke Uni Eropa. Lalu adanya kenaikan kembali pada volume tahun 2012 yaitu 16.359.459 kg dikarenakan pencabutan notifikasi yang Uni Eropa buat terhadap Indonesia dengan alasan udang Indonesia sudah dapat memperbaiki diri terhadap kandungan-kandungan yang berbahaya. Padahal sebelumnya ditahun 2011 seiring pencabutan notifikasi volume hanya 10.402.298 kg. Pencapaian hasil yang lumayan stabil akhirnya pada tahun 2013 meraih volume sebesar 18.231.649 kg.

**Tabel 2 Nilai Ekspor Udang Indonesia ke Negara Tujuan Tahun 2008-2013**

No	Negara	2008	2009	2010	2011	2012	2013
		Nilai (USD)	Nilai (USD)	Nilai (USD)	Nilai (USD)	Nilai (USD)	Nilai (USD)
Nilai: 000 USD							
1	Amerika Serikat	547.627.490	426.995.485	443.219.386	615.055.028	590.871.720	882.772.355
2	Jepang	310.458.664	297.498.768	330.360.134	336.603.229	426.736.098	465.650.412
3	Uni Eropa	128.040.552	96.804.911	97.018.263	86.711.599	111.911.442	151.343.574

Sumber: Pusat Data Statistik dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Kelautan dan Perikanan

Dapat dilihat pada tabel 2 pada tahun 2008 nilai ekspor udang ke Uni Eropa dapat mencapai 128.040.552 USD, pada tahun 2009 sebesar 96.804.911 USD, Lalu ditahun 2010 97.018.263 USD. Kemudian pada tahun 2011 nilainya menurun sebesar 86.711.599 USD, kemudian pada tahun 2012 terjadi kenaikan sebesar 111.911.442 USD karena mulainya diberlakukan perbaikan dalam benak Indonesia terhadap udang yang akan di ekspor ke Uni Eropa, Lalu kembali naik pada tahun 2013 nilainya sebesar 151.343.574 USD. Maka dari itu diperlukan upaya khusus untuk menangani kendala seperti ini agar perdagangan udang Indonesia ke Uni Eropa berjalan dengan semakin baik. Terkait dengan kebijakan awal notification EU-RASFF pada tahun 2006 Indonesia telah melakukan upaya seperti, pemerintah melalui Departemen Kelautan dan Perikanan memprioritaskan pengawasan dini didalam negeri dahulu tentang penanganan keamanan produk (*food safety*) untuk menjamin mutu dan keamanan hasil perikanan yang akan diekspor. Kemudian dalam hal ini Ditjen Perikanan Tangkap DKP sebagai

Competent authority dalam pengawasan mutu hasil perikanan membuat suatu rencana aksi yang sistematis ekspor udang ke UE.

Agar tidak mengalami hambatan atau dimusnahkan di port of entry karena terdeteksi mengandung residu antibiotik terlarang. Berbagai upaya dan usaha sudah dilakukan pada teguran awal, namun pada kenyataannya belum dapat merubah atau menghilangkan kasus notification EU-RAFF pada benak Indonesia. Tahun 2009 setelah kembali diberikan peringatan atas kasus notification EU-RASFF, Indonesia pun melakukan tindakan seperti, membangun Sistem Perkarantina Ikan dan Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan (Indonesia. 2010, hlm.9). Dalam memenuhi persyaratan kesehatan ikan dan aman untuk dikonsumsi manusia. Sebagai upaya pelaksanaan pengendalian hama dan penyakit ikan karantina serta penerapan sistem jaminan mutu dan keamanan hasil perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.15/MEN/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kelautan dan Perikanan, Menteri Kelautan dan Perikanan membentuk Badan Karantina Ikan Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan (BKIPM) (Indonesia. 2013, hlm.4).

Lalu Atase Perdagangan Indonesia di Brussels, Belgia, berupaya agar kontrol yang dilakukan Uni Eropa pada ekspor perikanan dihentikan. Ia akan mempertanyakan tindakan yang seharusnya dilakukan Indonesia. "Apakah tidak boleh ada produk mengandung antibiotik di sekitar tambak? Atau seperti apa?" (Mulia 2010, hlm.1). Karena tidak terdapat kejelasan yang tepat akan pemberian notification EU-RASFF Indonesia sudah mencoba memenuhi segala aturan mereka. Kemudian baru-baru ini tahun 2013 akhir hingga sekarang upaya pemerintah pula mengadakan Sistem Perencanaan Monitoring Residu Nasional (National Residue Monitoring Plan/ NRMP) untuk produk perikanan budidaya telah diluncurkan di Jakarta oleh Menteri Kelautan dan Perikanan RI Dr Sharif Cicip Sutardjo SH, MH. pada Pameran INDOAQUA. Kemudian NRMP adalah elemen kunci untuk meningkatkan pengujian resiko dan pengawasan terhadap produk perikanan budidaya Indonesia serta untuk memperkuat akses menuju pasar ekspor utama (Indonesia. 2013, hlm.4). Tujuan lain dari NRMP adalah untuk verifikasi bahwa produk berbasis hewan yang diekspor dari Indonesia ke Uni

Eropa tidak mengandung residu bahan-bahan terlarang, serta residu obat hewan dan kontaminan lainnya masih dalam batasan-batasan yang telah ditentukan berbagai peraturan Uni Eropa.

Hal ini juga berperan untuk menunjukkan bahwa operator mematuhi peraturan penggunaan obat hewan dan bahan-bahan kimia lainnya. Sebagai contoh, badan yang berwenang perlu menerapkan suatu NRMP agar Indonesia dapat mengekspor produk perikanan budidaya ke Uni Eropa. Tujuan dari penerapan perencanaan pengawasan ini adalah untuk memberi jaminan bahwa ikan, udang dan produk perikanan budidaya lainnya yang diekspor dari Indonesia ke Uni Eropa memenuhi batasan-batasan residu yang telah ditentukan oleh standar Uni Eropa dalam hal perlindungan kesehatan konsumen. Permasalahan ini yang dijadikan tugas atau pekerjaan rumah yang harus Indonesia tangani terkait kebijakan-kebijakan yang Uni Eropa buat.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Maka seperti apa yang sudah dijelaskan di atas mengenai kasus notification RASFF terhadap ekspor udang Indonesia ke Uni Eropa maka rumusan masalah yang terkait dengan latar belakang masalah diatas ialah *Bagaimana Upaya Pemerintah Indonesia dalam menyikapi kebijakan non tarif atas teguran notification EU-RASFF komoditas udang periode 2009-2013 ?*

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menjelaskan sebab dan alasan Uni Eropa memberikikan tuduhan notification EU-RASFF atas udang Indonesia.
- b. Menjelaskan penurunan ekspor udang Indonesia sesudah mendapatkan notification EU-RASFF.
- c. Menjelaskan upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia terkait dengan notification EU-RASFF atas udang Indonesia.

#### **I.4 Manfaat Penelitian**

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para peneliti yang memiliki minat pada permasalahan yang diangkat oleh penulis dan tulisan ini dapat dijadikan sebagai salah satu bahan frekuensi.

Manfaat yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu:

- a. Secara praktis tulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan informasi bagi para mahasiswa Hubungan Internasional pada khususnya mengenai Upaya Pemerintah Indonesia Dalam Menyikapi Notification Rapid Alert For Food And Feed (RASFF) Uni Eropa Terhadap Ekspor Komoditas Udang Indonesia periode 2011-2013.
- b. Secara akademis manfaat yang didapatkan dalam penelitian ini adalah untuk memberikan informasi dan data di dalam jurusan Hubungan Internasional yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.

#### **I.5 Tinjauan Pustaka**

Begitu banyak literatur yang telah mengkaji dan membahas tentang bentuk upaya pemerintah Indonesia dalam menyikapi notification rapid alert for food and Feed (RASFF) Uni Eropa Terhadap Ekspor Komoditas Udang Indonesia periode 2009-2013, adapun beberapa sumber yang dijadikan tinjauan bagi penulis antara lain :

Menurut Sunorita (2014, hlm 2-4) yang berjudul Kebijakan Hambatan Non Tarif Di Pasar Uni Eropa Terhadap Ekspor Komoditas Udang Indonesia, Uni Eropa merupakan pasar alternatif dalam meningkatkan ekspor hasil perikanan Indonesia, setelah Jepang dan Amerika Serikat pasar potensial. Potensi pasar terus berkembang seiring dengan bertambahnya negara anggota Uni Eropa dari 6 negara pada tahun 1950 menjadi 27 negara pada tahun 2007. Kegiatan perdagangan internasional di era globalisasi ini dihadapkan pada adanya hambatan tarif dan non tarif yang membuat kesulitan bagi Negara eksportir, terutama negara berkembang untuk memasukkan produk dagangannya ke negara importir yang notabene merupakan negara maju dengan persyaratan yang begitu ketat. Hal

inilah yang dialami Indonesia dalam memenuhi permintaan impor komoditas udang oleh pasar Uni Eropa sebagai negara tujuan ekspor.

Oleh sebab itu, para eksportir, dalam hal ini pengusaha perikanan Indonesia berkewajiban mempelajari dengan seksama setiap kendala atau hambatan-hambatan yang diadakan oleh Uni Eropa untuk setiap komoditas yang diimpor negara tersebut. Sampai tahun 2010, berdasarkan data RASFF, Indonesia menempati urutan ke-18 dunia dalam jumlah penolakan komoditas hasil perikanan, dengan 10 kasus penolakan di Uni Eropa terkait permasalahan mutu dan keamanan pangan. Ekspor komoditas udang Indonesia mengalami masalah beberapa tahun ini. Permasalahan ekspor udang Indonesia mengakibatkan volume dan nilai ekspor menurun dan beberapa permasalahan yang dihadapi terkait dengan standar mutu dan sanitasi.

Permasalahan yang terkait dengan sanitasi pada komoditas udang umumnya karena adanya kontaminasi bakteri *patogen seperti Salmonella, Vibrio parahaemolyticus, dan Vibrio cholera*. Pada tahun 2005 sebanyak 26 ton ekspor udang Indonesia ditolak Uni Eropa karena kontaminasi *V parahaemolyticus*, sedangkan pada tahun 2007 ekspor produk sushi ebi sebanyak 4.8 ton ditolak oleh Uni Eropa karena alasan yang sama. Dengan adanya kebijakan tersebut, diperkirakan ekspor udang ke Uni Eropa dari Indonesia tahun 2011 diperkirakan bakal turun sekitar 10%-11%. Padahal, tahun 2010 ekspor udang ke Uni Eropa hanya mencapai 12.191 ton. Jurnal ini membantu penelitian saya pada latar belakang namun pada jurnal ini memiliki perbedaan dengan pembahasan penulisan saya pada tidak dijelaskannya tentang strategi untuk mengatur atau menyikapi suatu hambatan non tarif secara rinci. Maka pada penelitian saya akan menjelaskan bagaimana cara menyikapi kebijakan tersebut.

Menurut Samuel Christian Nababan (2012, hlm. 3-5) mengenai Penerapan Kebijakan Perdagangan Internasional di Uni Eropa dan Pengaruhnya Terhadap Ekspor Udang Indonesia, udang sebagai salah satu komoditas utama ekspor perikanan Indonesia telah memberikan kontribusi paling besar dibandingkan dengan hasil sumberdaya laut lainnya. Meskipun jumlah ekspor udang Indonesia masih tergolong fluktuatif, namun udang tetap menjadi salah satu komoditas andalan ekspor perikanan Indonesia. Dalam perdagangan yang telah dilakukan,

banyak negara-negara importer memberikan batasan dan aturan yang pada dasarnya untuk melindungi konsumen dari setiap komoditas yang akan diimpor. Uni Eropa sebagai salah satu impotir terbesar dunia akan produk udang memiliki pola perdagangan yang jauh lebih kompleks dan rumit jika dibandingkan dengan Jepang dan Amerika Serikat.

Dalam skripsi ini kebijakan nontarif dan administratif yang memberatkan Indonesia untuk meningkatkan nilai ekspor produk perikananannya ke Uni Eropa adalah CD 2010/220 dan catch certification untuk perikanan tangkap. Melalui data kasus notification selama tahun 2004-2011, tercatat bahwa Indonesia mengalami kasus notification dari European-RASFF sebanyak 149 kasus dengan 169 alasan penolakan untuk produk ikan dan 34 kasus dengan 37 alasan penolakan untuk produk udang. Notification yang diterima oleh Indonesia adalah karena melebihi batas kandungan maksimum logam berat dan histamin untuk produk ikan dan mengandung antibiotik untuk produk udang.

Kemudian perbedaannya dengan pembahasan penulis ialah penerapan kebijakannya hanya beberapa tidak menyeluruh, maka penulis akan menambahkannya. Skripsi ini dijadikan penulis sebagai latar belakang pada skripsi.

Menurut Andriyono Kilat Adhi (2006, 2-4) tentang Embargo Produk Perikanan Indonesia di Uni Eropa, Komisi Eropa tanggal 21 Maret 2006 telah mengeluarkan keputusan untuk melakukan wajib kontrol terhadap produk impor perikanan asal Indonesia di setiap pelabuhan di 25 negara anggota Uni Eropa. Keputusan itu merupakan pukulan berat bagi Indonesia. Keputusan ini diambil setelah memperoleh laporan hasil Tim Inspektur Veteriner UE ke Indonesia, Oktober 2005. Langkah ini adalah reaksi atas banyaknya kasus Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) yang menimpa produk ekspor perikanan Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan makin banyaknya perusahaan pengolah perikanan Indonesia dalam daftar alert system dengan frekuensi yang cenderung meningkat. Masalah utama ekspor perikanan Indonesia ke UE adalah kualitas yang tak sesuai standar di Eropa.

Penyebabnya antara lain ditemukannya kandungan udang tercemar antibiotik *chloramphenicol* dan *nitrofurans*, serta produk ikan yang mengandung

bakteri *Escheria coli*. Tercantumnya Indonesia dalam daftar alert system tersebut, menunjukkan produk perikanan Indonesia dianggap membahayakan konsumen, sehingga Komisi Eropa melakukan tindakan pencegahan saat masuk ke pelabuhan Uni Eropa. Uni Eropa telah menolak dan mengembalikan ke negara asal atau menghancurkannya. Ini menyebabkan kerugian yang tidak sedikit bagi eksportir perikanan Indonesia. Peringatan terhadap kurang sesuai mutu produk perikanan Indonesia, karena faktor sanitasi dan kesehatan yang masuk ke negara anggota UE, telah berulang kali disampaikan kepada otoritas yang berwenang di Indonesia, yang sejak tahun 2005 dipegang oleh Dirjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan, Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP).

Dari inspeksi tim veteriner UE ke Indonesia bulan Oktober 2005, banyak temuan yang diperoleh. Salah satu yang penting adalah DKP dianggap belum melakukan fungsi kontrol dalam proses produksi perikanan, baik dalam pelaksanaan dan penentuan standar oleh perusahaan pengolah yang berlaku secara nasional. Ini terlihat dengan banyaknya penemuan produk yang secara higienis tidak memenuhi syarat serta banyaknya perusahaan Indonesia yang masuk daftar alert system. Langkah yang harus segera dilakukan adalah melakukan evaluasi terhadap 185 perusahaan yang telah disetujui. Menurut Komisi Eropa, banyaknya perusahaan tersebut menyulitkan kontrol, monitoring dan pembinaan terhadap masalah sanitasi dan kesehatan. Semakin sedikit jumlah perusahaan yang disetujui, kontrol akan semakin mudah. Kontrol yang ketat harus dilakukan Laboratorium Penguji Mutu. Hanya produk ekspor yang memenuhi standar dan mutu yang dipersyaratkan UE yang boleh dikirim ke Eropa .

Perbedaan jurnal ini dengan penulisan saya ialah pada pembahasannya dimana saya membahas notifikasi tidak hanya pada 2005 dan 2006 namun membahas pula pada 2011. Dimana notifikasi tersebut diberikan kembali oleh pihak Uni Eropa. Namun dalam jurnal ini membantu saya dalam menambahkan latar belakang dimana saya mendapatkan info mengenai Indonesia mendapatkan sebab awal notifikasi RASFF diterima.

## I.6 Kerangka Pemikiran

### I.6.1 Teori Diplomasi

Menurut S.L Roy, diplomasi adalah teknik upaya dan cara untuk mewujudkan kepentingan dan tujuan yang telah diruskan dalam politik luar negeri dengan menggunakan segala kekuatan yang dimiliki. Karena politik luar negeri suatu Negara juga mempertimbangkan kepentingan nasionalnya termasuk kepentingan ekonominya, maka politik luar negeri menjadi sumber kebijakan negara tersebut dalam pengaplikasian pembuatan kebijakan negara tersebut dalam pengaplikasian pembuatan kebijakan luar negeri.

Menurut S.L Roy bahwa diplomasi adalah:

“Sebuah hubungan yang dilakukan antar negara yang dilakukan dengan cara negosiasi, seni mengedepankan kepentingan suatu negara melalui negosiasi dengan cara-cara damai apabila mungkin dalam hubungan dengan negara lain, jika cara lain gagal cara ancaman nyata sebagai cara nyata untuk mencapai tujuan-tujuannya”. (Roy 2008, hlm.5)

Menurut Hans J. Morgenthau tugas diplomasi dapat dibagi dalam empat pokok:

- a. Diplomasi harus membentuk tujuan dalam rangka kekuatan yang sebenarnya untuk mencapai tujuan tersebut. Suatu negara yang ingin menciptakan tujuan-tujuannya yang belum dicapai haruslah berhadapan dengan suatu resiko untuk perang. Karena itu diperlukannya sukses diplomasi untuk mencoba mendaptkan tujuannya tersebut sesuai dengan kekuatannya.
- b. Disamping melakukan penilaian tentang tujuan-tujuannya dan kekuatannya sendiri, diplomasi juga harus mengadakan penilaian tujuan dan kekuatan dari negara-negara lainnya. Didalam hal ini, suatu negara harus menghadapi resiko akan terjadinya peperangan, apabila diplomasi yang dilakukannya itu salah dalam menilai mengenai tujuan dan kekuatan negara-negara lainnya.
- c. Diplomasi haruslah menentukan dalam hal apa perbedaan dalam tujuan-tujuan itu dapat cocok satu sama lain. Diplomasi harus dilihat apakah kepentingan negaranya sendiri dengan negara lain cocok. Jika jawabannya “tidak”, maka harus dicari jalan keluar untuk menunjukkan kepentingan-kepentingan tersebut.
- d. Diplomasi harus menggunakan cara-cara yang pantas dan sesuai seperti komromi, bujukan, dan bahkan kadang-kadang acaman kekerasan untuk mencapai tujuan-tujuannya.

Kegiatan diplomasi berkaitan erat dengan pelaksanaan politik luar negeri suatu negara dalam hubungannya dengan negara lain karena diplomasi merupakan suatu tahapan dalam menjalankan politik luar negeri suatu negara. Kegiatan diplomasi berkaitan erat dengan pelaksanaan politik luar negeri suatu negara

dalam hubungannya dengan negara lain karena diplomasi merupakan suatu tahapan dalam menjalankan politik luar negeri suatu negara. Dalam mempelajari diplomasi pada umumnya harus ditinjau hubungan antar negara dan politik luar negerinya, sehingga hubungan diplomasi dan politik luar negeri suatu negara mempunyai interelasi yang saling mempengaruhi satu sama lain (Suryokusumo 2004, hlm.12).

Tujuan utama suatu negara mengadakan hubungan diplomasi adalah untuk mendapatkan keuntungan yang lebih dari negara lain, menjaga hubungan dengan negara lain, dan menjaga keserasian antar negara. Dalam diplomasi tingkat tinggi, dilakukan pertahapan yang biasanya dilakukan oleh aktor negara yang diwakili oleh para kepala negara yang dilakukan secara langsung dalam sebuah forum diskusi dengan aktivitas berupa penukaran ide atau gagasan. Namun seiring dengan kompleksitas masalah yang dihadapi dalam perkembangannya maka secara umum hubungan diplomatik saat ini dilakukan secara tidak langsung yaitu melalui tahapan yakni pengiriman utusan berupa duta ataupun perwakilan-perwakilan yang dikirim oleh negaranya (Feiltham 1998, hlm.45).

Praktik diplomasi mensyaratkan adanya batasan dari kebijakan luar negeri. Kebijakan semacam itu dibuat untuk mempertimbangkan berbagai aspek seperti geografi, kebutuhan ekonomi dan sumber daya, strategi dan keperluan pertahanan, adanya persekutuan dengan negara lain, dan lain sebagainya. Diplomasi dapat diselenggarakan dalam pertemuan khusus atau konferensi umum. Diplomasi berupaya untuk merubah kebijakan, tindakan, tujuan dan sikap pemerintahan negara lain dan diplomat-diplomatnya melalui persuasi, menawarkan penghargaan, saling mempertukarkan konsesi, atau mengirimkan ancaman (Djelantik 2008, hlm.4).

### **I.6.2 Konsep Kebijakan Non Tarif Dalam Perdagangan Internasional**

Kebijakan non tarif adalah berbagai kebijakan perdagangan bea masuk yang dapat menimbulkan distorsi, sehingga mengurangi potensi manfaat perdagangan Internasional (Apridar 2009, hlm.116). Semua kebijakan ekspor yang tidak berkaitan dengan pengenaan pajak atau pungutan impor dan menjadi hambatan bagi pelaku eksportir dapat dimasukkan ke dalam hambatan nontarif yang ternyata menjadi hambatan paling dominan. Masalah hambatan nontariff (non-tariff

barriers) dalam perundingan putaran Uruguay juga merupakan bagian dari negosiasi dibidang market access. Pelaksanaan perundingan bidang non tariff pada perundingan Uruguay Round dilakukan melalui beberapa tahapan.

Masalah hambatan nontariff sebenarnya telah dibicarakan semenjak Perundingan Putaran Tokyo yang dilanjutkan dalam perundingan Putaran Uruguay, baik pada pertemuan tingkat menteri di Punta del Este tahun 1986 yang menghasilkan deklarasi Punta del Este, maupun perundingan siding Mid-Term Review di Montereal.

Dalam mandat Deklarasi Punta del Este, menyangkut bidang non tarif dinyatakan bahwa:

“Negotiation shall aim to reduce or eliminate nontariff measures, including quantitative restrictions without prejudice to any action to be taken in fulfillment of rollback commitment”.

“... Transparence will be ensured in negotiations which results are to be applied in accordance with the basic principle of the Deneral Agreement”.

“... To ensure the concession to reduce or eliminate nontariff measures are not subsequently nullified or impaired, participant agree to explore the most appropriate measures to achieve this project” (Sood 2011, hlm.86).

Hambatan nontarif/*non tariff barrier* adalah hambatan terhadap arus barang ke dalam suatu negara yang disebabkan tindakan selain penerapan tarif atas suatu barang, misalnya berupa penerapan standar tertentu atas suatu barang impor yang sedemikian sulit dicapai oleh para eksportir (Serian & Ariawan 2014, hlm.39). Kesepakatan akan konsep *Sanitary and Phytosanitary* (SPS) yang mencakup keamanan pangan (*food safety attributes*) dan kandungan gizi (*nutrion attributes*) yang ditetapkan oleh Komisi Eropa bila tidak dipenuhi, produk udang Indonesia akan mengalami banyak hambatan yang akhirnya berakibat penolakan dengan alasan non tariff barrier to trade. Hambatan nontarif ini pada hakekatnya menjadi hambatan utama dan sering melebar ke berbagai hal.

Penggunaan kebijakan non-tarif (NTMs) oleh negara-negara di dunia meningkat tajam seiring dengan banyaknya kerja sama ekonomi di bidang liberalisasi tarif. NTMs didefinisikan sebagai langkah-langkah kebijakan yang memiliki efek membatasi perdagangan tanpa melanggar hukum perdagangan internasional sedangkan hambatan non-tarif (NTBs) didefinisikan sebagai instrumen kebijakan yang melanggar hukum perdagangan internasional (Indonesia. 2011, hlm 11)

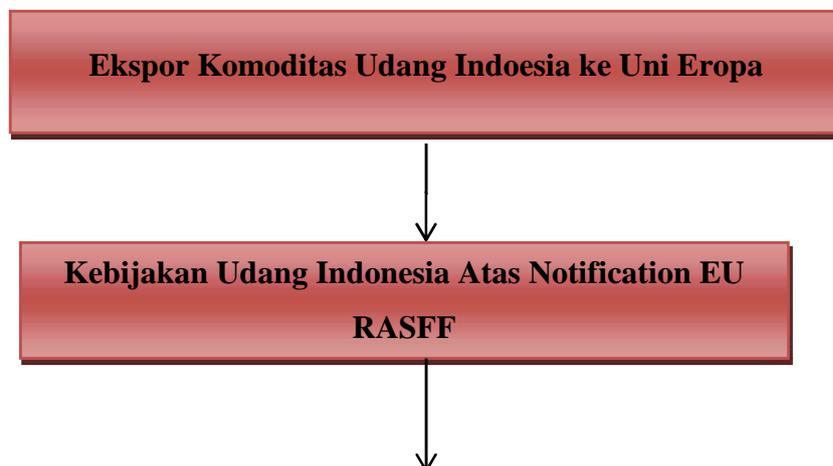
Perhatian utama Uni Eropa saat ini berada pada bahan pangan yang masuk ke Uni Eropa. Menerapkan persyaratan mutu bagi produk yang diimpor sudah menjadi hak importir dalam menjamin dan melindungi keselamatan konsumen. Ketentuan-ketentuan dari kelompok negara di Uni Eropa dapat yang diidentifikasi sebagai hambatan nontarif adalah sebagai berikut (Hady 2004, hlm.32):

- a. Kondisi kesehatan dalam produksi dan penempatan di pasar-pasar produk perikanan.
- b. Peraturan syarat hygiene minimum yang harus diterangkan pada produk perikanan tangkap di tempat-tempat pelabuhan kapal perikanan.
- c. Pengaturan maksimal kontaminasi-kontaminasi makanan.

Dengan kata lain hambatan non-tarif adalah kebijakan non-tarif yang menyebabkan *unfair impediments* pada perdagangan. Jenis-jenis hambatan non-tarif antara lain mencakup kuota impor, subsidi pemerintah, SPS, hambatan teknis, larangan, dan lain-lain (Indonesia, 2011, hlm. 28).

Hambatan perdagangan berupa kuota atau hambatan perdagangan lainnya berupa pembatasan jumlah, izin impor, biaya-biaya yang dikenakan oleh kapabeanan, prosedur kapabeanan, subsidi ekspor, tingkat standar yang tidak beralasan atau prosedur standar yang berlebihan, pembatasan dalam pembelian barang dan jasa pemerintah, perlindungan hak milik intelektual yang berlebihan dan hambatan yang menolak atau memberlakukan akses pasar yang sangat sulit untuk barang dan jasa dari luar negeri dikelompokkan dalam hambatan non tarif (Indonesia, 1998, hlm 10).

### I.7 Alur Pemikiran





**Gambar 1 Alur Pemikiran**

## **I.8 Metode Penelitian**

### **I.8.1 Jenis Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Untuk menganalisa bentuk upaya pemerintah Indonesia dalam menyikapi notification RASFF Uni Eropa terhadap ekspor komoditas udang Indonesia periode 2009-2013.

### **I.8.2 Teknik Pengumpulan Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- a. Data primer yang menggunakan data-data resmi volume /nilai ekspor udang Indonesia ke Uni Eropa pada tahun 2008-2013 dan dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Negara. Dalam penelitian ini penulis telah melakukan wawancara dengan Ibu Heni Irawati selaku Kepala Subidang Harmonisasi di Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia, Pusat Sertifikasi Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan, BKIPM.
- b. Data Sekunder yang diperoleh dengan melalui studi pustaka (library research) dengan bahan pustaka seperti buku Hukum Perdagangan Internasional, jurnal ilmiah Melisa Sunorita didalam yang berjudul Kebijakan Hambatan Non Tarif Di Pasar Uni Eropa Terhadap Ekspor Komoditas Udang Indonesia, surat kabar, bulletin, media massa majalah Tempo, artikel dari Kementerian Kelautan dan Perikanan dan situs

internet resmi Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia [www.kkp.go.id](http://www.kkp.go.id) untuk memperoleh data yang lengkap, akurat dan relevan.

### **I.8.3 Teknik Analisis Data**

Data-data yang telah dikumpulkan akan dianalisa dengan menggunakan teori dan konsep sebagai panduan untuk menganalisis data-data yang telah ada. Kemudian disaring lagi sehingga mendapatkan data yang bisa sesuai dengan permasalahan yang dibahas di dalam penelitian ini.

### **I.9 Sistematika Penulisan**

Untuk memperjelas pemahaman terhadap skripsi ini, maka penulis akan membaginya berdasarkan sistematika berikut.

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Merupakan bab yang berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, model analisis, kerangka teori, alur pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II PERDAGANGAN INDONESIA DAN UNI EROPA DALAM KOMODITAS UDANG TAHUN 2009-2013**

Menjelaskan tentang kerja sama Indonesia dan Uni Eropa. Menjelaskan mengapa Uni Eropa melakukan tuduhan kasus notification RASFF komoditi. Menjelaskan bagaimana pada akhirnya muncul upaya diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia terhadap teguran notification RASFF pada udang Indonesia.

#### **BAB III UPAYA PEMERINTAH INDONESIA DALAM MENANGANI DAN MENYIKAPI NOTIFICATION RASFF UNI EROPA TERHADAP INDONESIA**

Membahas tentang bagaimana upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terkait teguran notification RASFF terhadap udang Indonesia.

Menjelaskan hasil dari diplomasi Pemerintah Indonesia terhadap upaya tersebut.

#### BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini, berisikan kesimpulan dan analisa penulisan dalam penelitian hasil upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap pemeberian notification RASFF Uni Eropa pada Undang Indonesia.

