

**PENERAPAN *AGREEMENT ON SANITARY AND
PHYTOSANITARY MEASURES* DI INDONESIA :
HARMONISASI DAN PENERAPAN KEBIJAKAN IMPOR
DALAM MEMERANGI
IMPOR PRODUK PERIKANAN BERBAHAYA
(STUDI KASUS IMPOR UDANG *PENAEUS VANAMAE*)**

TESIS

G.A. KOMANG ARDIYANI

0706174631



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PASCA SARJANA
JAKARTA
DESEMBER 2008**

**PENERAPAN *AGREEMENT ON SANITARY AND
PHYTOSANITARY MEASURES* DI INDONESIA :
HARMONISASI DAN PENERAPAN KEBIJAKAN IMPOR
DALAM MEMERANGI
IMPOR PRODUK PERIKANAN BERBAHAYA
(STUDI KASUS IMPOR UDANG *PENAEUS VANAMAE*)**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk
Memperoleh Gelar Magister Hukum**

G.A. KOMANG ARDIYANI

0706174631



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
MAGISTER ILMU HUKUM
HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
DESEMBER 2008**

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : G. A. Komang Ardiyani

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul : Penerapan Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures Di Indonesia : Harmonisasi dan Penerapan Kebijakan Impor Dalam Memerangi Impor Komoditi Perikanan Berbahaya (Studi Kasus Pada Udang Impor Jenis *Penaeus Vanamae*)

Telah Berhasil Dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H.,LL.M.,Ph. D (.....)

Penguji : Adolf Warouw, S.H., LL.M (.....)

Penguji : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Desember 2008

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Perdagangan Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

- (1) Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., L.LM, Ph.D., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Dra. Erna Winarni W, yang telah banyak memberikan bantuan dukungan moral maupun material bagi saya;
- (3) Orang tua dan keluarga saya yang dengan penuh kasih telah memberikan dukungan moral dan material;
- (4) Sahabat-sahabat, rekan-rekan Inspektorat Jenderal Departemen Perdagangan, khususnya Inspektorat II, dan rekan-rekan mahasiswa MITL yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 30 Desember 2008

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : G. A. Komang Ardiyani

NPM : 0706174631

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Penerapan Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures Di Indonesia : Harmonisasi dan Penerapan Kebijakan Impor Dalam Memerangi Impor Komoditi Perikanan Berbahaya (Studi Kasus Pada Undang Impor Jenis *Penaeus Vanamae*)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 30 Desember 2008

Yang menyatakan

(G. A. Komang Ardiyani)

ABSTRAK

Nama : G. A. Komang Ardiyani

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Judul : Penerapan *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures* Di Indonesia : Harmonisasi dan Penerapan Kebijakan Impor Dalam Memerangi Impor Komoditi Perikanan Berbahaya (Studi Kasus Pada Udang Impor Jenis *Penaeus Vanamae*)

Tesis ini membahas tentang penerapan *Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* di Indonesia melalui kebijakan impor udang dan kebijakan di bidang kelautan dan perikanan serta menganalisa efektifitas kebijakan impor tersebut, khususnya kebijakan impor udang guna mencegah masuknya komoditi udang impor yang berbahaya bagi kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, dan sistem pembudidayaan udang di Indonesia dalam era perdagangan global dengan tetap melindungi kepentingan nasional. Penelitian ini menggunakan kajian hukum normatif sekaligus juga empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan impor, khususnya kebijakan impor udang telah cukup efektif dalam mengakomodir kepentingan nasional yakni untuk melindungi kesehatan masyarakat/konsumen udang serta sistem budidaya udang lokal. Hasil penelitian menyarankan bahwa dalam setiap pembuatan kebijakan impor, khususnya yang berkaitan dengan impor komoditi perikanan, harus memperhatikan beberapa jenis penyakit ikan dan penyebarannya, harus ada peningkatan “capacity building” bagi sumber daya manusia dan infrastruktur, harus lebih meningkatkan pengawasan terhadap masuknya komoditi perikanan dengan memperhatikan fakta-fakta terkait persyaratan kesehatannya.

Kata kunci:

Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, Kebijakan impor udang, Harmonisasi

ABSTRACT

Name : G. A. Komang Ardiyani

Study Program : Magister of Law

Judul : Application of Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures In Indonesia : Harmonization and Assembling Import Policy in War on Dangerous Fishery Commodity (Study Case on Shrimp Import Species *Penaeus Vanamae*)

This Thesis examines the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement) in Indonesia through the shrimp import policy and policy on maritime and fishery affairs. It also analyzes the effectiveness of the mentioned policy, in particular the import policy of shrimp to prevent any entry of imported shrimps which could endanger human beings, domesticated animal health safety and shrimp cultivation system in Indonesia within the world trade era by permanently providing protection to our national interest. This research uses (verdict of law) as well as empirical. The research result shows that import policy, especially on shrimp import has been effective enough in accommodating national interest, which is to protect the people/consumer health and the local shrimp cultivation system. It also suggests that every import policy product, in particular the ones that are interrelated with fishery import commodity, needs to pay more attention to various kinds of fish disease and (spreading). Hence there should be "Capacity Building" improvement in human resources and infrastructure. We should increase more supervision concerning all fishery commodity imports through better health requirements.

Keywords :

Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, Import Regulation of Shrimp, Harmonization

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	8
D. Landasan Teori dan Konseptual	8
F. Metodologi Penelitian	11
G. Batasan Penelitian	13
BAB II. KETENTUAN WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO) TERKAIT PERDAGANGAN KOMODITI PERIKANAN JENIS UDANG YANG BERBAHAYA BAGI KESEHATAN MANUSIA, HEWAN, DAN SISTEM BUDIDAYA UDANG	
A. Latar Belakang Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures	14
B. Pokok-pokok Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures	18
C. Dampak Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures Bagi Negara Berkembang	28

BAB III. ANALISIS KESESUAIAN PENERAPAN KETENTUAN AGREEMENT ON THE APPLICATION OF SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES DI INDONESIA

A.	Kebijakan Di Bidang Impor	32
1.	Kebijakan Umum Di Bidang Impor	35
2.	Kebijakan Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya	38
B.	Kebijakan Di Bidang Kelautan dan Perikanan.....	40
1.	Kebijakan Tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan	40
2.	Kebijakan Tentang Perikanan	48
3.	Kebijakan Tentang Karantina Ikan	50

BAB IV. PENERAPAN KEBIJAKAN IMPOR DI INDONESIA DALAM MEMERANGI IMPOR KOMODITI UDANG BERBAHAYA

A.	Kebijakan Larangan Sementara Impor udang Spesies Tertentu...	53
1.	Latar Belakang Penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia	53
2.	Kronologis Peraturan Bersama Mengenai Impor Udang ...	55
B.	Analisis Kasus Impor Udang Jenis <i>Penaeus Vanamae</i>	66

BAB V. PENUTUP

A.	Kesimpulan	71
B.	Saran	75

DAFTAR REFERENSI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perdagangan merupakan salah satu kegiatan yang memegang peranan penting dalam kehidupan terutama terhadap upaya peningkatan perekonomian negara. Gunarto Suhardi mengatakan bahwa perdagangan internasional terjadi karena adanya beberapa motivasi yang mendorongnya, antara lain :¹

1. Memperoleh keuntungan yang lebih besar. Perolehan keuntungan yang lebih besar akan berdampak terhadap meningkatnya investasi dan omzet penjualan. Dan pada akhirnya pemerintah pun akan mendapat keuntungan dari adanya peningkatan investasi maupun omzet penjualan ini, salah satunya yakni dengan menaikkan pajak penghasilan.
2. Efisiensi dan pemberdayaan faktor-faktor produksi dalam negeri. Dengan adanya efisiensi produksi, maka dapat dilakukan penghematan biaya.
3. Adanya kesadaran bahwa perdagangan internasional dapat menjadi sumber kemakmuran dan kesejahteraan.

Dari motivasi tersebut, jelas terlihat bahwa perdagangan internasional memberikan manfaat terhadap kemajuan sektor perekonomian suatu negara.

Kegiatan perdagangan tidak hanya dilakukan antar masyarakat dalam satu negara, melainkan juga antar negara di dunia. Dalam perkembangannya, kegiatan perdagangan, terutama yang melibatkan 2 negara atau lebih, semakin lama nampaknya semakin kompleks, sehingga

¹ Gunarto Suhardi, 2004, *“Beberapa Elemen Penting Dalam Hukum Perdagangan Internasional”*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, h.51.

menimbulkan suatu pemikiran bahwa perlu dibentuk suatu organisasi internasional di bidang perdagangan yang mempunyai aturan-aturan yang wajib ditaati oleh anggotanya. Berdasarkan pemikiran tersebut, saat ini telah dibentuk organisasi internasional yang khusus mengatur kegiatan perdagangan dunia yang dikenal dengan *World Trade Organization* (WTO). Pembentukan WTO terjadi pada saat dilakukannya putaran Uruguay (*Uruguay Round*), karena masih lemahnya dasar hukum General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994). Kelemahan ini disebabkan adanya dua masalah yang menjadi agenda dalam Putaran Uruguay namun pada waktu itu belum pernah ditangani oleh GATT yakni perdagangan jasa (*services*) dan hak atas kekayaan intelektual (*intellectual property rights*). Selanjutnya melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), Indonesia secara resmi meratifikasi GATT 1994 dan menjadi anggota WTO.²

Di dalam Konvensi Vienna (*The Vienna Convention on The Law of Treaties, May 23, 1969*), dinyatakan bahwa ratifikasi menimbulkan akibat hukum eksternal maupun internal bagi negara yang melakukannya, sehingga sebagai konsekuensinya semua produk perundang-undangan nasional harus mengacu pada prinsip liberalisasi perdagangan sebagaimana dirumuskan dalam WTO.³ Berdasarkan pernyataan ini, maka negara-negara yang telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) harus tunduk dan segera melakukan penyesuaian terhadap ketentuan WTO dalam pembuatan regulasi domestiknya. Namun demikian, WTO masih memberikan keleluasaan bagi anggotanya untuk

² Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral, Departemen Luar Negeri, "*Sekilas WTO (World Trade Organization)*", Penerbit Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral, Departemen Luar Negeri, Jakarta, Edisi keempat, 2006, h.1

³ Agus Brotosusilo, "*Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional : Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard*", (Ringkasan Disertasi doktor Universitas Indonesia, 2006), h.2

membuat kebijakan asalkan tidak bertentangan dengan aturan dasar WTO yang telah disepakati bersama. Terkait dengan hal ini, negara anggota memiliki hak dan kewajiban tersendiri, yakni hak untuk mengatur kelancaran perdagangan internasional kearah pencapaian keuntungan bersama, sekaligus mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya perdagangan multilateral pada komoditi atau produk-produk tertentu yang membahayakan kesehatan dan keselamatan warga negaranya, lingkungan hidup, maupun makhluk hidup lain yang berada di dalam wilayahnya.

Kewajiban negara untuk mencegah terjadinya perdagangan barang-barang yang membahayakan kesehatan dan keselamatan warga negara tersebut dituangkan dalam kebijakan pemerintah di berbagai bidang, misalnya peraturan tentang produksi yang tidak boleh bertentangan dengan kelestarian alam, tidak bertentangan dengan prinsip kesehatan, tidak berkenaan dengan kejahatan narkoba atau terorisme, tidak mengandung bahan-bahan yang berbahaya dan sebagainya.⁴

Adapun sistem perdagangan multilateral WTO diatur melalui suatu persetujuan yang berisi aturan-aturan dasar perdagangan internasional sebagai hasil perundingan yang telah ditandatangani oleh negara-negara anggota, sehingga mengikat pemerintahnya untuk mentaati persetujuan tersebut dalam pelaksanaan kebijakan perdagangannya.⁵

Persetujuan-persetujuan dalam WTO tersebut terkait dengan sektor-sektor sebagai berikut :⁶

1. Agreement on Agriculture (persetujuan tentang Produk Pertanian);
2. Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures (Persetujuan tentang Perlindungan Kesehatan Manusia, Hewan dan Tanaman);
3. Agreement on Textiles and Clothing (Persetujuan mengenai Tekstil dan Pakaian Jadi);
4. Agreement on Technical Barriers to Trade (Persetujuan Hambatan Teknis di bidang Perdagangan);
5. Agreement on Trade-Related Investment Measures (Persetujuan tentang Kebijakan Investasi yang berkaitan dengan Perdagangan);

⁴Op.cit, h.10-11

⁵ ibid

⁶ Website : [http://www.wto.org/World Trade Organization \(WTO\)/Organisasi Perdagangan Dunia](http://www.wto.org/World Trade Organization (WTO)/Organisasi Perdagangan Dunia), oleh Dr. Iskandar Panjaitan dan Ratna Juwita Supratiwi, diakses tgl.27 November 2008

6. Agreement on Implementation of Article VI /Persetujuan tentang Pelaksanaan Pasal VI (*Anti-dumping and Countervailing Duties*/Tindakan anti-dumping);
7. Agreement on Implementation of Article VII /Persetujuan tentang Pelaksanaan Pasal VII (Customs Valuation Methods/Penilaian Pabean);
8. Agreement on Preshipment Inspection (Persetujuan tentang Pemeriksaan sebelum Pengapalan);
9. Agreement on Rules of origin (Persetujuan tentang Asal Barang);
10. Agreement on Import Licensing Procedures (Persetujuan tentang Tata Cara Perijinan Impor);
11. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (Persetujuan tentang Subsidi dan Tindakan Pengimbangan); dan
12. Agreement on Safeguards (Persetujuan tentang Tindakan Pengamanan).

Dari beberapa persetujuan yang diatur dalam WTO, dapat dilihat bahwa organisasi perdagangan dunia ini pada prinsipnya mengatur mengenai :⁷

1. Barang/goods (General Agreement on Tariff and Trade/ GATT);
2. Jasa/services (General Agreement on Trade and Services/ GATS);
3. Kepeimlikan intelektual (Trade-Related Aspects of Intellectual Properties/TRIPs); dan
4. Penyelesaian sengketa (Dispute Settlements).

Berdasarkan persetujuan-persetujuan yang diatur dalam GATT-WTO, mengenai perdagangan komoditi perikanan ini pengaturannya sangat erat dengan persetujuan Sanitary dan Phytosanitary (*Agreement on The Sanitary and Phytosanitary Measures* atau selanjutnya disebut *SPS Agreement/Kesepakatan SPS*). Hal ini mengingat komoditi udang tidak hanya diperdagangkan sebagai pemenuhan kebutuhan konsumsi masyarakat, melainkan juga sebagai bibit dalam pengembangan budidaya udang di negara pengimpor. Terkait dengan persetujuan-persetujuan yang telah disepakati para anggota, Indonesia sejak meratifikasi GATT 1994 dan menjadi anggota WTO telah melaksanakan berbagai penyesuaian dalam peraturan/kebijakan perdagangannya menurut ketentuan *World Trade Organization* (WTO), termasuk penyesuaian terhadap kesepakatan

⁷ ibid

SPS yang dituangkan dalam beberapa kebijakan, terutama kebijakan impor komoditi perikanan.

Penyesuaian terhadap kesepakatan tersebut, mengakibatkan Indonesia dan seluruh negara anggota harus saling melindungi kesehatan sumber daya alam dan kesehatan manusia dari serangan penyakit dan bahan-bahan beracun yang bersumber atau terkandung dalam produk-produk perikanan yang diperdagangkan, termasuk udang, serta mencegah atau membatasi penyebaran hama dan penyakit yang telah ada di wilayah masing-masing negara anggota.

Pencegahan masuknya penyakit dan zat-zat berbahaya melalui importasi komoditi perikanan, dalam hal ini udang, sesuai dengan tujuan dari program *revitalisasi* pertanian, perikanan, dan kehutanan (PPK), yakni untuk meningkatkan produksi dan daya saing produk perikanan Indonesia.⁸ Dengan adanya upaya pencegahan masuknya penyakit virus pada komoditi perikanan tersebut, maka udang dalam negeri akan terhindar dari penularan virus penyakit yang dibawa oleh udang impor sehingga tidak akan mengakibatkan penurunan kualitasnya.

Pada era globalisasi perdagangan, Indonesia harus lebih berhati-hati dalam melakukan segala bentuk perdagangan, terutama di bidang impor perikanan (khususnya udang) sebagai salah satu komoditi penting, guna memperkecil resiko yang dapat mengurangi daya saing akibat masuknya suatu penyakit yang dibawa oleh produk impor tersebut. Hal ini sangat penting karena dalam proses kegiatan budidaya sangat sulit dilakukan penelusuran dan pengendaliannya.⁹ Mengingat sulitnya melakukan penelusuran dan pengendalian terhadap resiko yang muncul akibat adanya kegiatan importasi komoditi perikanan, maka setiap resiko yang akan mengurangi daya saing tersebut hendaknya dieliminir.

Impor udang baik dalam keadaan hidup (untuk keperluan peningkatan produksi) maupun keadaan mati (untuk komoditas perdagangan) mengandung resiko akan membawa penyakit dan

⁸ Direktorat Impor, Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan RI, "*Resiko Impor Udang Putih Beku Ke Wilayah Indonesia*", 2007, h.1

⁹ Ibid

menimbulkan wabah yang berakibat membahayakan industri budidaya perikanan maupun masyarakat/konsumen¹⁰ udang. Adapun kejadian wabah yang selama ini terjadi di Indonesia selalu berkaitan dengan impor ikan/udang yang membawa patogen dan tidak terdeteksi. Udang impor yang pernah diketahui dan terdeteksi membawa penyakit virus dan zat-zat berbahaya lainnya yakni udang impor yang berasal dari China. Selama ini China sebagai salah satu negara yang sedang berupaya memacu produksi perikanan khususnya komoditas udang, terungkap tidak ketat dalam hal pengaturan dan pembatasan (regulation and restriction) keluar dan masuknya produk perikanan (Yan et.al, 2004).¹¹ Dengan demikian, upaya impor udang dari China perlu mendapat perhatian yang serius, mengingat besarnya potensi masuknya penyakit baik jenis baru maupun jenis yang sudah ada yang dapat mengganggu keberhasilan revitalisasi yang sudah dan akan dilakukan.

Di Indonesia, titik rawan awal dari masuknya penyakit pada komoditi perikanan seperti udang adalah (1) pada bongkar dan pengambilan sample untuk pemeriksaan karantina, (2) saat penempatan pada *cold storage*¹² sebelum masuk *processing plant*, (3) saat pembersihan, *defrozen*, dan *piling* yang ternyata diketahui tidak mematikan virus/hama/penyakit pada udang tersebut meskipun telah melalui pembekuan. Masuknya bibit penyakit yang terdapat pada produk perikanan (udang) tersebut biasanya melalui air yang justru digunakan sebagai sarana pembersihan dimana ada kemungkinan udang tersebut tercecer dan masuk dalam sistem perairan pada waktu pembersihan.¹³

Berdasarkan tingginya resiko terhadap terjangkitnya penyakit virus yang dibawa oleh udang impor yang membahayakan kesehatan manusia, hewan, dan sistem pembudidayaan produk perikanan melalui importasi

¹⁰ Menurut Ketentuan Umum Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

¹¹ Direktorat Impor, opcit

¹² Cold storage adalah tempat penyimpanan khusus untuk udang/ikan beku di pusat karantina ikan.

¹³Opcit

udang, jelas diperlukan suatu aturan yang tegas untuk melindungi masyarakat dan komoditi udang lokal dari penyebaran virus dan zat-zat berbahaya tersebut. Selain itu, dalam penerapannya pun diperlukan pengembangan sikap ketelitian dan prinsip kehati-hatian dalam melakukan impor komoditi perikanan khususnya udang, guna mencegah atau memperkecil resiko masuk dan berkembangnya penyakit yang dibawa oleh komoditi impor agar dapat melindungi masyarakat sebagai konsumen serta sistem budidaya/pengembangan perikanan nasional sebagai komoditi penting dalam perdagangan, namun tidak melakukan restriksi perdagangan. Dengan demikian, upaya pencegahan masuknya penyakit virus yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi kesehatan udang lokal, dan juga masyarakat/konsumen udang, telah konsisten dengan ketentuan yang terdapat dalam kesepakatan SPS.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dikemukakan permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah ketentuan dalam World Trade Organization (WTO) terkait dengan perdagangan komoditi perikanan khususnya udang yang mengandung penyakit maupun zat berbahaya yang dapat mengganggu kesehatan manusia, hewan, dan sistem budidaya udang ?
2. Apakah ketentuan WTO tersebut telah sesuai diterapkan di Indonesia ?
3. Bagaimanakah Penerapan Kebijakan Impor Dalam Memerangi Impor Komoditi Udang Berbahaya di Indonesia ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana WTO mengatur tentang kegiatan perdagangan komoditi perikanan yang mengandung penyakit maupun zat berbahaya, penerapan kesepakatan WTO tersebut dan kesesuaiannya dengan kebijakan impor Indonesia, khususnya impor udang berbahaya, serta untuk mengetahui penerapan kebijakan impor Indonesia sebagai upaya memerangi impor udang berbahaya di Indonesia, guna mendapatkan masukan-masukan bagi penyempurnaan pelaksanaan peraturan selanjutnya.

Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa sumbangan pemikiran bagi praktisi pembuat undang-undang dan para pengambil keputusan dalam menentukan kebijakan berkaitan dengan importasi produk perikanan, juga pihak-pihak yang berkepentingan dalam perdagangan internasional, khususnya yang berhubungan langsung dengan kegiatan impor barang (para importir), serta para petugas yang berwenang dalam mencegah masuknya komoditi udang berbahaya pada tahap awal barang tersebut masuk ke wilayah Indonesia.

D. Landasan Teori dan Konseptual

Dalam penelitian ini, sebagai landasan teoritis dalam menganalisa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya perlindungan produk dalam negeri terhadap bibit penyakit yang terdapat pada udang impor, dipergunakan Theory of Justice menurut pemikiran Frank J. Garcia, dimana disimpulkan bahwa ketiga kategori dalam Theory of Justice liberal (*utilitarian, libertarian, dan egalitarian*) di bidang perdagangan internasional memiliki ciri-ciri sebagai berikut :¹⁴

1. Hukum perdagangan internasional yang adil harus dirumuskan sedemikian rupa untuk melindungi kesetaraan moral seluruh individu yang terpengaruh olehnya. Hal ini meliputi komitmen

¹⁴ Agus Brotosusilo, op.cit., h.9

terhadap free trade sebagai prinsip ekonomi, utamanya untuk mempertahankan prasyarat liberal bagi keadilan;

2. Teori liberal tentang perdagangan yang adil mempersyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional harus beroperasi sedemikian rupa untuk kepentingan negara-negara yang paling tidak diuntungkan, dengan demikian menggarisbawahi pentingnya prinsip “special and differential treatment” sebagai justifikasi bagi hukum perdagangan internasional;
3. “liberal justice” mempersyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional tidak mengorbankan hak-hak asasi manusia, dan perlindungan yang efektif terhadap hak-hak asasi manusia, dalam rangka pencapaian keuntungan.¹⁵

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, dasar pemikiran akan konsep keadilan yang harus dijunjung tinggi dalam melakukan kegiatan perdagangan secara multilateral sangat tepat digunakan. Hal ini dikarenakan persetujuan-persetujuan yang terdapat dalam WTO sebagai hukum perdagangan internasional pada prinsipnya memang menekankan bahwa perlakuan khusus dan berbeda bagi negara-negara berkembang atau terbelakang patut dilakukan mengingat kondisi di negara-negara tersebut berbeda dengan negara maju sehingga sangat sulit untuk menerapkan aturan-aturan WTO dalam kurun waktu yang singkat. Dengan diberikannya kesempatan/jangka waktu yang lebih lama bagi negara berkembang atau terbelakang untuk mengadopsi seluruh ketentuan WTO, maka sistem perdagangan yang adil dalam konsep ini dapat tercapai.

Jadi, pada dasarnya “Theory of Justice” dibutuhkan dalam hukum perdagangan internasional paling tidak untuk 3 hal:¹⁶

Pertama, secara normatif adalah untuk menghindari konflik dan kerancuan institusional maupun doktrinal;

Kedua, untuk memulihkan keadaan-keadaan akibat kegagalan-kegagalan dalam penerapan “free trade”;

¹⁵ ibid

¹⁶ ibid

Ketiga, sebagai penekanan bahwa kewajiban-kewajiban moral liberal harus diterapkan sama, baik terhadap peraturan-peraturan yang mengatur hubungan-hubungan domestik maupun terhadap hukum perdagangan internasional, yang mengatur transaksi-transaksi para mitra dagang asing.

Dari ketiga manfaat “Theory of Justice” di atas, digunakannya teori ini sebagai landasan dalam menganalisa kajian ini terutama terdapat pada point ketiga, dimana dalam kaitannya untuk melindungi kesehatan masyarakat dan sistem budidaya udang dalam negeri, maka perlu dibuat peraturan yang mengatur tentang transaksi-transaksi impor barang ke Indonesia, khususnya komoditi perikanan terutama udang. Teori ini dapat dijadikan landasan dalam menekankan kewajiban moral yang harus ada dalam mengatur transaksi perdagangan baik domestik maupun internasional.

Di samping itu, mengingat saat ini derajat kesehatan manusia telah diakui sebagai bagian dari hak-hak yang mendasar (asasi), maka konsep pemikiran yang dikemukakan oleh *Garcia* ini juga tepat dijadikan sebagai landasan dalam menetapkan hukum perdagangan baik yang berlaku secara nasional maupun internasional guna mewujudkan perlindungan yang efektif atas hak-hak asasi manusia dibidang kesehatan; serta dapat dijadikan sebagai dasar pemikiran dalam menyelesaikan permasalahan di bidang perdagangan yang berhubungan dengan perlindungan kesehatan manusia.

Untuk menghindarkan terjadinya perbedaan pengertian dari istilah-istilah yang digunakan dalam kajian ini, maka pengertian dari istilah-istilah tersebut sebagai berikut :

Impor adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam Daerah Pabean.

Daerah Pabean adalah Wilayah Republik Indonesia yang meliputi wilayah darat, perairan dan ruang udara di atasnya, serta tempat-tempat tertentu di zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen yang di dalamnya berlaku Undang-undang Nomor 10 tahun 1995 tentang kepabeanan.

Barang yang diatur tata niaga impornya adalah barang yang impornya hanya boleh dilakukan oleh perusahaan yang diakui dan disetujui oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan untuk mengimpor barang yang bersangkutan.

Barang yang dilarang impornya adalah barang yang tidak boleh diimpor.

Hama dan penyakit hewan karantina adalah semua hama dan penyakit hewan yang ditetapkan pemerintah untuk dicegah masuknya ke dalam, tersebarnya di dalam, dan keluarnya dari wilayah negara Republik Indonesia.

Hama dan penyakit ikan karantina adalah semua hama dan penyakit ikan yang belum terdapat dan/atau telah terdapat hanya di area tertentu di wilayah negara Republik Indonesia yang dalam waktu relatif cepat dapat mewabah dan merugikan sosio ekonomi atau yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat.

Media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, atau organisme pengganggu tumbuhan karantina adalah hewan, bahan asal hewan, hasil bahan asal hewan, ikan, tumbuhan dan bagian-bagiannya, dan/benda lain yang dapat membawa hama dan penyakit hewan karantina, hama dan penyakit ikan karantina, dan organisme pengganggu tumbuhan karantina.

Petugas karantina hewan, ikan, dan tumbuhan adalah pegawai negeri tertentu yang diberikan tugas untuk melakukan tindakan karantina berdasarkan undang-undang.

E. Metodologi Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan penyelesaian masalah. Adapun cara yang dilakukan untuk melakukan penelitian dalam kajian ini adalah dengan jalan mengidentifikasi dan mengkualifikasi fakta-fakta, dan mencari norma hukum yang berlaku, untuk kemudian mengambil kesimpulan berdasarkan fakta-fakta dan norma hukum

tersebut. Penelitian ini menggunakan kajian hukum normatif untuk memahami penerapan norma-norma hukum terhadap fakta-fakta.¹⁷ Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, dan melakukan studi perbandingan sistem hukum Sanitary and Phytosanitary Agreement dengan kebijakan impor, khususnya kebijakan impor udang di Indonesia.

Dalam hal pengumpulan data dipergunakan kajian empiris untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang berperan dalam peristiwa hukum yang bersangkutan, yang diperoleh melalui wawancara dengan para pihak yang berkepentingan. Pilihan tersebut dilakukan agar dapat memperoleh gambaran yang komprehensif dari fenomena hukum yang dikaji, sehingga gambaran yang dikaji tidak bias normatif (seperti kajian Hans Kelsen), dan juga tidak bias factual (seperti kajian para pakar *Realis*).¹⁸

Adapun data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data sekunder, baik berupa bahan hukum primer maupun sekunder.

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang merupakan peraturan perundang-undangan; sedangkan bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan hukum yang berisi penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer.¹⁹

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa kebijakan terutama yang berkaitan dengan ketentuan Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (Agreement on SPS) dalam WTO dan peraturan dalam hukum nasional Indonesia terutama di bidang impor dan perikanan. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, majalah, artikel, terutama mengenai kasus impor udang, serta makalah-makalah dalam seminar yang terkait dengan penelitian.

¹⁷ *ibid*, h.12

¹⁸ Dennis Lloyd and M.D.A. Freeman, *Introduction to Jurisprudence*, London: Sweet&Maxwell Limited, Seventh Edition: Third Impression, 2004, h. 14; Six Edition, 1994, h. 352. Lihat juga karya Gijssels, Jan and Mark Van Hoecke, diterjemahkan oleh B. Arief Sidarta: Apakah Teori Hukum itu? Penerbitan tidak berkala No.3, Laboratorium Hukum, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 2000. Bandingkan dengan J.J.H. Bruggink: *Rechts Reflecties, Grondbegrippen uit de rechtstheire*. Diterjemahkan oleh B. Arief Sidarta sebagai: *Refleksi Tentang Hukum*. Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996. *Ibid*. hal. 12.

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2005, hal. 56.

F. Batasan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini pembahasannya hanya dibatasi pada permasalahan mengenai pengaturan sanitary dan phytosanitary dalam World Trade Organization (WTO), mengenai penerapan kesepakatan sanitary dan phytosanitary di Indonesia, dan mengenai penerapan kebijakan impor di Indonesia dalam melindungi kesehatan masyarakat dan hewan (udang) sebagai pelaksanaan kesepakatan SPS tersebut. Selanjutnya, hasil penelitian disajikan secara sistematis ke dalam bab-bab sebagai berikut :

Bab pertama, berisi tentang latar belakang masalah, permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teori dan konseptual, metodologi penelitian, dan batasan penelitian.

Bab kedua, tentang kebijakan World Trade Organization (WTO) terkait dengan kegiatan perdagangan komoditi perikanan, khususnya udang berbahaya, yakni *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, yang pembahasannya meliputi latar belakang *Agreement*, pokok-pokok yang diatur dalam *Agreement* tersebut, serta dampak *Agreement* tersebut bagi negara-negara berkembang.

Bab ketiga, membahas tentang penerapan *Agreement On The Application Of Sanitary And Phytosanitary Measures* di Indonesia, terkait dengan perdagangan komoditi perikanan, khususnya udang, yang dibatasi pada kebijakan di bidang perikanan dan kelautan, serta kebijakan impor barang konsumsi tidak tahan lama.

Bab keempat, membahas tentang penerapan kebijakan impor dalam memerangi impor komoditi perikanan berbahaya khususnya udang berbahaya melalui kebijakan tentang larangan sementara impor udang spesies tertentu, serta analisis kasus impor udang jenis *Penaeus Vanamae*; dan bagaimana sebaiknya ketentuan tersebut dibuat.

Bab kelima berisi tentang kesimpulan dan saran-saran.

BAB II
KETENTUAN WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)
TERKAIT PERDAGANGAN
KOMODITI PERIKANAN JENIS UDANG YANG BERBAHAYA
BAGI KESEHATAN MANUSIA, HEWAN, DAN SISTEM
BUDIDAYA UDANG

A. Latar Belakang *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* atau Kesepakatan SPS.

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam WTO terdapat beberapa persetujuan yang merupakan hasil perundingan negara-negara anggota dan dituangkan menjadi aturan-aturan dasar dalam perdagangan internasional. Setiap negara anggota yang telah menandatangani dasar pembentukan WTO dan meratifikasinya ke dalam hukum nasionalnya, maka menjadi terikat untuk mentaati seluruh persetujuan/kesepakatan yang telah ditandatangani. Hal ini berarti dalam melaksanakan kegiatan perdagangan dunia, Indonesia dan negara anggota lainnya harus selalu berpedoman pada kesepakatan-kesepakatan (*Agreement-agreement*) dalam WTO. Dengan demikian, setiap regulasi nasional, terutama yang menyangkut bidang perdagangan tidak boleh bertentangan dengan kesepakatan-kesepakatan tersebut.

Persetujuan (*Agreement*) dalam WTO bermacam-macam dan mempunyai fungsi masing-masing. Namun secara keseluruhan bertujuan untuk mengatur kelancaran kegiatan perdagangan dunia dan menghilangkan segala hambatan perdagangan antar negara anggota. Dari persetujuan-persetujuan tersebut salah satunya mencakup tentang tindakan perlindungan kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan, yang disebut kesepakatan sanitary dan phytosanitary atau disebut kesepakatan SPS (*Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* atau *SPS Agreement*). Kesepakatan SPS ini dimasukkan ke dalam WTO sejak tanggal 1 Januari 1995.

*The SPS Agreement supplements Article XX (b) of the GATT 1994. Under Article XX, WTO Members may introduce measures that are necessary to protect human, animal or plant life or health so long as such measures are not applied in a manner that would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail.*²⁰

Dasar diadakannya Kesepakatan SPS yakni pada pasal 20 GATT 1994, dimana WTO membolehkan anggota untuk mengajukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk melindungi keselamatan dan kesehatan manusia, hewa, dan tumbuhan selama tindakan tersebut tidak bertentangan dengan tata cara yang telah diatur dalam kesepakatan WTO namun tidak boleh menimbulkan diskriminasi/perbedaan antar negara anggota dimana diberlakukan kondisi yang sama.

Kesepakatan SPS pada intinya mengenai kesehatan dan perdagangan internasional. Sanitary, terkait dengan kesehatan atau kehidupan manusia atau hewan, sedangkan phytosanitari terkait dengan kesehatan atau kehidupan tumbuh-tumbuhan.²¹ Jadi, *SPS Agreement* yakni persetujuan yang mengatur tentang tindakan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan dalam satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan.

Aspek kesehatan dari kesepakatan SPS pada dasarnya berarti bahwa anggota WTO dapat melindungi kehidupan manusia, hewan, dan tumbuhan dengan menerapkan ketentuan-ketentuan untuk mengelola resiko yang berhubungan dengan impor.²² Persetujuan ini muncul akibat adanya kekhawatiran dari negara-negara anggota bahwa dengan adanya liberalisasi perdagangan diantara sesama anggota, akan menimbulkan dampak yang merugikan bagi kesehatan manusia, makhluk hidup lain, serta lingkungan hidupnya. Berdasarkan hal ini, para anggota secara

²⁰ Paolo R. Vergano, Associate O'Connor and Company, European Lawyers, "Legal Aspects of SPS Measures", Article competing for the *Legalink Jurisprudence Award*, Brussels, March, 2002

²¹ Pemerintah Australia, Departemen Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, AUSAID, "Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Phytosanitari", http://www.daff.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/449506/sps_booklet_bahasa.pdf, diakses tgl. 17 Oktober 2008, h.3

²² *ibid*

bersama-sama menginginkan adanya suatu jaminan tentang tindakan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan di semua anggota yang mungkin ditimbulkan oleh adanya perdagangan multilateral. Hal ini seperti tercantum dalam beberapa dasar pertimbangan disepakatinya *SPS Agreement* antara lain:²³

1. *Desiring to improve the human health, animal health and phytosanitary in all Members*
2. *Nothing that sanitary and phytosanitary measures are often applied on the basis bilateral agreements or protocols*
3. *Desiring the establishment of a multilateral framework of rules and disciplines to guide the development, adoption and enforcement of sanitary and phytosanitary measures in order to minimize their negative effects on trade*
4. *Recognizing the important contribution that international standards, guidelines and recommendations can make in this regard;*

Kesepakatan SPS (*SPS Agreement*) memperkenalkan perlunya bagi negara anggota WTO untuk tidak hanya melindungi dari resiko yang disebabkan oleh masuknya hama dan penyakit, tetapi juga untuk meminimalkan efek negatif dari ketentuan SPS terhadap perdagangan.²⁴

Sedangkan menurut Suwardi Suryaningrat²⁵, bagi negara-negara berkembang yang menjadi anggota WTO, *SPS Agreement* ini diperlukan sebagai acuan untuk melindungi masyarakat dari serbuan produk-produk pertanian impor yang mungkin berbahaya, mengingat perundingan di WTO yang terkait dengan pertanian masih mengalami kegagalan.²⁶

Dari segi kesehatan pun, kesepakatan SPS juga dianggap dapat dijadikan acuan untuk melindungi makhluk hidup dari maraknya impor komoditi tertentu yang mengandung penyakit ataupun zat berbahaya yang dapat mengganggu kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya.

²³ World Trade Organization, *The Legal Texts, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University Press, 1999, hal.59.

²⁴ Pemerintah Australia, *op.cit*

²⁵ Humas Badan Karantina Pertanian, Departemen Pertanian Republik Indonesia, *ibid*

²⁶ “*Sidang WTO, Seluruh Negara Mementingkan Kebutuhan Sendiri*”, Jumat, 1 Agustus 2008, <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=205821>, diakses tgl.25 September 2008

Dengan kata lain, persetujuan ini timbul sebagai akibat dari adanya keinginan pemerintah masing-masing negara anggota untuk membentuk suatu standar yang timbul dari banyaknya keinginan, termasuk meminimalkan resiko dan meningkatkan efisiensi, seperti halnya dalam mendorong perkembangan teknologi. Peraturan-peraturan tersebut juga dibentuk sebagai jawaban atas perubahan dalam permintaan masyarakat, contohnya permintaan masyarakat dalam hal peningkatan standar kehidupan, yakni dengan dikeluarkannya kesepakatan SPS tadi. Sementara aturan-aturan tersebut dapat memberikan fasilitas dan mempertinggi kegiatan perdagangan dengan meningkatkan kepercayaan konsumen dalam hal penggunaan produk impor, namun mereka sekaligus juga memberikan hambatan perdagangan, khususnya bagi para eksportir di negara yang kurang melakukan pengawasan, uji coba, dan pemberian sertifikat, membuat hal ini sulit untuk pemenuhan syarat-syarat impor negara tujuan.²⁷

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kesepakatan SPS (*SPS Agreement*) merupakan hambatan perdagangan dalam bentuk bukan tariff, melainkan melalui ukuran/standar yang terkait dengan kebersihan, kesehatan, dan keamanan atas penggunaan suatu barang dan/ jasa yang diperdagangkan secara multilateral guna melindungi seluruh makhluk hidup dan lingkungannya di masing-masing wilayah anggota. Dengan demikian, terkait adanya importasi udang yang terdeteksi mengandung bahan berbahaya bagi kesehatan manusia dan hewan (udang) serta budidayanya di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa ketentuan WTO yang sesuai untuk pengaturan ini adalah *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* atau Persetujuan tentang Tindakan Perlindungan Kesehatan Manusia, Hewan, dan Tumbuhan.

²⁷United Nations Conference On Trade and Development, Training Module On The WTO Agreement On Sanitary and Phytosanitary Measures, United Nations, New York and Geneva, November, 2005.

B. Pokok-pokok *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* atau Kesepakatan SPS.

Kesepakatan SPS (*SPS Agreement*) memuat 14 pasal yang berisi tentang hak dan kewajiban yang telah disetujui oleh para anggota WTO, dan mempunyai 3 lampiran yang berisi daftar berbagai istilah dan penjelasan dari beberapa kewajiban dalam batang tubuh *SPS Agreement*. Prinsip utama yang dimuat secara khusus dalam kesepakatan SPS adalah harmonisasi, kesetaraan, tingkat perlindungan yang sesuai, penilaian resiko, kondisi regional, dan transparansi. Namun pada dasarnya *SPS Agreement* ini memfokuskan diri pada tindakan-tindakan perlindungan seperti tercantum dalam *Anex A paragraph 1 huruf (a), (b), (c), dan (d) Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*, yakni :

- a. *to protect animal or plant life or health within the territory of the Member from risks arising from the entry, establishment or spread of pests, diseases, disease-carrying organisms or disease-causing organisms;*
- b. *to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs;*
- c. *to protect human life or health within the territory of the Member from risks arising from diseases carried by animals, plants or products thereof, or from the entry, establishment or spread of pests; or*
- d. *to prevent or limit other damage within the territory of the Member from the entry, establishment or spread of pests.*

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam kesepakatan SPS pada prinsipnya mengatur tentang 2 hal pokok terkait upaya-upaya perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan, yang bertujuan untuk :

- a. melindungi konsumen (manusia) dan hewan dari makanan yang mengandung resiko; dan

- b. melindungi konsumen (manusia), hewan, dan tumbuh-tumbuhan dari resiko serangan hama ataupun penyebaran penyakit.

Atas dasar tujuan tersebut, *SPS Agreement* memperbolehkan pemerintah negara anggota untuk menerapkan batas-batas tindakan yang secara obyektif berkaitan dengan perlindungan terhadap kehidupan dan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan termasuk lingkungan hidup di wilayahnya. Hal ini seperti dijelaskan dalam *Annex A on SPS Agreement (definition)*:²⁸

”to protect human or animal life or health within the territory of the Member from risks arising from additives, contaminants, toxins or disease-causing organism in foods, beverages or feedstuffs”

Jadi, yang dimaksud dengan tindakan perlindungan tersebut salah satunya adalah melindungi kehidupan atau kesehatan manusia atau hewan dari risiko yang timbul dari penggunaan zat-zat berbahaya yang bersifat aditif dan kontaminan (zat-zat yang mencemarkan), racun maupun organisme penyebab penyakit yang dibawa melalui makanan, minuman, atau pakan ternak, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Di samping itu, dalam *SPS Agreement* juga diatur mengenai hak dan kewajiban para anggota terkait dengan tindakan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan. Hak dan kewajiban utama anggota WTO dalam hal tindakan perlindungan ini terdapat dalam pasal 2 kesepakatan SPS.

Sebagaimana dinyatakan dalam *article 2.1 of SPS Agreement* mengenai hak anggota sehubungan dengan pengambilan tindakan perlindungan kesehatan dan keselamatan, yakni :²⁹

“Members have the right to take sanitary and phytosanitary measures necessary for the protection of human, animal or plant life or health, provided that such measures are not inconsistent with the provisions of this Agreement.”

²⁸ World Trade Organization, op.cit, h.67

²⁹ Ibid

Berdasarkan pasal tersebut, maka setiap negara anggota diberikan hak untuk membuat peraturan nasionalnya sendiri terkait dengan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan, dengan mematuhi persyaratan dan batasan-batasan yang ditetapkan.

Sedangkan mengenai kewajiban anggota, dalam *SPS Agreement* tersirat bahwa :³⁰

”The two basic principles of the Agreement are (1) the principle of non-discrimination (article 2.3 of SPS Agreement); and (2) the principle of scientific justification (article 2.2 of SPS Agreement).”

Jadi, pada dasarnya mengenai kewajiban anggota terdapat 2 hal yang sangat prinsipil, yakni :

- a. tindakan perlindungan terhadap manusia, hewan, dan tumbuhan, tidak ditujukan untuk tindakan semena-mena ataupun perlakuan diskriminasi antar negara anggota dimana berlaku kondisi yang sama;
- b. setiap ketentuan SPS harus didasarkan pada prinsip ilmiah (berdasarkan ilmu pengetahuan), standar internasional yang terkait, atau pada penilaian secara ilmiah terhadap suatu resiko, dan tidak dipelihara tanpa memberikan keuntungan yang cukup bagi perkembangan ilmu pengetahuan

Berdasarkan prinsip kewajiban tersebut, suatu produk dapat dikatakan memenuhi atau tidak memenuhi standar SPS oleh suatu negara setelah dilakukan pengujian dan penilaian resiko secara ilmiah terlebih dahulu oleh negara tersebut sehingga tidak terkesan semena-mena. Terhadap keharusan penilaian resiko secara ilmiah ini terdapat pengecualian yakni dalam artikel 5.7 *Agreement on SPS*, dimana dinyatakan :

³⁰ Michael Friis Jensen, *“Reviewing the SPS Agreement: A Developing Country Perspective”*, The Royal Veterinary and Agricultural University, January, 2000

“In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.”

Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa penilaian resiko memang harus dilakukan secara ilmiah, namun terdapat pengecualian yakni suatu tindakan SPS dapat saja diambil oleh suatu anggota dengan tidak memperhatikan penilaian resiko yang dilakukan secara langsung oleh anggota tersebut, melainkan berdasarkan informasi yang didapat dari organisasi internasional yang relevan dan juga dari tindakan SPS yang telah diterapkan oleh anggota lainnya.

Kesepakatan SPS (*SPS Agreement*) membuat serangkaian prosedur dan substansi untuk menjamin agar ketentuan-ketentuan dalam *SPS Agreement* tersebut tidak salah digunakan untuk tujuan perlindungan, dan tidak menghasilkan hambatan yang tidak perlu dalam perdagangan.

Dalam *SPS Agreement* pada dasarnya juga mengatur bahwa setiap anggota tidak diperkenankan untuk mengadili dan tidak dibenarkan pula untuk memberlakukan sikap diskriminasi antar sesama anggota ketika memaksakan kebijakan SPS pada produk-produk impor.³¹ Maksud dari pengaturan ini bahwa setiap negara anggota harus memberlakukan kebijakan SPS di negaranya tersebut setara dan adil kepada negara anggota lainnya tanpa ada yang dibeda-bedakan.

Dengan diperbolehkannya pemerintah negara anggota untuk membuat kebijakan perdagangannya sendiri sesuai ketentuan-ketentuan dalam *SPS Agreement*, secara substansial, seringkali menggambarkan

³¹ David G. Victor, *“The Sanitary and Phytosanitary Agreement of The World Trade Organization : Assesment After Five Years”*, 2000

adanya perbedaan-perbedaan antar negara, yakni pada tingkat perlindungan yang diinginkan masing-masing negara. Perbedaan-perbedaan ini bersumber dari beberapa faktor, seperti faktor geografi, demografi, meratanya suatu penyebaran penyakit di daerah/wilayah tertentu, kebudayaan, dan nilai-nilai keagamaan serta sumber dana yang tersedia dari pemerintah untuk membiayai dan mengefektifkan pelaksanaan sistem karantina.³²

Kesepakatan SPS mendorong pemerintah negara anggota untuk menerapkan standar internasional, dan juga untuk mengakui prosedur pemenuhan yang dilakukan oleh negara lain sebagai hal yang sepadan dengan yang mereka lakukan/tidak dilakukan, jika perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuhan yang dilakukan oleh negara lain itu mencapai tingkat yang sama. Para anggota boleh saja mengambil ketentuan-ketentuan perlindungan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan pada tingkat yang lebih tinggi daripada yang ditetapkan standar internasional, namun mereka harus memastikan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut didasarkan pada penilaian resiko terhadap kesehatan manusia, hewan dan tumbuh-tumbuhan, sesuai dengan standar, panduan, dan rekomendasi dari organisasi internasional terkait, seperti *Codex Alimentarius Commission (Codex)* yang menangani masalah keamanan pangan, *the Secretariat of International Plant Protection Convention (IPPC)* yang khusus menangani masalah kesehatan tumbuh-tumbuhan, dan *the International Office of Epizootics (OIE)* yang menangani masalah kesehatan hewan.³³

The International Office of Epizootics (OIE) dibentuk berdasarkan kesepakatan internasional yang ditandatangani pada tanggal 25 Januari 1924, namun pada bulan Mei 2003, organisasi tersebut berubah menjadi World Organisation for Animal Health atau organisasi kesehatan hewan dunia yang menurut sejarahnya masih sama dengan OIE. Organisasi ini merupakan organisasi antar pemerintahan yang bertanggungjawab untuk

³² Sidang WTO, op.cit

³³ ibid

mewujudkan kesehatan hewan di dunia. Organisasi ini juga diakui dan direkomendasikan oleh WTO sebagai organisasi yang dapat dijadikan pedoman bagi negara-negara anggota dalam penyusunan kebijakan nasionalnya di bidang penetapan standar kesehatan hewan sesuai dengan kesepakatan SPS WTO. *The International Office of Epizootics (OIE)* bermarkas di Paris, dan dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal yang dipilih oleh komite internasional yang terdiri dari negara-negara anggota.³⁴

Dengan kata lain, dalam kesepakatan SPS juga diizinkan bagi setiap anggota untuk menggunakan metode dan standar yang berbeda atau menetapkan standar sendiri dalam memeriksa suatu produk impor selama itu tidak lebih rendah dari standar yang ditentukan dalam kesepakatan SPS melalui organisasi-organisasi internasional yang relevan. Proses harmonisasi internasional ini dipantau oleh *Commitee on SPS* (Komite SPS)³⁵ yang selalu mengembangkan prosedur dan mengkoordinasikan upaya-upaya untuk itu dengan organisasi-organisasi internasional yang relevan. Hal ini merupakan penerapan dari salah satu prinsip utama kesepakatan SPS yakni prinsip harmonisasi.³⁶

Penetapan standar secara internasional ini ditujukan untuk mencegah terjadinya perbedaan standar yang *signifikan* sehingga diharapkan masing-masing anggota tidak menetapkan standar SPS yang kurang memadai ataupun sebaliknya, menjadi berlebihan dibandingkan anggota lainnya, yang akhirnya dapat menimbulkan hambatan perdagangan yang tidak perlu.

Sedangkan prinsip transparansi yakni bahwa setiap anggota WTO diisyaratkan untuk menyediakan informasi tentang ketentuan SPS /standar mereka dan menyampaikannya apabila terdapat perubahan dalam ketentuan tersebut.³⁷ Penetapan standar yang berbeda ini wajib diumumkan kepada seluruh anggota melalui sekretariat secara jelas dan

³⁴ http://www.oie.int/eng/OIE/en_about.htm?eldl, diakses tgl.15 Desember 2008

³⁵ Komite SPS adalah forum komunikasi dimana anggota WTO secara reguler bertemu untuk berdiskusi tentang ketentuan SPS dan efeknya terhadap perdagangan, mengawasi pelaksanaan kesepakatan SPS, dan mencari cara untuk menghindari terjadinya potensi perbedaan pendapat

³⁶ Pemerintah Australia, op.cit, h.9

³⁷ Ibid, h.16

terinci, terutama bila peraturan mengenai standar yang berbeda tersebut menimbulkan efek yang berarti terhadap perdagangan anggota lainnya, karena pada dasarnya setiap ketentuan dalam WTO ditujukan untuk menghilangkan hambatan perdagangan yang tidak perlu. Dengan adanya pengumuman mengenai standar SPS suatu negara, maka anggota lainnya masih diperbolehkan untuk menanyakan alasan kepada negara yang bersangkutan atas penetapan standar tersebut dan dapat mengajukan keberatan ataupun saran-saran/masukan kepada negara itu.

Prinsip tingkat perlindungan yang sesuai dalam kesepakatan SPS, terkandung dalam article 5.6 of SPS, yakni :³⁸

“Without prejudice to paragraph 2 of Article 3, when establishing or maintaining sanitary or phytosanitary measures to achieve the appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, Members shall ensure that such measures are not more trade-restrictive than required to achieve their appropriate level of sanitary or phytosanitary protection, taking into account technical and economic feasibility.”

Dari ketentuan tersebut mengandung arti bahwa setiap negara anggota dapat membuat/mempunyai peraturan sendiri mengenai sanitary dan phytosanitary untuk mencapai tingkat perlindungan sanitary atau phytosanitary yang layak, namun harus dipastikan bahwa tindakan itu tidak membatasi perdagangan lebih dari yang diperlukan guna mencapai tingkat perlindungan sanitary atau phytosanitary mereka yang layak, dengan memperhatikan kelayakannya dilihat dari sudut teknis dan ekonomis.

Berdasarkan prinsip ini, setiap anggota dalam menentukan tingkat perlindungan di negaranya perlu mempertimbangkan efek negatifnya terhadap perdagangan dan menghindari pembedaan yang bersifat mengada-ada yang akhirnya menimbulkan tindakan diskriminatif atau pembatasan tersembunyi dalam perdagangan internasional.

Dalam kesepakatan SPS juga terdapat prinsip kesetaraan yang dinyatakan sebagai berikut :³⁹

³⁸ World Trade Organization, op.cit, h.62

³⁹ Article 4 of SPS

“Members shall accept the sanitary or phytosanitary measures of other Members as equivalent, even if these measures differ from their own or from those used by other Members trading in the same product,”

Maksudnya adalah bahwa negara pengimpor anggota WTO menerima ketentuan SPS dari negara pengekspor anggota WTO. Dengan demikian, untuk menjaga kesetaraan ini negara pengekspor menunjukkan pada negara pengimpor bahwa semua ketentuan SPS yang dijalankan telah mencapai tingkat perlindungan yang sesuai di negara pengimpor. Kesepahaman ini dapat dicapai melalui konsultasi bilateral dan berbagai informasi teknis.

Sedangkan yang dimaksud dalam prinsip kondisi regional, yakni diartikan sebagai karakteristik SPS dari suatu wilayah geografis, baik seluruh atau sebagian wilayah dari suatu negara, atau seluruh atau sebagian wilayah dari beberapa negara.⁴⁰ Kondisi regional ini seperti dituangkan dalam article 6.3 of SPS. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa negara pengekspor yang mengatakan bahwa daerah-daerah dalam wilayahnya bebas hama ataupun serangan penyakit, atau hama dan serangan penyakit itu pada tingkatan yang rendah, maka keadaan ini harus dibuktikan kepada negara pengimpor. Sebaliknya, negara pengimpor pun harus diberikan akses yang wajar atas permintaannya untuk datang guna melakukan pemeriksaan, pengujian, dan prosedur lain yang relevan.⁴¹

Sehubungan dengan prinsip pokok kesepakatan SPS mengenai tingkat perlindungan yang sesuai, dalam kesepakatan SPS juga mengandung prinsip penilaian resiko. Penilaian resiko dalam kesepakatan SPS didefinisikan sebagai : “evaluasi kemungkinan masuk, menyebar, atau menetapnya suatu organisme pengganggu tumbuhan (OPT) dalam wilayah anggota pengimpor menurut ketentuan SPS yang diterapkan, dan konsekuensi potensi biologis dan ekonomis yang terkait dengan masuk,

⁴⁰ *ibid*, h.15

⁴¹ Pemeriksaan, pengujian, dan prosedur lain yang relevan pernah dilakukan oleh negara Uni Eropa sehubungan adanya issue terjangkitnya penyakit virus pada komoditi udang di Indonesia

menyebarkan, atau menetapkannya OPT tersebut”⁴²; atau “evaluasi potensi efek yang merugikan pada kesehatan manusia atau hewan yang muncul akibat adanya bahan aditif, kontaminan, toksin, atau organisme penyebab dalam makanan, minuman, atau bahan pakan.”⁴³

Pengertian praktisnya, penilaian resiko adalah “suatu proses pengumpulan bukti ilmiah dan faktor ekonomis yang relevan dengan resiko karena diijinkannya suatu barang impor tertentu masuk ke dalam suatu negara.”⁴⁴ Jadi, setiap ketentuan SPS yang diterapkan oleh negara anggota harus sesuai dengan kondisi yang ada, dan dalam pelaksanaan penilaian resikonya pun anggota WTO disyaratkan untuk menggunakan teknik penilaian resiko yang dikembangkan organisasi internasional yang relevan. Penilaian resiko ini dilakukan untuk menetapkan ketentuan SPS yang diperlukan pada suatu barang impor agar memenuhi tingkat perlindungan yang sesuai dengan standar negara pengimpor, namun bukan untuk pembatasan perdagangan. Hal ini merupakan dasar dari keseluruhan aturan dalam kesepakatan SPS. Dengan demikian suatu negara pengimpor sebaiknya mencari informasi tentang hal-hal yang terkait dengan komoditas yang akan diimpor apakah terbebas dari OPT ataupun penyakit-penyakit yang merugikan kesehatan hewan dan manusia, mempertimbangkan apakah manfaat yang diterima lebih besar daripada resiko, sebelum akhirnya menerbitkan ijin impor bagi komoditas tersebut. Informasi tambahan ini diperlukan untuk dapat melakukan penilaian resiko secara obyektif.

Khusus bagi negara-negara berkembang dan negara-negara terbelakang, dalam pelaksanaan ketentuan kesepakatan SPS ini diberikan perlakuan yang khusus dan berbeda (*special and differential treatment*).⁴⁵ Perlakuan khusus tersebut antara lain, para anggota diminta memperhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus bagi negara terbelakang maupun negara berkembang. Selain itu, untuk memastikan pelaksanaan

⁴² Pemerintah Australia, op.cit

⁴³ ibid

⁴⁴ ibid

⁴⁵ Article 10.2 of SPS

kesepakatan SPS (*SPS Agreement*), negara berkembang dan juga negara terbelakang diberikan pengecualian yang spesifik dengan batas waktu tertentu terhadap kewajiban dalam kesepakatan ini, baik keseluruhan maupun sebagian, dengan memperhatikan kebutuhan keuangan, perdagangan dan pembangunan.⁴⁶

Pengecualian tersebut terutama berkaitan dengan perdagangan produk-produk yang penting untuk mempertahankan peluang ekspor negara berkembang. Pasal ini sedianya ditujukan bagi negara-negara berkembang dan negara terbelakang karena pada kenyataannya baik sumber daya pendukung maupun tenaga pelaksana kesepakatan SPS di negara berkembang maupun negara terbelakang dirasakan masih belum memadai. Dengan demikian, adanya jangka waktu yang lebih panjang bagi negara-negara berkembang dan terbelakang dalam menerapkan isi kesepakatan SPS diharapkan dapat membuat negara-negara tersebut menjadi lebih siap menerapkannya dalam regulasi nasional masing-masing di masa yang akan datang.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa kesepakatan-kesepakatan yang terdapat dalam *SPS Agreement* dijalankan oleh suatu komite yang disebut Komite SPS (*Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures*) yang bertindak sebagai forum konsultasi tetap.⁴⁷ Komite ini berfungsi melaksanakan isi kesepakatan guna mendorong tercapainya tujuan, terutama dalam hal harmonisasi; dan semua anggota WTO dapat berpartisipasi di dalamnya.⁴⁸

Pada ketentuan penutup kesepakatan SPS dinyatakan bahwa negara terbelakang dapat menangguhkan pelaksanaan ketentuan tersebut sampai batas waktu 5 tahun setelah tanggal diberlakukannya kesepakatan, sedangkan untuk negara berkembang diberikan tenggang waktu hingga 2 tahun setelah diberlakukannya kesepakatan. Berdasarkan hal ini, Indonesia

⁴⁶ Article 10.3 of SPS

⁴⁷ Article 12 of SPS

⁴⁸ Pemerintah Australia, Departemen Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, AUSAID, "*Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Phytosanitari*", http://www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/449506/sps_booklet_bahasa.pdf, diakses tgl. 17 Oktober 2008

selanjutnya meratifikasi seluruh kesepakatan WTO dan menjadikan kesepakatan tersebut sebagai dasar pertimbangan dalam penyusunan perundang-undangan nasionalnya, terutama dalam kebijakan perdagangan. Hal ini merupakan wujud pelaksanaan kewajiban Indonesia sebagai anggota WTO.

C. Dampak *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)* atau Kesepakatan SPS Terhadap Negara-negara Berkembang.

Setelah ditetapkannya *SPS Agreement* sebagai upaya pemenuhan keinginan anggota-anggota dalam menetapkan standar kehidupan yang layak secara internasional, terutama pada kegiatan perdagangan, maka tidak dapat dipungkiri hal itu juga menimbulkan dampak tersendiri bagi setiap anggota, terutama negara-negara berkembang. Dampak tersebut muncul sebagai akibat adanya kewajiban setiap anggota untuk melaksanakan ketentuan dalam *SPS Agreement* yang diterapkan melalui peraturan/kebijakan domestiknya. Namun penerapan kewajiban tersebut diantara negara-negara anggota sangat bervariasi. Hal ini disebabkan kemampuan teknis masing-masing negara dalam menerapkan SPS tersebut pun berbeda-beda, khususnya bagi negara berkembang, karena masih terbatasnya sumber daya termasuk tenaga ahli. Oleh sebab itu WTO mengatur tentang pemberian bantuan teknis dan perlakuan khusus dan berbeda bagi anggota yang termasuk dalam negara berkembang maupun negara terbelakang.⁴⁹ Dalam pelaksanaannya, *SPS Agreement* ternyata menjadi suatu cara baru yang digunakan oleh negara-negara maju untuk menghambat masuknya barang-barang impor dari negara berkembang setelah hambatan melalui tariff dirasakan mulai menurun.⁵⁰ Hambatan tersebut dikarenakan negara-negara maju menetapkan standar SPS yang tidak seimbang/terlalu keras bagi negara berkembang sehingga negara

⁴⁹ Article 9 dan 10 of SPS

⁵⁰ Henson S.J., Loader R.J., Swinbank, A., Bredahl, M. And Lux N, "*Impact of Sanitary and Phytosanitary Measures on Developing Countries*", Department of Agricultural and Food Economics, 2000, h.12

berkembang merasa mengalami masalah dalam memenuhi persyaratan SPS dari negara maju.⁵¹

Berdasarkan kondisi tersebut, sesungguhnya negara maju dapat dikatakan tidak melaksanakan ketentuan pasal 5 ayat 6 kesepakatan SPS karena telah melakukan hambatan yang tidak perlu dalam bidang perdagangan, khususnya terhadap barang-barang yang diimpor dari negara berkembang. Padahal seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa dalam pasal 10 kesepakatan SPS telah diatur mengenai perlakuan khusus terhadap negara berkembang, yakni bahwa negara berkembang melalui komite diberikan jangka waktu tertentu untuk menyesuaikan ketentuan-ketentuan dalam kesepakatan SPS. Selain itu, dalam pasal 9 kesepakatan SPS dinyatakan bahwa negara berkembang berhak untuk mendapatkan bantuan teknis dari negara maju, antara lain, dalam bidang teknologi pengolahan, riset dan prasarana, termasuk bantuan dalam pendirian lembaga-lembaga nasional yang bergerak di bidang pengaturan, dan dapat berupa nasihat, kredit, donasi dan hibah, termasuk untuk tujuan memperoleh keahlian teknis, pelatihan dan perlengkapan untuk memungkinkan negara tersebut menyesuaikan diri, dan memenuhi tindakan sanitary atau phytosanitary yang perlu untuk mencapai tingkat perlindungan yang layak dalam pasar ekspor mereka.

Negara berkembang seyogyanya diuntungkan dengan adanya bantuan teknis tersebut untuk meningkatkan sistem karantina dan sistem keamanan pangan mereka, termasuk peningkatan kemampuan dalam diagnosis, analisis, inspeksi, sertifikasi, pengelolaan informasi, dan pelaporan.⁵² Negara berkembang sudah sepatutnya diberikan kesempatan oleh negara maju untuk mengekspor produknya tanpa harus merasa dihambat melalui persyaratan/standar SPS yang ditetapkannya; bahkan negara maju wajib membantu negara berkembang untuk memenuhi persyaratan tersebut.

⁵¹ ibid

⁵² Sidang WTO, op.cit, h.18

Namun pada kenyataannya, negara-negara maju tidak memperhatikan kondisi negara berkembang ketika menentukan persyaratan tentang sanitary dan phytosanitary terhadap produk-produk dari negara berkembang yang akan masuk ke wilayah negara maju. Pemberlakuan perundang-undangan domestik oleh negara maju anggota WTO yang seharusnya selaras dengan setiap ketentuan WTO (termasuk *SPS Agreement*) pun pada kenyataannya seringkali bersinggungan dan cenderung merugikan kepentingan negara lain secara unilateral, khususnya negara berkembang.⁵³ Sebaliknya, oleh karena negara berkembang umumnya belum dapat menerapkan persyaratan SPS yang seimbang dengan negara maju, maka produk dari negara maju menjadi lebih mudah masuk ke negara berkembang karena dianggap telah memiliki standar yang lebih tinggi dari yang ditetapkan oleh negara berkembang.

Disamping itu, untuk menguji suatu produk impor telah sesuai atau belum dengan standar SPS negara pengimpor, maka pengimpor harus diberikan akses sewajarnya atas permintaan untuk mengadakan pemeriksaan, pengujian, dan prosedur lain yang relevan. Namun, untuk melaksanakan pengujian dan prosedur lainnya tentu membutuhkan biaya yang sangat mahal. Oleh sebab itu, negara berkembang masih merasa kesulitan untuk melakukan pengujian karena tingginya biaya yang harus dikeluarkan, dan akhirnya produk impor dari negara maju pun dapat leluasa masuk ke negara berkembang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penerapan kebijakan perdagangan domestik di negara maju menghambat perdagangan negara berkembang, terutama dengan adanya penerapan standar SPS oleh negara maju yang dianggap terlalu tinggi bagi negara-negara berkembang.

Negara berkembang juga merasa kurang mendapatkan cukup waktu antara pemberitahuan dan implementasi persyaratan SPS dari negara pengimpor, serta kurangnya bantuan teknis dari negara maju kepada

⁵³ Arin Fithriani, S.IP, M.Si, *Isu Lingkungan Hidup : "Potensi Ancaman Perdagangan Internasional Negara Berkembang"*, n.d

negara-negara berkembang. Kondisi ini semakin terasa menyulitkan ketika kesepakatan lainnya dalam WTO, yakni *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs Agreement)*, yang mengatur tentang aspek-aspek dagang terkait dengan hak atas kekayaan intelektual, dijadikan sebagai “tameng” bagi negara-negara maju untuk menghambat alih teknologi ke negara-negara berkembang dan/ negara terbelakang.

Hal ini mengakibatkan negara berkembang merasa bahwa keberadaan *SPS Agreement* yang sedianya bermanfaat bagi negara berkembang pada praktiknya justru cenderung merugikan, baik dari segi peningkatan perdagangan maupun terhadap upaya untuk melindungi kesehatan manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan. Oleh karena dampak pelaksanaan *SPS Agreement* cenderung dirasakan menimbulkan masalah bagi negara berkembang, maka sampai saat ini negara-negara berkembang masih belum sepenuhnya aktif dalam *Agreement* tersebut. Banyak negara berkembang yang tidak mengirimkan perwakilannya dalam pertemuan komite SPS maupun pertemuan-pertemuan organisasi standar internasional sehingga negara berkembang menjadi semakin sulit untuk mengimbangi keterlibatan negara maju sekaligus menyesuaikan persyaratan SPS yang dibuatnya.⁵⁴ Hal ini mengakibatkan *SPS Agreement* dalam pelaksanaannya tidak memberikan dampak yang menguntungkan bagi negara berkembang secara langsung.

Meskipun dampak keberadaan kesepakatan SPS dirasakan tidak terlalu menguntungkan bagi negara berkembang pada umumnya, namun kesepakatan ini masih dapat dimanfaatkan oleh negara berkembang untuk melindungi masyarakatnya dari hal-hal yang dapat membahayakan kesehatan akibat masuknya barang-barang dari luar negeri, sekaligus melindungi komoditi unggulan dalam negeri dari segala kemungkinan yang merugikan. Hal ini mengingat dalam ketentuan WTO tersebut, setiap negara anggota tetap diizinkan untuk membuat kebijakannya sendiri selama tidak bertentangan dengan ketentuannya.

⁵⁴ Sidang WTO, op.cit

BAB III
ANALISIS KESESUAIAN PENERAPAN
AGREEMENT ON THE APPLICATION OF SANITARY
AND
PHYTOSANITARY MEASURES
DI INDONESIA

A. Kebijakan Di Bidang Impor

Ketentuan dalam *SPS Agreement* saat ini memang belum dituangkan secara khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana halnya *TRIMs Agreement* yang dituangkan dalam UU No.25 tahun 2007 tentang penanaman modal, atau *TRIPs Agreement* yang dituangkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan tentang hak kekayaan intelektual, dan sebagainya. Namun sebagai negara yang telah meratifikasi kesepakatan WTO, Indonesia pun menerapkan ketentuan *SPS Agreement* dalam beberapa kebijakan nasionalnya yang terkait dengan tindakan perlindungan keselamatan dan kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan.

Penerapan kesepakatan SPS di Indonesia, dilakukan melalui beberapa kebijakan, diantaranya yang terkait dengan masalah importasi komoditi perikanan berbahaya antara lain melalui kebijakan di bidang perdagangan, baik ekspor maupun impor. Hal ini menjadi penting untuk diperhatikan karena kegiatan ekspor maupun impor pada dasarnya merupakan bentuk-bentuk atau praktek penyelenggaraan perdagangan internasional yang mana sangat berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi suatu negara. Oleh sebab itu dalam penetapan maupun pelaksanaan kebijakan tersebut hendaknya dapat mengakomodir seluruh kepentingan nasional, khususnya dalam hal impor, serta perlu diperhatikan apakah impor tersebut perlu dilakukan atau tidak, dan bermanfaat atau

tidak bagi rakyat Indonesia. Pada dasarnya kebijakan impor ini bertujuan agar dapat lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, untuk mendukung upaya peningkatan dan pengembangan perekonomian nasional yang berkaitan dengan perdagangan global. Disamping itu, penerbitan kebijakan impor juga digunakan sebagai instrumen untuk menertibkan dan menjaga kelancaran arus barang masuk, baik untuk pajak, keamanan nasional, perlindungan industri dan petani, penilaian Sanitary dan Phytosanitary, serta untuk mengatasi dampak yang merugikan akibat adanya penyelundupan.

Setiap kebijakan impor merupakan bagian dari kebijakan perdagangan yang memagari kepentingan nasional dari berbagai pengaruh masuknya barang-barang impor dari negara lain. Kebijakan impor dalam pelaksanaannya mengacu kepada Undang-undang Nomor 7 tahun 1994 tentang pengesahan persetujuan pembentukan organisasi perdagangan dunia yang memuat rambu-rambu yang wajib dipatuhi oleh setiap negara WTO, dalam merumuskan kebijakan perdagangan internasional, termasuk kebijakan impor.

Kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan melalui berbagai perangkat hukum, berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Keputusan Menteri Perdagangan yang pada dasarnya bertujuan untuk :⁵⁵

1. Menunjang terciptanya iklim usaha yang mendorong peningkatan efisiensi dalam perdagangan internasional;
2. Mengendalikan impor yang berkaitan dengan perlindungan terhadap Hak Atas Kekayaan Intelektual;
3. Mendorong pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
4. Mendorong investasi dan produksi untuk tujuan ekspor dan impor;
5. Penghematan devisa dan pengendalian inflasi;
6. Meningkatkan efisiensi impor melalui harmonisasi tariff dan tata niaga impor;

⁵⁵ Kebijakan Umum Di Bidang Impor, Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan, 2006, h.1

7. Menertibkan dan meningkatkan peranan sarana serta lembaga penunjang impor;

8. Memenuhi ketentuan WTO

Perdagangan impor mencakup dua sektor pokok yaitu perdagangan barang dan jasa.⁵⁶ Dalam kebijakan impor khusus komoditi barang, terdapat dua pembagian terhadap komoditi atau barang yaitu⁵⁷:

1. Barang atau komoditi yang dilarang :

Barang impor tersebut berbahaya terhadap K3LM (Keamanan, Kesehatan, Keselamatan, lingkungan hidup, moral bangsa), atau mengganggu kelangsungan hidup Petani dan/atau Industri dalam negeri serta tidak ada atau kurang bermanfaat bagi kepentingan nasional dan atau menurut hukum nasional atau konvensi internasional dilarang impor.

2. Barang atau komoditi yang diatur :

- a. Barang Impor tersebut berbahaya dari sisi K3LM, namun di perlukan untuk kebutuhan industri sebagai bahan baku atau penolong;
- b. Apabila barang impor tersebut mendapat dukungan perlakuan yang tidak fair, sehingga akan memojokkan dan menekan produsen (Industri dan Petani) di dalam negeri.

Terkait dengan hal ini, maka kegiatan importasi udang termasuk dalam jenis perdagangan barang. Pada dasarnya semua komoditi dalam perdagangan itu adalah termasuk dalam kategori barang bebas atau barang yang tidak diatur tata niaga impornya, namun kebijakan impor yang diterapkan pada suatu komoditi pada akhirnya mengklasifikasikan komoditi menjadi komoditi yang diatur atau dilarang dan tidak lagi menjadi komoditi bebas. Alasan lain adanya pengklasifikasian komoditi tersebut menjadi komoditi yang diatur ataupun dilarang, yakni dengan mempertimbangkan manfaat dari penggunaan komoditi tersebut bagi kepentingan nasional, tingkat resiko yang mungkin akan timbul akibat adanya importasi komoditi tersebut, baik resiko yang mengancam keselamatan dan kesehatan manusia maupun lingkungan dan makhluk

⁵⁶ Ibid, h.2

⁵⁷ Departemen Perdagangan, Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri: Kebijakan Umum di Bidang Impor, Tahun 2005.

hidup lainnya, serta sebagai dasar pertimbangan bagi pemerintah dalam rangka melindungi industri dalam negeri.

1. Kebijakan Umum Di Bidang Impor

Beberapa kebijakan impor yang telah dibuat oleh pemerintah, dalam hal ini Menteri Perdagangan, secara garis besar ditetapkan menurut jenis barangnya. Kebijakan-kebijakan impor tersebut antara lain kebijakan umum di bidang impor dituangkan melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.229/MPP/Kep/7/1997 tentang Ketentuan Umum Di Bidang Impor.

Di dalam ketentuan ini diatur mengenai pelaksanaan impor yakni hanya dapat dilakukan oleh importir yang telah memiliki Angka Pengenal Impor (API), Angka Pengenal Impor Sementara (APIS), atau Angka Pengenal Importir Terbatas (APIT).⁵⁸ Angka pengenal impor ini ditujukan agar dapat memudahkan mengetahui data/identitas importir/perusahaan pengimpor, dan jenis barang/komoditi yang diimpor sehingga peredaran barang impor tersebut dapat lebih diawasi dan tidak disalahgunakan sehingga dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, tanaman, serta sumber daya dan lingkungan di wilayah Indonesia.

Selain itu, dalam keputusan ini juga ditetapkan bahwa barang yang diimpor harus dalam keadaan baru.⁵⁹ Maksud dari ketentuan ini adalah bahwa barang yang diimpor tidak boleh dalam keadaan bekas pakai apalagi tidak layak pakai, kecuali ditentukan lain dalam peraturan ini. Tujuannya adalah untuk mencegah dan meminimalisir resiko masuknya bibit penyakit maupun zat-zat berbahaya yang dibawa oleh barang impor tersebut yang dapat mengancam kesehatan dan keselamatan konsumen/pengguna atau siapapun yang terkena pengaruhnya.

Dengan kata lain, dalam penetapan kebijakan impor harus diperhatikan beberapa faktor, yakni kesehatan, keselamatan, keamanan, lingkungan, dan moral bangsa.

⁵⁸ Pasal 2, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.229/MPP/Kep/7/1997 tentang Ketentuan Umum Di Bidang Impor

⁵⁹ Pasal 3, ibid

Dalam hal keharusan pengimpor untuk mengimpor barang dalam keadaan baru, terdapat pengecualian dalam aturan ini. Pengecualian tersebut diberikan kepada Badan atau Perusahaan yang mengimpor barang-barang sebagai berikut :⁶⁰

- a. Barang pindahan;
- b. Barang impor sementara;
- c. Barang kiriman, hadiah untuk keperluan ibadah umum, amal, sosial atau kebudayaan;
- d. Barang perwakilan negara asing beserta para pejabatnya yang bertugas di Indonesia berdasarakan azas timbal balik;
- e. Barang untuk keperluan badan internasional beserta pejabatnya yang tinggal di Indonesia; dan
- f. barang contoh yang tidak untuk diperdagangkan

Pengecualian-pengecualian ini diberikan dengan dasar pertimbangan bahwa barang-barang tersebut tidak berpengaruh langsung terhadap kesehatan, keselamatan, keamanan, lingkungan, dan moral bangsa, dikarenakan barang-barang jenis tersebut tidak untuk diperdagangkan kepada konsumen umum, melainkan hanya untuk memenuhi keperluan tertentu dan dalam kondisi tertentu pula.

Selain harus memperhatikan faktor-faktor tersebut, kebijakan impor Indonesia juga harus sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam WTO. Hal ini merupakan wujud komitmen Indonesia sebagai anggota WTO yang telah meratifikasi seluruh ketentuan WTO ke dalam sistem perundang-undangnya.

Adapun jenis barang impor menurut Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.229/MPP/Kep/7/1997 tentang ketentuan umum dibidang impor, barang impor dikelompokkan ke dalam 3 kelompok, yakni :⁶¹

⁶⁰ Pasal 2, ayat 2, ibid

⁶¹ Pemerintah Australia, Departemen Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, AUSAID, "Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Phitosanitari", http://www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/449506/sps_booklet_bahasa.pdf 5-12-08

1. Barang yang diatur impornya adalah barang yang impornya hanya dapat dilakukan oleh Importir Produsen (IP)⁶², Importir Produsen Limbah B3⁶³, Importir Produsen Limbah Non B3⁶⁴, Importir Terdaftar⁶⁵, atau Importir Terbatas⁶⁶ (pemegang APIT) yang ditetapkan oleh Pemerintah (Keppres/Kepmen) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Barang yang dilarang impornya adalah barang yang tidak boleh diimpor;
3. Barang yang bebas diimpor adalah barang yang tidak termasuk pengertian 1 dan 2, dan impornya dapat dilakukan oleh importir umum (pemegang API/APIS).

Berdasarkan kelompok barang impor tersebut, udang semula merupakan kelompok barang yang bebas untuk diimpor, namun seiring perkembangan kondisi yang terjadi dalam dunia perdagangan internasional, menyusul ditemukannya penyakit virus dan zat-zat berbahaya bagi kesehatan manusia dan hewan yang ditemukan pada udang jenis *Penaeus Vanamae* yang berasal dari Cina, maka saat ini udang jenis tersebut masuk ke dalam kategori kelompok barang yang dilarang untuk diimpor ke wilayah Indonesia, dan mengenai pelarangannya telah diatur dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia.

⁶² Menurut Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.229/MPP/Kep/7/1997 tentang ketentuan umum dibidang impor, Importir Produsen (IP) adalah importir yang disetujui untuk mengimpor sendiri barang bukan limbah yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya

⁶³ Ibid, Importir Produsen Limbah B3 adalah produsen yang diakui oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan disetujui untuk mengimpor sendiri limbah B3 yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya

⁶⁴ Ibid, Importir Produsen Limbah Non B3 adalah produsen yang diakui oleh Direktur Jenderal Perdagangan Internasional dan disetujui untuk mengimpor sendiri limbah non B3 yang diperlukan semata-mata untuk proses produksinya

⁶⁵ Ibid, Importir Terdaftar adalah pemilik angka pengenal impor Umum yang mendapat tugas khusus untuk mengimpor barang tertentu yang diarahkan Pemerintah

⁶⁶ Menurut ketentuan pasal 5 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No.31/M-DAG/PER/7/2007 Tentang Angka Pengenal Importir (API), Importir Terbatas adalah perusahaan penanaman modal yang melakukan impor

Pelarangan impor udang jenis *Penaeus Vanamae* tersebut merupakan upaya pemerintah untuk melindungi budidaya udang lokal dan mencegah masuknya barang-barang yang berbahaya bagi kesehatan, keselamatan, dan keamanan manusia, hewan, tanaman, dan segala sumber daya serta lingkungan hidup di wilayah Indonesia sesuai dengan yang diperbolehkan dalam kesepakatan SPS.

2. Kebijakan Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya

Kebijakan ini dituangkan dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya.

Dalam ketentuan ini terdapat beberapa pasal yang mengatur tentang kegiatan impor dan importir yang dapat melaksanakan impor produk tertentu, antara lain makanan dan minuman (pasal 2), bahan baku susu (pasal 3), amonia (pasal 4), barang tertentu lainnya (pasal 5), dan kendaraan bermotor (pasal 6). Sedangkan persyaratan untuk dapat diakui sebagai importir barang-barang tersebut terdapat pada pasal 7 keputusan ini. Pengaturan tersebut bertujuan untuk mengatur kelancaran arus barang seperti tujuan yang ingin dicapai dalam WTO, juga untuk memberikan jaminan kepastian berusaha dan memberikan perlindungan bagi industri dalam negeri akibat masuknya barang-barang tersebut. Jika ditinjau dari jenis barang yang diatur dalam keputusan ini, maka dapat dilihat bahwa barang-barang yang diatur tata niaga impornya terdiri dari barang konsumsi tahan lama, barang konsumsi tidak tahan lama, barang berbahaya, dan limbah.

Secara rinci barang-barang tersebut antara lain : berbagai jenis makanan dan minuman, sayur-sayuran dan buah-buahan segar maupun olahan, beras, gula, tepung, kacang-kacangan, minuman beralkohol, bahan

peledak, mesiu, pelumas, kendaraan bermotor, termasuk pula limbah non B3, dan limbah lainnya.⁶⁷

Jadi, setelah dikelompokkan, jumlah barang yang diatur tata niaga impornya maupun yang dilarang impornya sebagai berikut :⁶⁸

IP/IT : 93 pos tarif/HS

IP : 128 pos tarif/HS

IT : 41 pos tarif/HS

IU-L : 18 pos tarif/HS

Dilarang: 116 pos tarif/HS

Dan sisanya pos tarif barang yang bebas impornya.

Meninjau dari jenis barang yang diatur tata niaganya ini, jelas bahwa pemerintah berupaya untuk melindungi industri dalam negeri dari masuknya barang-barang impor yang sebenarnya di dalam negeri merupakan komoditi pokok dan penting dalam upaya peningkatan ekspor sebagai tujuan pembangunan di sektor ekonomi. Barang-barang tersebut hanya dapat dilaksanakan impornya oleh importir yang ditunjuk oleh Pemerintah karena telah memenuhi persyaratan tertentu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, para importir diwajibkan untuk melaporkan realisasi impornya kepada pemerintah dalam periode tertentu.⁶⁹ Penunjukkan para importir dan pelaporan realisasi impor ini dimaksudkan guna memudahkan pengawasan terhadap para importir dan juga mencegah terjadinya penyalahgunaan peredaran barang-barang impor tersebut mengingat beberapa diantaranya merupakan barang yang masih dibutuhkan untuk kepentingan nasional namun jika disalahgunakan maka dapat membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan.

⁶⁷ Lampiran I, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang yang Diatur Tata Niaga Impornya

⁶⁸ Departemen Perdagangan, opcit, h.9

⁶⁹ Pasal 11, opcit

Selain kebijakan impor secara umum, Pemerintah juga menetapkan kebijakan-kebijakan khusus di bidang perdagangan sehubungan dengan upaya perlindungan kesehatan masyarakat sekaligus perlindungan terhadap komoditi lokal tertentu. Pengaturan khusus tersebut biasanya dilakukan secara bersama dengan instansi pemerintah terkait lainnya. Hal ini seperti pada pelarangan impor udang yang ditetapkan melalui SKB Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan dan Perikanan. Kebijakan khusus seperti ini dapat dilakukan apabila suatu komoditi impor, terutama jenis barang konsumsi tidak tahan lama seperti udang atau produk perikanan lainnya, terdeteksi membawa penyakit virus maupun mengandung zat-zat yang berbahaya dan mengancam kesehatan serta keselamatan manusia, hewan, tumbuhan, dan lingkungan di wilayah Indonesia. Hal ini seperti terjadi pada udang yang diimpor dari Cina yang telah terdeteksi membawa penyakit virus dan zat-zat yang berbahaya bagi manusia dan dikhawatirkan dapat mencemarkan udang lokal sehingga menurunkan kualitas/mutu udang lokal tersebut. Berdasarkan uraian tersebut maka perlu ditetapkan suatu pengaturan tersendiri tentang pelaksanaan importasinya.

B. Kebijakan di Bidang Kelautan dan Perikanan

1. Kebijakan Tentang Karantina Ikan, Hewan, dan Tumbuhan

Seperti telah disebutkan sebelumnya bahwa ketentuan dalam *SPS Agreement* saat ini belum dituangkan secara khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka selain melalui kebijakan di bidang perdagangan, pemerintah juga menetapkan kebijakan lain yang terkait dengan penerapan kesepakatan SPS. Kebijakan tersebut masih erat kaitannya dengan kegiatan importasi komoditi perikanan, termasuk udang, serta sistem budidayanya, yakni melalui kebijakan di bidang kelautan dan perikanan.

Kebijakan yang mengatur tentang karantina ikan, hewan, dan tumbuhan ini dituangkan dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan (Lembaran Negara RI tahun 1992 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3482).

Meskipun undang-undang ini telah ditetapkan sebelum ditetapkannya kesepakatan WTO dalam putaran Uruguay, namun bila dilihat isinya maka undang-undang ini sesungguhnya telah mencerminkan hal-hal yang dimaksud dalam kesepakatan WTO, khususnya kesepakatan Sanitary dan Phytosanitary (*SPS Agreement*).

Sebagai negara yang kaya akan sumber daya hayati dengan beragam jenis ikan, hewan, tumbuhan, yang merupakan modal dasar sekaligus sebagai faktor dominan dalam pembangunan memang perlu dilestarikan. Selain itu, mengingat tanah air serta pulau-pulau di Indonesia masih bebas dari hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan, maka perlu diupayakan pencegahan masuknya hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan yang mungkin timbul akibat adanya perdagangan, pertukaran, dan penyebarannya, maka perlu dilakukan perlindungan melalui penetapan suatu peraturan perundang-undangan.

Dengan dilakukannya langkah perlindungan terhadap seluruh aset yang dimiliki, terutama dari ancaman masuknya penyakit-penyakit tertentu ataupun zat-zat berbahaya yang dapat merusak sumber daya hayati tersebut, maka hal ini jelas sejalan dengan tujuan dari kesepakatan SPS WTO.

Dalam Undang-undang ini pada dasarnya diatur mengenai 5 hal pokok, yakni :

- a. *Persyaratan karantina*,⁷⁰ yakni diwajibkannya pemberian sertifikat kesehatan dari negara asal dan negara transit serta dilaporkan dan diserahkan kepada petugas karantina untuk keperluan tindakan karantina pada saat memasuki wilayah kepabeanaan Indonesia.

⁷⁰ Bagian II, UU No.16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan , dan Tumbuhan

Pemberian sertifikat ini diberlakukan bagi setiap media pembawa hama dan penyakit yang :

- datang dari luar wilayah kepabeanean Indonesia (pasal 5)
- akan dikirim antar daerah di wilayah kepabeanean Indonesia (pasal 6)
- akan dikirim ke luar wilayah kepabeanean Indonesia (pasal 7)

Kewajiban pemberian sertifikat ini bertujuan untuk menjamin bahwa setiap komoditi yang masuk maupun keluar wilayah Indonesia dalam kondisi aman, yakni terbebas dari penyakit virus serta zat-zat berbahaya yang dapat mengancam kesehatan dan keselamatan pengguna/konsumen. Disamping itu, pemberian sertifikat sebagai kelengkapan dokumen impor komoditi perikanan juga untuk menjamin tidak terjadinya penyebaran penyakit virus yang dibawa oleh media pembawa yang dapat mengancam kelestarian dan pengembangan komoditi perikanan lokal yang berdampak pada penurunan kualitas ikan/udang lokal.

Hal ini juga diberlakukan terhadap media pembawa hama dan penyakit hewan, serta media pembawa organisme pengganggu tumbuhan, terutama bila disyaratkan oleh negara tujuan (bagi yang akan dikirim ke luar wilayah kepabeanean Indonesia).

Sehubungan dengan persyaratan yang diajukan oleh negara tujuan, dalam kesepakatan SPS dinyatakan bahwa :

“Members may introduce or maintain sanitary or phytosanitary measures which result in a higher level of sanitary or phytosanitary protection than would be achieved by measures based on the relevant international standards, guidelines or recommendations, if there is a scientific justification, or as a consequence of the level of sanitary or phytosanitary protection a Member determines to be appropriate in accordance with the relevant provisions of paragraphs 1 through 8 of Article 5.ⁱ Notwithstanding the above, all measures which result in a level of sanitary or phytosanitary protection different from that which would be achieved by measures based on international

standards, guidelines or recommendations shall not be inconsistent with any other provision of this Agreement.”⁷¹

Maksud dari kesepakatan SPS tersebut yakni bahwa setiap negara anggota diperbolehkan untuk menetapkan standar sendiri dalam melakukan importasi barang dengan negara anggota lainnya selama penetapan standar tersebut tidak lebih rendah, melainkan harus sesuai atau lebih tinggi dari standar yang ditetapkan oleh organisasi internasional yang direkomendasikan WTO.

Di Indonesia, syarat/standar khusus mengenai impor komoditi perikanan ditentukan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan, sebagai berikut :

- Produk impor harus berbentuk produk olahan (*value added product*);
- importir harus menyerap semua produksi lokal dengan harga wajar, produk impor memenuhi kriteria mutu (bebas antibiotik dan penyakit) sesuai SK Menteri Kelautan dan Perikanan No. 06 tahun 2002;
- serta memenuhi syarat karantina, udang impor tidak dijual ke pasar lokal dan dilarang melakukan transshipment langsung (pindah pengapalan).⁷²

b. *Tindakan karantina*,⁷³ yakni tindakan yang dilakukan oleh petugas karantina berupa :

- Pemeriksaan, yakni pemeriksaan yang dilakukan terhadap kelengkapan dan kebenaran isi dokumen serta mendeteksi hama dan penyakit hewan, ikan, dan organisme pengganggu tumbuhan, dan dapat dilakukan koordinasi bersama instansi lain yang

⁷¹ Art. 3, paragraf 3 *Agreement on SPS Measures*

⁷² “*Impor Udang Dibatasi Hanya Sampai Pada Desember*”, tempointeraktif, 2004, <http://www.tempointeraktif.com/hg/ekbis/2004/07/28/brk,20040728-41,id.html> , diakses tgl.26 Desember 2008

⁷³ Bagian III, opcit

- bertanggungjawab di bidang penyakit karantina yang membahayakan kesehatan manusia (pasal 11);
- Pengasingan, yakni jika dalam melakukan pendeteksian itu memerlukan waktu yang lama dan peralatan khusus (pasal 12);
 - Perlakuan, yakni terhadap media pembawa hama dan penyakit tersebut diberikan perlakuan pembebasan atau menyucihamakan media pembawa tersebut apabila setelah dilakukan pendeteksian dan pengamatan media pembawa tersebut tertular atau diduga tertular hama dan penyakit maupun tidak bebas dari organisme pengganggu tumbuhan (pasal 13);
 - Penahanan, yakni apabila setelah diperiksa terbukti belum memenuhi persyaratan karantina seluruhnya (pasal 14);
 - Penolakan, apabila media pembawa tersebut setelah dilakukan pemeriksaan, pengamatan, dan penyucian hama terbukti tertular dan tidak dapat disembuhkan, atau busuk; atau apabila hewan/ikan/tumbuhan itu merupakan jenis yang dilarang pemasukkannya, maupun persyaratan tidak terpenuhi sampai batas waktu ditentukan, maka akan dilakukan penolakan (pasal 15);
 - Pemusnahan, yakni apabila setelah dilakukan penolakan namun tidak segera dikeluarkan dari area tujuan, maka akan dilakukan pemusnahan dan terhadap pemilik media tersebut tidak dapat meminta ganti rugi (pasal 16);
 - Pembebasan, apabila media pembawa hama dan penyakit tersebut setelah dilakukan pemeriksaan, pendeteksian, pengamatan, penyucian hama terbukti tidak tertular ataupun tidak terganggu organisme tumbuhan, dan memenuhi semua persyaratan, maka dapat dilakukan pembebasan yakni dengan diberikannya sertifikat (pasal 17 dan 18);
 - Sertifikat yang diberikan yakni sertifikat pelepasan (untuk media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, pembawa hama dan penyakit ikan karantina, maupun organisme pengganggu tumbuhan karantina yang dimasukkan ke dalam atau dimasukkan dari suatu

area ke area lain di dalam wilayah Indonesia); dan sertifikat kesehatan (untuk media pembawa hama dan penyakit hewan karantina, pembawa hama dan penyakit ikan karantina, maupun organisme pengganggu tumbuhan karantina yang akan dikeluarkan dari dalam atau dikeluarkan dari suatu area ke area lain di dalam wilayah Indonesia).⁷⁴

Pada dasarnya tindakan karantina yang ditetapkan melalui UU No.16 tahun 1992 ini tidak bermaksud menghambat kelancaran proses perdagangan komoditi perikanan, akan tetapi dilakukan dalam upaya menegakkan prinsip bahwa komoditas perikanan boleh masuk/keluar tetapi pathogen/penyakit tidak boleh masuk/keluar.⁷⁵

Berdasarkan tindakan karantina yang diatur dalam UU No.16 tahun 1992 tersebut dapat dikatakan bahwa sebenarnya pemerintah cukup serius mengupayakan tindakan pencegahan penyakit dan perlindungan terhadap komoditi perikanan dalam negeri. Namun keseriusan tekad ini tidak diimbangi dengan sarana dan infrastruktur yang memadai. Perlengkapan/peralatan yang sedianya digunakan untuk memeriksa dan mendeteksi hewan maupun komoditi perikanan impor ini sudah jauh ketinggalan jika dibandingkan dengan negara-negara maju. Peningkatan sarana dan infrastruktur yang mendukung pelaksanaan tindakan karantina secara optimal dirasakan masih sulit dan mengalami berbagai kendala, dan pada akhirnya membawa pengaruh yang cukup besar dalam penerapan ketentuan tersebut. Kurang memadainya sarana dan infrastruktur ini dikhawatirkan dapat menimbulkan dampak yang tidak diinginkan dalam rangka melindungi kesehatan dan keselamatan manusia serta komoditi perikanan dalam negeri, yakni dengan masuknya penyakit virus yang tidak terdeteksi akibat lemahnya sarana tersebut. Hal ini seperti terjadi

⁷⁴ Pasal 19, ibid

⁷⁵ Press Release “*Perpanjangan Masa Berlaku Larangan Sementara Impor Udang Spesies Tertentu ke Wilayah Republik Indonesia Sebagaimana Ditetapkan Dalam Peraturan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 27/M-DAG/PER/6/2007 dan Nomor PB.01/MEN/2007*”, Jakarta, 28 Desember, 2007, h.2

pada kegiatan penelitian terhadap udang jenis *Penaeus Vanamae* yang diimpor dari Cina, dimana dalam penelitian tersebut sampai saat ini masih dilakukan dan belum didapat hasil yang final. Di Indonesia, tindakan karantina khusus komoditi perikanan dilakukan oleh Badan Karantina Ikan yang berada di bawah naungan Departemen Kelautan dan Perikanan.

c. *Kawasan Karantina*, yakni kawasan yang semula bebas dari hama dan penyakit serta organisme pengganggu tumbuhan, namun selanjutnya ditemukan petunjuk telah terjadi serangan hama dan penyakit serta organisme pengganggu tumbuhan, sehingga sementara waktu kawasan tersebut ditetapkan sebagai kawasan karantina⁷⁶

Kawasan karantina ini diadakan guna mencegah keluarnya bibit penyakit dan virus-virus berbahaya dari suatu wilayah ke wilayah lainnya di Indonesia agar tidak menularkan ke wilayah tersebut, namun terlebih dahulu harus dibuktikan kebenarannya melalui prosedur yang relevan. Penetapan kawasan karantina ini memang perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi kesalahpahaman bagi penduduk yang berada di wilayah yang terinfeksi virus ataupun bibit penyakit tersebut terhadap hewan/komoditi perikanan yang dimiliki. Namun dalam peraturan ini terdapat kelemahan, yakni tidak ditentukannya batas waktu sejak wilayah tersebut diketahui atau terdapat petunjuk tentang adanya pathogen/bibit penyakit hingga ditetapkan sebagai kawasan karantina.

d. Ditetapkannya jenis hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, serta organisme pengganggu tumbuhan, jenis media pembawa, dan jenis media pembawa yang dilarang pemasukkannya.⁷⁷ Penetapan jenis hama dan penyakit hewan, hama dan penyakit ikan, dan organisme pengganggu tumbuhan, serta jenis media pembawa dan

⁷⁶ Pasal 23, opcit

⁷⁷ Pasal 24, ibid

media pembawa yang dilarang pemasukkannya seperti yang diatur dalam ketentuan ini dilakukan oleh Pemerintah, namun tidak dijelaskan mengenai penetapan ini apakah dilakukan setelah diketahui atau terdeteksi adanya penyakit virus yang dibawa oleh media pembawa tersebut, atau sebelum diketahui adanya penyakit virus yang dibawa media pembawa tersebut. Selain itu, terdapat kelemahan lain, yakni tidak disebutkan secara jelas peraturan yang mengatur tentang penetapan yang dilakukan oleh Pemerintah atas jenis hama dan penyakit serta jenis media pembawa, termasuk media pembawa yang dilarang tersebut. Dengan demikian, pasal ini menjadi kurang efektif bagi masyarakat untuk mewaspadaikan jenis-jenis hama dan penyakit serta media pembawanya.

e. Ditetapkan juga tempat-tempat pemasukkan dan pengeluaran media pembawa tersebut.⁷⁸ Tempat-tempat pemasukkan dan pengeluaran media pembawa ini dilakukan oleh pemerintah. Pasal ini juga mengandung kelemahan seperti halnya pasal yang mengatur tentang jenis hama dan penyakit hewan serta media pembawanya, yakni tidak adanya pernyataan tegas mengenai peraturan yang memuat tentang penetapan tersebut.

Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini, jelas bahwa pemerintah mengupayakan tindakan perlindungan bagi kesehatan manusia sebagai konsumen udang, dan juga perlindungan terhadap spesies udang dalam negeri dari penularan dan penyebaran hama dan penyakit hewan akibat adanya importasi udang.

Meskipun undang-undang ini keluar lebih awal dari WTO/GATT 1994 maupun ketentuan SPS, namun secara keseluruhan substansi yang dikandungnya mengakomodasi dan masih relevan dengan persyaratan WTO/GATT maupun SPS.

⁷⁸ Pasal 26, ibid

2. Kebijakan Tentang Perikanan

Kebijakan di bidang perikanan ini dituangkan dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan (Lembaran Negara RI tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4179).

Selain kebijakan di bidang karantina ikan, hewan, dan tumbuhan, penerapan kesepakatan SPS ini juga dituangkan dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan.

Dalam undang-undang ini pada dasarnya diatur mengenai pokok-pokok pengelolaan perikanan yang dilakukan secara berkesinambungan berdasarkan asas manfaat, keadilan, kemitraan, pemerataan, keterpaduan, keterbukaan, efisiensi, dan kelestarian yang berkelanjutan.⁷⁹ Pengelolaan perikanan yang diatur dalam undang-undang ini diantaranya dilakukan dengan cara penetapan pemilihan jenis ikan baru yang akan dibudidayakan, pembudidayaan ikan dan perlindungannya, wabah dan wilayah wabah penyakit ikan, dan jenis ikan yang dilarang diperdagangkan, dimasukkan, dan dikeluarkan dari wilayah Indonesia, termasuk pula penetapan keadaan kritis yang membahayakan atau dapat membahayakan spesies ikan dan pembudidayaannya.

Dalam undang-undang ini ada beberapa pasal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan penerapan sanitary dan phytosanitary di Indonesia, antara lain :

- a. Pasal 3 yang mengatur tentang tujuan dilakukannya pengelolaan perikanan, yakni :
 - Meningkatkan taraf hidup nelayan kecil dan pembudidaya ikan kecil
 - Meningkatkan penerimaan devisa negara
 - Mendorong perluasan dan kesempatan kerja
 - Meningkatkan ketersediaan dan konsumsi sumber protein ikan
 - Mengoptimalkan pengelolaan sumber daya ikan
 - Meningkatkan produktivitas, mutu, nilai tambah, dan daya saing

⁷⁹ Pasal 2 UU No.31 tahun 2004 tentang Perikanan

- Meningkatkan ketersediaan bahan baku untuk industri pengolahan sumber daya ikan
- Mencapai pemanfaatan sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan lingkungan sumber daya ikan secara optimal
- Menjamin kelestarian sumber daya ikan, lahan pembudidayaan ikan, dan tata ruang.

Dari beberapa tujuan tersebut, salah satu tujuan yang berkaitan langsung dengan penerapan kesepakatan SPS di Indonesia adalah tujuan untuk meningkatkan produktivitas, mutu, nilai tambah, dan daya saing. Peningkatan produktivitas, mutu, nilai tambah, dan daya saing ini tentu sulit atau bahkan tidak dapat dicapai bila tidak ada upaya dari pemerintah untuk melindungi komoditi perikanan, terutama udang, dari masuknya pathogen/penyakit virus maupun zat-zat berbahaya yang dibawa oleh bibit udang yang berasal dari negara lain yang dapat menurunkan mutu udang dalam negeri. Dengan dimasukkannya tujuan peningkatan produktivitas dan mutu komoditi perikanan dalam negeri guna meningkatkan daya saing di pasaran internasional dalam undang-undang ini, maka dapat memberikan dorongan bagi para pengusaha tambak ikan maupun udang dalam negeri untuk lebih berhati-hati dan betul-betul memperhatikan mutu udang dari negara lain yang diimpor guna memenuhi kebutuhan pembudidayaan udang lokal, serta memberikan pertimbangan bagi instansi terkait dalam pembuatan kebijakan impor di sektor perikanan. Disamping itu, tujuan lainnya yakni untuk meningkatkan ketersediaan dan konsumsi protein ikan dirasakan juga dapat memacu pemerintah dalam menetapkan standar tertentu bagi komoditi perikanan impor melalui kebijakan impor khusus, dalam rangka melindungi kesehatan masyarakat/konsumen udang dalam negeri.

b. Selanjutnya dalam pasal 7 huruf (m) undang-undang ini dinyatakan bahwa dalam rangka mendukung pengelolaan sumber daya ikan, Menteri menetapkan pembudidayaan ikan dan perlindungannya. Perlindungan budidaya ikan disini perlu diadakan mengingat sistem budidaya perikanan nasional saat ini tidak saja dilakukan di kolam atau tambak, melainkan telah dikembangkan di sungai, danau, bahkan laut.⁸⁰ Lokasi pembudidayaan yang semakin berkembang itu tentu diikuti dengan peningkatan resiko, diantaranya pencemaran lingkungan budidaya ikan maupun penyebaran penyakit virus tertentu yang membahayakan kelangsungan hidup dan sistem budidaya ikan/udang. Dengan demikian perlu dilakukan suatu perlindungan terhadap sistem budidaya ikan, termasuk udang. Berdasarkan beberapa pasal tersebut dapat dikatakan bahwa undang-undang tentang perikanan ini telah disesuaikan dengan ketentuan yang ada dalam kesepakatan SPS yakni berkenaan dengan diperbolehkannya pengambilan tindakan oleh pemerintah negara anggota sebagai upaya melindungi kesehatan dan pembudidayaan komoditi perikanan, khususnya komoditi udang dalam negeri.

3. Kebijakan Tentang Karantina Ikan

Penerapan kesepakatan SPS di Indonesia juga dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2002 tentang Karantina Ikan (Lembaran Negara RI tahun 2002 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4179);

PP ini pada dasarnya merupakan pelaksanaan ketentuan yang ada dalam UU No.16 tahun 1992 tentang Karantina hewan, ikan, dan tumbuhan, sehingga hal-hal yang diatur pun merupakan pelaksanaan dari ketentuan dalam UU No.16 tahun 1992. Namun dalam PP No.15 tahun 2002 tentang karantina ini terdapat aturan khusus mengenai petugas dan instalasi karantina, yakni mengenai kewenangannya untuk melakukan

⁸⁰ Penjelasan, ibid

tindakan karantina, dan aturan mengenai pembangunan instalasi karantina untuk keperluan tindakan karantina.

Berdasarkan peraturan tersebut, jelas bahwa pemerintah berupaya melakukan tindakan perlindungan terhadap kesehatan hewan, dari penyebaran hama dan penyakit tertentu yang dibawa oleh komoditi impor, termasuk ikan/udang yang sedianya diimpor untuk digunakan sebagai bibit dalam pengembangan budidaya perikanan. Upaya tersebut salah satunya adalah dengan menetapkan dan mengangkat petugas karantina yang ahli di bidangnya sebagai pejabat fungsional Pengendali Hama dan Penyakit Ikan yang bekerja di Instalasi Karantina. Selain itu, dalam hal pemberian sertifikat pelepasan dan sertifikat kesehatan terhadap media pembawa hama dan penyakit ikan karantina yang telah terbukti bebas dari hama dan penyakit pun dilakukan oleh orang yang ahli dibidangnya yakni oleh seorang Dokter Hewan.

Namun seperti telah dijelaskan sebelumnya, bahwa upaya pemerintah untuk melindungi komoditi perikanan dalam negeri dan kesehatan masyarakat konsumen udang, tidak diikuti dengan peningkatan sarana dan prasarana yang memadai, baik sarana yang digunakan dalam pelaksanaan tindakan karantina di instalasi karantina, maupun dalam hal peningkatan sumber daya manusia di bidang perkarantinaan. Dengan adanya keterbatasan-keterbatasan dalam hal sarana dan prasarana pendukung kegiatan tindakan karantina, maka PP No.15 tahun 2002 ini menjadi kurang efektif pelaksanaannya, khususnya dalam melaksanakan tindakan karantina meskipun secara implisit telah konsisten dengan kesepakatan SPS dalam WTO.

Secara umum dan prosedural, keseluruhan kebijakan dibidang perikanan dan kelautan telah konsisten dengan ketentuan yang tercantum dalam kesepakatan SPS, antara lain dalam hal penetapan standar untuk komoditi ikan/udang impor, telah sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh organisasi kesehatan hewan dunia (OIE), yakni komoditi ikan/udang impor tersebut harus terbebas dari penyakit virus maupun zat-zat yang berbahaya bagi kesehatan. Namun karena berbagai kendala yang dialami,

maka pelaksanaan kebijakan-kebijakan ini menjadi kurang efektif. Beberapa pasal yang mengandung kelemahan menjadi faktor penting yang mempengaruhi tingkat efektifitas pelaksanaan kebijakan tersebut. Di samping itu, ketentuan tentang karantina ikan saat ini tidak menjamin udang sebagai komoditi yang layak untuk dikonsumsi, sebab Balai Karantina yang jumlahnya 43 unit hanya memeriksa segi kesehatan ikan dan surat keterangan asal, bukan kelayakan sebagai “food consumption”.⁸¹ Dengan demikian, Indonesia dapat dikatakan belum sepenuhnya melakukan tindakan perlindungan terhadap kesehatan masyarakat sebagai konsumen udang.



⁸¹ Oki Lukito, “*Mewaspada Impor Perikanan*”, <http://www.bappeprop-jatim.go.id/artikel5.php>, diakses tgl.22 Desember 2008

BAB IV
PENERAPAN KEBIJAKAN IMPOR
DALAM MEMERANGI
IMPOR KOMODITI PERIKANAN BERBAHAYA
KHUSUSNYA UDANG BERBAHAYA

A. Kebijakan Tentang Larangan Sementara Impor Udang Spesies Tertentu

1. Latar Belakang Penerbitan Surat Keputusan Bersama (SKB) Tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia

Surat Keputusan Bersama (SKB) ini dikeluarkan oleh 2 (dua) Menteri, yakni Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia. Adapun alasan utama pelarangan impor udang spesies tertentu yang dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) kedua Menteri tersebut yakni akibat ditemukannya penyakit virus pada udang impor spesies tertentu yang dikategorikan berbahaya bagi kesehatan udang dan harus diwaspadai dalam sistem perdagangan.⁸²

Sejauh ini, udang impor yang telah terbukti membawa penyakit virus yang berbahaya bagi kesehatan udang dan keselamatan manusia adalah udang jenis *Penaeus Vanamae* yang diimpor dari China. Penemuan penyakit virus yang terjadi pada tahun 2004 tersebut mendorong pemerintah Indonesia mengeluarkan suatu surat keputusan bersama (SKB) yang dilakukan oleh kedua menteri yang berwenang dalam hal mengatur dan mengawasi peredaran komoditi perikanan impor termasuk udang.

Selain itu, pengadaan SKB ini sebagai salah satu wujud upaya pemerintah untuk melindungi kehidupan sumber daya perikanan dan kesehatan manusia dari kejangkitan penyakit biologis dan nonbiologis

⁸² Press Release, opcit

yang terkandung dalam produk-produk perikanan.⁸³ Kekhawatiran ini terjadi karena Indonesia biasanya melakukan importasi udang untuk digunakan sebagai bibit budidaya udang di dalam negeri, dan untuk pemenuhan konsumsi masyarakat. Apabila udang impor yang membawa penyakit tersebut masuk ke wilayah Indonesia, maka akan menularkan penyakit pada udang lokal yang berdampak pada penurunan kualitas udang lokal yang sedianya akan diekspor ke negara lain, serta dapat mengancam kesehatan dan keselamatan manusia yang mengkonsumsinya, sehingga hal ini perlu diatur oleh pemerintah.

Disamping itu, penerbitan SKB ini ditujukan untuk meredam isu *transshipment* oleh Amerika Serikat terhadap udang asal Indonesia.⁸⁴

Isu *transshipment* ini sebenarnya merupakan bentuk kelalaian pemerintah Indonesia yang tidak mengolah terlebih dahulu udang yang diimpor dari China, melainkan langsung mengekspornya ke Amerika Serikat. Permasalahan muncul ketika hasil penelitian yang dilakukan oleh Amerika Serikat menemukan bahwa komoditi udang yang diimpor dari Indonesia namun berasal dari Cina tersebut mengandung virus antibiotik yang berbahaya bagi kesehatan manusia yang mengkonsumsinya. Hal ini mengakibatkan Amerika akhirnya mengancam akan mengembargo Indonesia jika masih melakukan ekspor komoditi udang yang berasal dari China.⁸⁵ Ancaman Amerika ini cukup mengkhawatirkan petambak udang lokal karena udang merupakan salah satu komoditi ekspor non migas unggulan bagi Indonesia. Tindakan Amerika yang melarang negara-negara importir mengirimkan udang yang berasal dari China muncul setelah diketahui adanya udang asal Indonesia yang diekspor ke Amerika Serikat diketahui sebenarnya berasal dari China, dan udang yang masuk

⁸³ ibid

⁸⁴ ibid

⁸⁵ Suhana, “Dokumen Sejarah Pelarangan Ekspor Impor Udang Nasional (Berdasarkan Laporan Media Masa Nasional)”, <http://ocean.iuplog.com/uploads/159727-Dokumen-Sejarah-Pelarangan-ek-im-udang-nas.pdf>, akses tgl.14 November 2008

dengan cara *transshipment* dikhawatirkan mengandung penyakit. China sendiri telah dikenakan tindakan bea masuk anti dumping oleh Amerika Serikat dalam hal ekspor udang bersama negara-negara lainnya yakni India, Thailand, Ekuador, Brazil, dan Vietnam.⁸⁶

Dengan demikian, SKB ini dikeluarkan dalam rangka melakukan upaya pencegahan masuknya udang spesies tertentu, terutama jenis *Penaeus Vaname* baik beku maupun segar, yang telah terdeteksi membawa penyakit virus ke dalam wilayah Indonesia, serta untuk mencegah atau membatasi penyebaran hama dan penyakit ikan tersebut di wilayah Indonesia yang dapat membahayakan pembudidayaan udang lokal sekaligus melindungi kesehatan masyarakat yang menkonsumsinya.

2. Kronologis Peraturan Bersama Mengenai Larangan Impor Udang

Mengingat udang impor jenis *Penaeus Vanamae* yang masuk ke wilayah Indonesia diduga mengandung residu antibiotik, bahan cemaran, hama dan penyakit virus ikan/udang, maka pemerintah melalui Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan dan Perikanan memandang perlu untuk bersama-sama menerbitkan suatu surat keputusan bersama (SKB) yang pada pokoknya berisi larangan masuknya udang impor jenis tersebut sebagai upaya pencegahan tertularnya udang lokal dari penyakit virus yang dibawa oleh udang pat impor tersebut maupun tindakan perlindungan bagi konsumen udang di Indonesia, karena udang impor tersebut membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia dan mengancam sistem pembudidayaan udang lokal.

SKB ini diterbitkan setelah ditemukannya udang jenis *Penaeus Vanamae* yang diimpor dari China pembawa penyakit udang pada tahun 2004.

⁸⁶ ibid

Adapun kronologis diterbitkannya SKB ini sebagai berikut :

a. Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. 05/Kep/XII/2004; SKB No. 53/MEN/2004 Tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia.

SKB ini pertama diterbitkan pada bulan Desember tahun 2004 setelah ditemukannya udang impor yang berasal dari China yang terdeteksi membawa virus penyakit udang dan mengandung zat antibiotik yang membahayakan bagi kesehatan udang dan manusia.

Dalam SKB ini diatur mengenai larangan mengimpor udang jenis tertentu, antara lain udang beku maupun segar dengan pos tarif 03.06 yakni untuk udang-udangan, berkulit maupun tidak, segar, dingin, beku, kering, diasin maupun direndam air garam; udang-udangan berkulit, direbus atau dikukus, dingin, beku, kering, diasin atau dalam air garam maupun tidak; tepung-tepung kasar dan pelet dari udang-udangan, yang layak dikonsumsi manusia; lobster jenis *Homarus*; serta udang kecil dan udang biasa.⁸⁷ Udang yang masuk ke pelabuhan Indonesia pada dan setelah tanggal ditetapkannya SKB ini harus direksportir atau dimusnahkan atas biaya importir yang bersangkutan. Namun dalam SKB tersebut terdapat pengecualian yakni komoditi udang jenis ini masih dapat diimpor sepanjang untuk kepentingan ilmu pengetahuan (pasal 2 SKB), dan bagi udang yang telah dikapalkan atau siap dikapalkan dalam rangka memenuhi kontrak yang telah ditandatangani oleh importir sebelum tanggal 2 Desember 2004 (pasal 4 SKB). SKB ini berlaku sejak tanggal ditetapkan yakni tanggal 28 Desember 2004, dan berlaku selama 6 bulan. Setelah 6 bulan, SKB tersebut dapat diperpanjang kembali (pasal 6 SKB).

Dari beberapa ketentuan dalam SKB tersebut, masih terdapat kelemahan dimana dalam pasal 4 diatur pengecualian untuk

⁸⁷ Lampiran SKB Menteri Perdagangan RI dan Menteri Kelautan dan Perikanan RI No. 05/Kep/XII/2004; SKB No. 53/MEN/2004 Tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia.

pemusnahan ataupun reekspor terhadap komoditi udang yang telah dikapalkan atau siap dikapalkan dalam rangka memenuhi kontrak yang telah ditandatangani importir sebelum tanggal 2 Desember 2004, namun tidak diatur mengenai kondisi kesehatan udang tersebut apakah terbebas dari penyakit virus atau tidak. Sebenarnya segala jenis udang, baik beku maupun segar, sangat rentan terhadap penyakit virus ataupun tercemar zat-zat berbahaya, termasuk pula komoditi udang yang telah dikapalkan maupun siap dikapalkan sebagai pemenuhan kontrak yang telah ditandatangani oleh importir sebelum tanggal 2 Desember 2004. Selain itu, dalam SKB ini terdapat kekurangan yakni belum diaturnya mengenai batas waktu akhir komoditi tiba di pelabuhan di wilayah Indonesia bagi udang-udang yang diimpor dalam rangka pemenuhan kontrak sebelum tanggal 2 Desember 2004 tersebut. Dengan demikian, pasal ini masih membuka peluang bagi eksportir maupun importir nakal untuk tetap memasukkan udang pembawa penyakit ke wilayah Indonesia dengan dalih bahwa kondisi kesehatan udang yang telah dikapalkan ataupun siap dikapalkan dalam rangka memenuhi kontrak tersebut tidak diatur secara tegas dan jelas dalam SKB ini.

b. Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.14/M/Kep/I/2005; SKB No.01/MEN/2005 Tentang Perubahan Atas Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. 05/Kep/XII/2004; SKB No. 53/MEN/2004 tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia.

SKB ini ditetapkan tanggal 28 Desember 2004 dan merupakan perpanjangan waktu/masa berlaku dari SKB sebelumnya. SKB ini diterbitkan dengan pertimbangan bahwa perlu dilakukan perbaikan dari beberapa ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan sebelumnya, guna mendukung pengembangan pembudidayaan udang

dan industri pengelolaan di Indonesia. Beberapa revisi/perbaikan dalam pasal-pasal nya, antara lain :

- Pasal 1, terdapat perubahan mengenai jenis udang yang dilarang impornya seperti yang terdapat dalam lampiran, yakni udang kecil dan udang biasa jenis *Penaeus Vanamae*, *Penaeus Monodon*, *Penaeus Stylirostris*, baik dalam keadaan beku maupun tidak beku (segar)
- Pasal 4, terdapat perubahan mengenai udang yang telah dikapalkan atau siap untuk dikapalkan sebagai pemenuhan kontrak yang telah ditandatangani sebelum tanggal 2 Desember 2004 namun terdapat pembatasan waktu pengiriman yakni udang tersebut harus telah tiba di pelabuhan Indonesia paling lambat tanggal 28 Pebruari 2005, yang dibuktikan dengan dokumen master B/L (*Bill of Leading*) dan manifest dokumen BC.1.1. atau *Air Way Bill*.
- Antara pasal 5 dan Pasal 6 ditambahkan 1 pasal baru yaitu pasal 5A yang mengatur bahwa ketentuan teknis pelaksanaan keputusan ini diatur lebih lanjut oleh Direktur Jenderal Peningkatan Kapasitas Kelembagaan dan Pemasaran, Departemen Kelautan dan Perikanan, bersama-sama dengan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perdagangan.

SKB ini masih mempunyai kelemahan yang hampir sama dengan SKB sebelumnya, yakni belum adanya ketentuan yang secara tegas mengatur tentang kondisi udang yang dikecualikan untuk dimusnahkan atau direekspor dalam rangka pemenuhan kontrak yang telah ditandatangani importir sebelum tanggal 2 Desember 2004, meskipun telah ada perbaikan dalam aturan tersebut yakni telah ditetapkannya batas waktu maksimal (tanggal 28 Pebruari 2005) bagi komoditi udang yang dikecualikan tersebut dapat masuk ke dalam pelabuhan Indonesia.

c. Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.221/M-DAG/Kep/6/2005; SKB No.03/MEN/2005 Tentang Perpanjangan Masa Berlaku Larangan Impor Udang ke Wilayah Republik Indonesia Sebagaimana ditetapkan Dalam Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No. 05/Kep/XII/2004 dan SKB No. 53/MEN/2004 Tentang Larangan Impor Udang Ke Wilayah Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.14/M/Kep/I/2005 dan SKB No.01/MEN/2005.

SKB ini diterbitkan dengan dasar pertimbangan bahwa masa berlaku SKB sebelumnya yang ditetapkan pada tanggal 28 Desember 2004 telah habis, dan sesuai dengan ketentuan sebelumnya bahwa aturan tersebut dapat diperpanjang, maka untuk itu dilakukan perpanjangan kembali (pasal 1 SKB). Selain itu, bahwa beredarnya udang yang tercemar oleh antibiotik, hama dan penyakit ikan di pasar internasional sampai saat itu masih berlangsung, sehingga dalam rangka melakukan upaya pencegahan masuknya udang tersebut ke wilayah Indonesia, maka dipandang perlu untuk memperpanjang masa berlaku larangan impor udang ke wilayah Indonesia. SKB kali ini tidak terdapat perubahan yang pokok secara substansial selain mengatur tentang perpanjangan pemberlakuan SKB sebelumnya selama jangka waktu 6 bulan terhitung sejak tanggal ditetapkan, yakni 28 Juni 2005, serta aturan mengenai peninjauan kembali terhadap pemberlakuan larangan impor udang tersebut dengan memperhatikan perkembangan keadaan peredaran udang yang tercemar oleh antibiotik, hama dan penyakit ikan di pasar internasional.

d. Peraturan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.37/M-DAG/PER/12/2005; No.SKB.05/MEN/2005 Tentang Larangan Sementara Impor Udang Ke Wilayah Republik Indonesia

Peraturan Bersama ini dikeluarkan dengan pertimbangan yang sama seperti peraturan sebelumnya, bahwa beredarnya udang yang tercemar antibiotik, hama, dan penyakit ikan di pasar internasional sampai saat ini masih tetap berlangsung,⁸⁸ sehingga dalam upaya mencegah masuknya udang tersebut ke wilayah Indonesia, perlu diberlakukan larangan sementara impor udang ke wilayah Indonesia. Peraturan bersama ini sekaligus memperpanjang batas waktu berlakunya larangan tersebut seperti yang telah ditetapkan dalam peraturan sebelumnya.

Pada Peraturan Bersama ini tidak terdapat perubahan yang mendasar dalam hal yang diatur, melainkan hanya memperpanjang masa berlakunya larangan udang impor.

e. Peraturan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.25/M-DAG/PER/6/2006; No.SKB.01/MEN/2006 Tentang Perpanjangan Masa Berlaku Larangan Sementara Impor Udang Ke Wilayah Republik Indonesia Sebagaimana Ditetapkan Dalam Peraturan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia No.37/M-DAG/PER/12/2005; No.SKB.05/MEN/2005 Tentang Larangan Sementara Impor Udang Ke Wilayah Republik Indonesia

Peraturan Bersama ini dikeluarkan karena masa berlaku larangan impor udang sementara ke wilayah Indonesia yang ditetapkan dalam Peraturan Bersama sebelumnya telah habis. Di samping itu, peredaran udang yang tercemar residu antibiotik dan hama penyakit ikan/udang di pasar internasional ternyata masih tetap berlangsung, sedangkan

⁸⁸ Consideran Menimbang, Peraturan Bersama No.37/M-DAG/PER/12/2005

Pemerintah Indonesia sedang berjuang untuk mengendalikan penggunaan antibiotik, bahan cemaran, hama dan penyakit ikan/udang, maka dipandang perlu untuk memperpanjang masa berlaku larangan impor udang ke wilayah Indonesia.

Jadi, seperti peraturan-peraturan sebelumnya, bahwa Peraturan Bersama ini hanya merupakan perpanjangan masa berlaku dari Peraturan sebelumnya, yakni diperpanjang selama 6 bulan berikutnya. Dalam Peraturan Bersama ini pun tidak terdapat perubahan pada isi ketentuannya.

f. Peraturan Bersama Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Perdagangan No.40/M-DAG/PER/12/2006; No.PB.02/MEN/2006 Tentang Larangan Sementara Udang Impor Ke Wilayah Republik Indonesia

Latar Belakang dikeluarkannya Peraturan Bersama ini juga karena masih berjangkitnya penyakit udang di pasaran internasional. Pada Peraturan Bersama ini juga tidak terdapat perubahan pada substansi yang diatur, melainkan hanya pada jangka waktu diberlakukannya peraturan tersebut.

g. Peraturan Bersama Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Perdagangan No.27/M-DAG/PER/6/2007; No.PB.01/MEN/2007 Tentang Larangan Sementara Udang Impor Ke Wilayah Indonesia

Alasan utama pelarangan impor udang spesies tertentu adalah adanya penyakit pada udang impor yang yang bisa menjangkiti udang lokal. Hal yang membedakan dengan peraturan sebelumnya adalah pada peraturan ini mencantumkan “larangan udang spesies tertentu” yang berarti hanya udang spesies tertentu yang tercantum dalam peraturan bersama ini dilarang masuk ke wilayah Republik Indonesia. Udang spesies tertentu yang dimaksud adalah udang spesies *Vanamae* (*Penaeus Vanamae*) dengan pos tarif 0306.13.00.00 (Beku, udang kecil dan udang biasa dari spesies (*Penaeus Vanamae*) dan pos tarif

0306.23.23.30.00 (tidak beku/segar atau dingin, udang kecil dan udang biasa dari spesies *Penaeus Vanamae*).

Impor udang jenis *Penaeus Vanamae* masih dilarang karena mengandung penyakit a.l., IMN, NHBP, dan SWSS. Menurut Diah Maulida⁸⁹ “Ada empat jenis penyakit kalau impor itu tidak dilarang dikhawatirkan akan mengganggu industri (udang) dalam negeri yang sekarang sedang digalakkan.”⁹⁰

Peraturan Bersama ini mulai berlaku tanggal 29 Juni 2007 dan berlaku selama 6 (enam) bulan. Peraturan Bersama ini pertama kali dikeluarkan pada bulan Desember tahun 2004 dan telah diperpanjang sebanyak 6 (enam) kali dengan masa berlaku 6 (enam) bulan. Menteri Kelautan dan Perikanan bersama Menteri Perdagangan RI sepakat bahwa Peraturan Bersama No.27/M-DAG/PER/6/2007; No.PB.01/MEN/2007 ini adalah perpanjangan terakhir tentang larangan impor udang ke wilayah Indonesia. Selain itu, pada periode selanjutnya, pemerintah sudah menyiapkan infrastruktur maupun mekanisme pengawasan dan pengendalian terhadap penyakit yang menyerang ikan beserta media pembawanya.

h. Peraturan Bersama Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Perdagangan No.50/M-DAG/PER/12/2007; No.PB.02/MEN/2007 Tentang Larangan Sementara Udang Impor Ke Wilayah Indonesia
Peraturan Bersama ini dikeluarkan dengan alasan utama yang sama dengan peraturan sebelumnya, yakni masih berlangsungnya peredaran udang yang terserang oleh virus di pasar internasional, sedangkan Indonesia masih dalam upaya mengendalikan penyebaran virus tersebut di dalam negeri. Oleh karena itu, dalam rangka upaya pencegahan masuknya udang tersebut ke wilayah Indonesia,

⁸⁹ Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan RI

⁹⁰ “Perikanan : Pelarangan Impor Udang Diperpanjang”,

<http://www.lampungpost.com/cetak/berita.php?id=2007063002593057>, akses tgl.26 November 2008

dipandang perlu untuk melarang sementara impor udang spesies tertentu tersebut ke wilayah Indonesia.

Peraturan Bersama ini merupakan perpanjangan masa berlaku larangan impor udang yang ditetapkan dalam peraturan sebelumnya, yakni diberlakukan tanggal 28 Desember 2007 dan berlaku selama 6 bulan. Dengan demikian, peraturan tentang larangan impor udang sementara ini telah diperpanjang sebanyak 7 (tujuh) kali sejak pertama diterbitkan bulan Desember 2004.

i. Peraturan Bersama Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Perdagangan No.23/M-DAG/PER/6/2008; No.PB.01/MEN/2008 Tentang Larangan Sementara Udang Impor Ke Wilayah Indonesia

Peraturan Bersama ini diberlakukan sejak tanggal ditetapkan, yakni tanggal 28 Juni 2008. Peraturan Bersama ini merupakan perpanjangan masa berlaku dari peraturan sebelumnya. Adapun alasan utama diperpanjangnya kembali masa berlaku peraturan larangan impor udang melalui Peraturan Bersama ini karena peredaran udang yang terserang virus dalam perdagangan internasional masih saja berlangsung, sehingga dipandang perlu untuk memperpanjang masa berlakunya peraturan tentang larangan impor udang tersebut guna mencegah masuknya udang spesies tertentu yang dapat merusak kualitas udang lokal.

Peraturan Bersama tahun 2008 dikeluarkan setelah dilakukan pembahasan secara intensif yang melibatkan antara lain: Departemen Perdagangan, Shrimp Club Indonesia (SCI) mewakili produsen udang, Asosiasi Pengusaha Cold Storage (APCI) mewakili industri pengolahan udang, Direktorat Jenderal Bea Cukai-Departemen Keuangan, dan Departemen Kelautan dan Perikanan.⁹¹ Dari berbagai instansi yang dilibatkan dalam pembuatan keputusan bersama mengenai larangan impor udang ini jelas terlihat bahwa berbagai

⁹¹ Kepala Pusat Data, Statistik, dan Informasi, "*Larangan Impor Udang Diperpanjang*", <http://www.dkp.go.id/index.php/ind/news/182/larangan-impor-udang-diperpanjang>, akses tgl 4 Desember 2008

kepentingan dipertimbangkan dengan seksama, baik kepentingan nasional berupa kepentingan usaha budidaya dan kebutuhan industri pengolahan maupun ketentuan perdagangan internasional.

Pada Peraturan Bersama kali ini terdapat perubahan dalam hal jenis/spesies udang yang dilarang untuk masuk ke wilayah Indonesia, yakni dari 3 spesies menjadi 1 spesies saja (*Penaeus Vanamae*) yang masih dilarang impornya karena belum dinyatakan terbebas dari virus penyakit dan cemaran zat-zat berbahaya.⁹²

Penerbitan SKB yang secara substansi tidak terlalu banyak mengalami perubahan, kecuali mengenai masa berlakunya yang selalu diperpanjang selama 6 bulan ke depan, sebenarnya menimbulkan dampak positif dan negatif bagi pihak-pihak yang terlibat. Di satu sisi, pelarangan impor udang dirasakan menguntungkan bagi para petambak udang, karena dengan diberlakukannya Peraturan Bersama mengenai larangan impor udang vannamei setiap 6 bulan kedepan, diharapkan dapat memberi kesempatan yang lebih baik bagi Pemerintah (daerah) dan pelaku usaha tambak dalam penanganan penyakit udang yang didalam negeri juga masih belum tuntas. Perkembangan penyakit akan terus dipantau termasuk melalui organisasi regional/internasional. Di sisi lain, para importir menganggap bahwa pemerintah terkesan kurang tegas dalam mengatur kebijakan impor untuk komoditi udang ini. Para importir udang merasa bahwa dengan diberlakukannya larangan impor udang maka akan dapat menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi industri udang. Lebih lanjut Rokhmin Dahuri⁹³ mengatakan bahwa penutupan keran impor udang memang dapat menimbulkan kerugian pada industri udang dalam negeri, namun kerugian tersebut tidak separah yang dialami petambak jika keran impor udang dibuka.⁹⁴

⁹² Lampiran, Peraturan Bersama Menteri Kelautan dan Perikanan dan Menteri Perdagangan No.23/M-DAG/PER/6/2008; No.PB.01/MEN/2008 Tentang Larangan Sementara Udang Impor Ke Wilayah Indonesia

⁹³ Menteri Kelautan dan Perikanan RI periode 2004

⁹⁴ Suhana, opcit

Sedangkan untuk udang jenis lain yang tidak dilarang impornya, maka akan dilakukan pengawasan yang lebih ketat terutama di pelabuhan masuk, yaitu harus memenuhi standar mutu produk yang aman dikonsumsi dinyatakan dengan sertifikat kesehatan (*health certificate*). Selain itu, produk juga harus dilengkapi dengan surat keterangan asal (*country of origin certificate/COO* atau SKA). Sesuai dengan ketentuan ketertelusuran (*traceability*) dalam perdagangan produk perikanan yang diterapkan makin luas untuk memasuki pasar USA dan EU misalnya, pada saat produk ex impor akan direksport ke negara lain, maka harus dilengkapi dengan COO yang benar, yakni COO negara ex eksportir awal (bukan Indonesia).⁹⁵

Berdasarkan peraturan-peraturan bersama mengenai larangan impor udang yang telah ditetapkan tersebut, jelas bahwa Pemerintah Indonesia telah menerapkan ketentuan dalam kesepakatan SPS WTO, yakni berupaya untuk melindungi kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, tumbuhan, serta sumber daya dan lingkungan di wilayah Indonesia, tanpa bermaksud membatasi perdagangan. Selain itu, tindakan Indonesia melarang impor udang jenis *Penaeus Vanamae* tidak bertentangan dengan kesepakatan SPS WTO sesuai dengan artikel 5.7 Agreement on SPS dimana dinyatakan :

“In cases where relevant scientific evidence is insufficient, a Member may provisionally adopt sanitary or phytosanitary measures on the basis of available pertinent information, including that from the relevant international organizations as well as from sanitary or phytosanitary measures applied by other Members. In such circumstances, Members shall seek to obtain the additional information necessary for a more objective assessment of risk and review the sanitary or phytosanitary measure accordingly within a reasonable period of time.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, anggota diperbolehkan untuk memberlakukan tindakan SPS berdasarkan informasi yang tersedia dalam hal itu, termasuk informasi dari organisasi internasional yang relevan dan dari tindakan SPS yang diterapkan oleh negara anggota

⁹⁵ Kepala Pusat Data, opcit

lain. Dengan demikian, Indonesia diperbolehkan mengambil tindakan perlindungan SPS meskipun, yakni melarang impor udang jenis *Penaeus Vanamae*, meskipun belum terdapat bukti ilmiah relevan yang memadai dalam hal ini.

B. Analisis Kasus Impor Udang Jenis *Penaeus Vanamae*

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa penerbitan SKB tersebut merupakan upaya pemerintah dalam melindungi kesehatan masyarakat, dalam hal ini konsumen udang, sekaligus untuk melindungi pengembangan budidaya perikanan, khususnya udang, dari ancaman penyakit virus yang dibawa oleh udang yang diimpor dari negara lain. Adanya dugaan penyakit virus yang dibawa oleh udang impor ini pertama kali terjadi pada tahun 2004 ketika udang impor jenis *Penaeus Vanamae* dari Cina masuk ke Indonesia. Udang tersebut diduga kuat mengandung residu antibiotik, bahan cemar, hama dan penyakit virus ikan/udang. Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa dugaan adanya penyakit virus dan zat-zat berbahaya pada produk udang China timbul setelah maraknya isu yang beredar di pasaran internasional bahwa China sebagai salah satu negara yang saat ini sedang berupaya memacu produksi perikanan khususnya komoditi udang, terungkap tidak ketat dalam hal pengaturan dan pembatasan keluar dan masuknya produk perikanan (lihat Yan et.al.2004).⁹⁶

Kejadian wabah dalam sistem budidaya perikanan diketahui sebagai salah satu faktor yang membatasi tingkat produksi maupun sistem perdagangan. Kematian udang yang terkena penyakit virus dapat menimbulkan kerugian atas investasi yang telah dikeluarkan.

Menurut daftar yang dikeluarkan oleh *Office International des Epizooties (OIE)*, yakni organisasi internasional yang menangani masalah kesehatan hewan, terdapat 6 penyakit virus pada udang yang dikategorikan

⁹⁶ Direktorat Impor, opcit.

berbahaya bagi kesehatan udang dan harus diwaspadai dalam sistem perdagangan. Penyakit tersebut adalah :⁹⁷

- a. Taura syndrom virus (TSV)
- b. White spot syndrom virus (WSSV)
- c. Yellow head disease (YHD)
- d. Tetrahedral baculovirosis (Baculovirus penaei)
- e. Spherical baculovirosis (Penaeus monodon-type baculovirus)
- f. Infectious hypodermal and hematopoietic necrosis virus (IHHNV)

Keenam virus tersebut telah berjangkit di Cina, India, Thailand, dan Vietnam, bahkan WSSV yang merupakan salah satu penyakit udang berbahaya dan sampai sekarang terus menimbulkan masalah pada sentra-sentra budidaya udang di seluruh dunia, berasal dari Cina (*Lim Hao, 1997; Yang et.al.2004*).⁹⁸

Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan mengingat sebagian besar udang yang diimpor oleh Indonesia berasal dari Cina, namun untuk memonitor masuknya penyakit virus maupun residu obat ikan, bahan kimia, dan atau kontaminan yang terbawa oleh produk udang beku yang diimpor masih sangat sulit, mengingat sumber daya manusia dan peralatan yang dimiliki untuk kegiatan tersebut belum memadai. Oleh sebab itu, salah satu langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam melindungi kesehatan masyarakat konsumen udang maupun sistem budidaya udang lokal yakni dengan menetapkan suatu aturan khusus terkait dengan pelaksanaan impor udang jenis *Penaeus Vanamae*. Setelah ditemukannya udang impor jenis tersebut dari Cina yang terdeteksi membawa penyakit virus dan zat-zat berbahaya, maka pemerintah, dalam hal ini Menteri Perdagangan dan Menteri Kelautan dan Perikanan bersama-sama menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) mengenai larangan impor udang; dan berdasarkan ketentuan umum di bidang impor

⁹⁷ ibid, h.2

⁹⁸ ibid

serta SKB tersebut terhadap udang yang terlanjur masuk ke wilayah Indonesia diperintahkan untuk dimusnahkan atau di-reeksport ke negara asalnya.

Pada kasus pelarangan impor udang jenis *Penaeus Vanamae* ini, pemerintah Indonesia sempat mendapatkan komplain dari Cina selaku negara pengekspor yang menganggap Indonesia telah melakukan restriksi terselubung terhadap komoditi udang dari Cina meskipun hal ini tidak sampai diajukan ke badan penyelesaian sengketa WTO. Seperti telah diketahui bahwa tujuan utama dalam WTO adalah menghapuskan hambatan yang tidak perlu dalam perdagangan, serta tidak diperkenalkannya anggota untuk memberlakukan larangan impor, namun berdasarkan kesepakatan SPS yang memperbolehkan anggota mengambil tindakan tertentu sebagai upaya perlindungan terhadap kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, dan tumbuhan yang ada di wilayahnya, maka sikap Indonesia dalam hal penerbitan SKB larangan impor udang tersebut dapat dikatakan tidak bertentangan dengan ketentuan WTO.

Selain itu, menurut Hedi⁹⁹, pelarangan impor udang sementara ini disebabkan adanya ketidaksesuaian antara keinginan pasar (*kostorit*) dengan kemampuan petambak dalam memenuhi keinginan tersebut. Ketidaksesuaian ini dapat terjadi mengingat pasar ditentukan oleh *broker* (*penghubung*).¹⁰⁰

Sedangkan menurut Rokhmin Dahuri¹⁰¹, menegaskan bahwa pemerintah tetap tidak akan mengizinkan impor udang dari negara manapun, dengan alasan bahwa impor akan menghancurkan petani tambak, selain itu Indonesia juga dapat dinilai tidak serius memberantas virus antibiotik sebab udang dari sejumlah negara produsen masih rawan terhadap virus yang dilarang konsumen dunia.¹⁰²

⁹⁹ Kepala Sub Direktorat, opcit

¹⁰⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Standardisasi Mutu, Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan (DJP2HP), Departemen Kelautan dan Perikanan RI

¹⁰¹ Menteri Kelautan dan Perikanan RI periode 2004

¹⁰² Suhana, opcit

Bila ditinjau dari teori “liberal justice” pemikiran Frank J. Garcia, mempersyaratkan bahwa hukum perdagangan internasional tidak mengorbankan hak-hak asasi manusia, dan perlindungan yang efektif terhadap hak-hak asasi manusia, dalam rangka pencapaian keuntungan.¹⁰³ Berdasarkan pemikiran tersebut, maka kesehatan seseorang yang telah diakui sebagai salah satu hak dasar bagi setiap individu tidak dapat diabaikan baik dalam pelaksanaan kegiatan perdagangan maupun hukum yang mengaturnya.

Oleh sebab itu, sudah seyogyanya kebijakan yang mengatur tentang kegiatan impor dan transaksi-transaksi dagang dengan mitra asing secara internasional pun harus disesuaikan dengan pencapaian tujuan di bidang kesehatan masyarakat. Dengan tercapainya tujuan melindungi kesehatan masyarakat dan makhluk hidup lain di wilayahnya, maka kegiatan perdagangan yang dilakukan dengan mitra dagang asing pun dapat dirasakan manfaatnya. Hal ini seperti ditekankan dalam pemikiran Garcia bahwa perdagangan bebas yang adil harus memberikan manfaat dan kesetaraan moral bagi seluruh individu yang terpengaruh olehnya.

Selain itu, setiap kebijakan hendaknya dapat mengakomodir seluruh kepentingan masyarakat, baik konsumen udang, para petambak udang, maupun pihak-pihak yang terpengaruh oleh adanya kebijakan tersebut, dengan memperhatikan faktor kesehatan, keselamatan, keamanan, dan tidak bertentangan dengan moral bangsa.

Kebijakan impor udang sebaiknya juga dituangkan dalam suatu peraturan yang lebih tegas seperti halnya kebijakan impor komoditi lainnya agar tidak terjadi pembiasaan dalam hal pertanggungjawaban instansi yang berwenang sesungguhnya. Penerbitan SKB tentang larangan impor udang yang bersifat fleksibel guna melindungi kesehatan manusia dan hewan (udang) serta sistem budidaya udang lokal dari cemaran zat-zat berbahaya dan penyakit virus yang dapat menurunkan kualitas udang lokal memang tidak bertentangan dengan prinsip dasar WTO, namun bila ditinjau dari perpanjangan masa berlaku yang telah dilakukan sebanyak 8

¹⁰³ Agus Brotosusilo, *opcit*, h.9

(delapan) kali mengesankan bahwa tidak ada ketegasan dari pemerintah dalam mengatur importasi komoditi udang, mengingat tidak adanya batas waktu sampai kapan perpanjangan kebijakan larangan impor udang akan terus diberlakukan. Ditambah lagi, penelitian atas dugaan adanya penyakit virus dan zat-zat berbahaya yang dibawa oleh udang jenis *Penaeus Vanamae* hingga kini masih dilakukan dan belum diperoleh hasil yang final. Meskipun protes atas larangan impor udang ini pernah diajukan China kepada Indonesia namun tidak sampai ke tingkat penyelesaian masalah melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO, melainkan secara bilateral.¹⁰⁴ Dengan demikian, sudah seyogyanya dilakukan upaya pencegahan ke arah itu dengan mengambil sikap tegas apakah keran impor akan segera dibuka dalam waktu dekat ataukah masih akan diperpanjang kembali masa berlakunya SKB tentang larangan impor udang tersebut. Jika diperpanjang, maka perlu membuat dasar menimbang yang disertai scientific evidence yang dapat dipertanggungjawabkan, namun sebaliknya, jika dimungkinkan untuk membuka kembali keran impor tersebut maka perlu dibuat suatu kebijakan impor di sektor perikanan, khususnya udang, yang sangat ketat jika diperlukan.

Dengan kata lain, pemerintah harus lebih cermat dan tegas dalam menentukan kebijakan impor udang yang tepat bagi semua pihak, yakni harus dibuat sedemikian rupa agar kepentingan seluruh masyarakat dan pihak-pihak yang terkait dapat terakomodir, namun tidak menimbulkan kecurigaan dunia bahwa Indonesia telah melakukan restriksi terselubung dibalik penerbitan SKB mengenai larangan impor udang.

¹⁰⁴ Hasil wawancara, opcit

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian mengenai penerapan kesepakatan sanitary dan phytosanitary WTO di Indonesia terkait dengan penerapan kebijakan impor di Indonesia dalam memerangi impor komoditi perikanan berbahaya, khususnya udang berbahaya, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Ketentuan yang mengatur tentang perdagangan komoditi perikanan khususnya udang yang mengandung penyakit maupun zat berbahaya yang dapat mengganggu kesehatan manusia, hewan, dan sistem budidaya udang dalam World Trade Organization (WTO) dituangkan dalam kesepakatan Sanitary dan Phytosanitary atau *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* (Kesepakatan SPS). Di dalam kesepakatan SPS pada intinya diatur mengenai tindakan perlindungan terhadap kesehatan manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan dalam satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan. Adapun hal-hal yang menjadi pokok/prinsip dari Kesepakatan SPS yakni :

- Harmonisasi;
- Kesetaraan;
- Tingkat perlindungan yang sesuai;
- Penilaian resiko;
- Kondisi regional; dan
- Transparansi.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka setiap negara anggota diperbolehkan untuk mengambil tindakan tertentu dalam rangka melindungi kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, serta lingkungan dan sumber daya alam di wilayahnya yang ditetapkan melalui

kebijakan nasional dengan melakukan *notifikasi* atau pemberitahuan kepada seluruh anggota melalui Sekretariat. Tindakan tersebut berupa penetapan standar di bidang sanitary dan phytosanitary terhadap barang/komoditi impor yang masuk ke wilayahnya. Penetapan standar ini tidak boleh lebih rendah atau harus setara dengan standar yang telah ditetapkan dalam organisasi yang diakui oleh WTO. Penetapan standar yang lebih tinggi dari standar yang telah ditetapkan oleh organisasi internasional yang diakui oleh WTO masih diperbolehkan selama hal ini tidak bertentangan dengan kesepakatan SPS, dan tidak boleh menimbulkan hambatan perdagangan yang tidak perlu. Organisasi-organisasi internasional yang diakui dan direkomendasikan dalam kesepakatan SPS WTO antara lain : *Codex Alimentarius Commission (Codex)* yang menangani masalah keamanan pangan, *the Secretariat of International Plant Protection Convention (IPPC)* yang khusus menangani masalah kesehatan tumbuh-tumbuhan, dan *the International Office of Epizootics (OIE)* yang menangani kesehatan hewan. Kesepakatan SPS sedianya memberikan manfaat dan keuntungan bagi negara berkembang, yakni dengan adanya bantuan teknis dari negara maju serta jangka waktu yang lebih lama dalam rangka penyesuaian diri terhadap ketentuan tersebut; namun kenyataannya negara maju inkonsisten dengan hal ini, bahkan kesepakatan SPS kini dijadikan sebagai hambatan non tariff gaya baru terutama bagi negara maju untuk melindungi industri domestiknya.

2. Penerapan Kesepakatan Sanitary dan Phytosanitary dalam World Trade Organization (WTO) di Indonesia pada dasarnya belum ditetapkan secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, melainkan melalui kebijakan di beberapa sektor, antara lain melalui kebijakan di bidang kelautan dan perikanan yang bertujuan untuk melindungi pengembangan dan pemeliharaan kesehatan

hewan, dalam hal ini pengembangan budidaya komoditi perikanan, khususnya udang; serta melalui kebijakan perdagangan yakni berkaitan dengan pelaksanaan importasi, yang mana komoditi udang dimasukkan dalam kategori barang yang bebas diimpor. Namun dalam upaya perlindungan kesehatan manusia dan udang lokal dari serangan penyakit virus yang dibawa oleh udang impor, saat ini udang dijadikan sebagai komoditi yang diatur tata niaga impornya, bahkan khusus untuk udang jenis *Penaeus Vanamae* importasinya dilarang.

Beberapa Kebijakan yang mengandung unsur perlindungan terhadap kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, dan sistem budidaya yang konsisten dengan kesepakatan SPS antara lain :

- a. Kebijakan di bidang perikanan dan kelautan, terdiri dari:
 - Undang-undang Nomor 16 tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan;
 - Undang-undang Nomor 31 tahun 2004 tentang Perikanan;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 2002 tentang Karantina Ikan;
- b. Kebijakan di bidang perdagangan, meliputi :
 - Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.229/MPP/Kep/7/1997 tentang Ketentuan Umum Di Bidang Impor;
 - Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No.230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya.
 - Surat Keputusan Bersama Menteri Perdagangan Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia tentang larangan sementara impor udang jenis tertentu (*Penaeus Vanamae*) yang sejak pertama kali diterbitkan tahun 2004 hingga kini telah diperpanjang sebanyak 8 kali.

Dengan demikian, penerapan kesepakatan SPS di Indonesia dapat dikatakan telah konsisten dengan kesepakatan SPS (*Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*) WTO, terutama secara prosedural. Secara prosedural, yakni dalam hal penetapan standar untuk produk perikanan impor, telah harmonis dengan standar yang ditetapkan oleh organisasi yang relevan dalam *Agreement on SPS* (OIE), yakni setiap komoditi udang yang diimpor harus terbebas dari penyakit virus maupun zat-zat yang berbahaya bagi kesehatan, serta harus disertakan sertifikat kesehatan dari pihak yang berwenang di negara pengekspor. Sedangkan dalam hal implikasinya, Indonesia telah melakukan penilaian secara ilmiah melalui penelitian terhadap udang jenis *Penaeus Vanamae* meskipun masih terdapat kelemahan-kelemahan, antara lain dalam penilaian tersebut belum diperoleh hasil yang final. Pada kondisi ini tindakan perlindungan SPS yang diambil Indonesia tidak bertentangan dengan kesepakatan SPS WTO, sebagaimana diatur dalam artikel 5.7 *Agreement on SPS*, dimana dinyatakan dalam hal tidak tersedia bukti ilmiah relevan yang memadai, untuk sementara waktu anggota dapat menetapkan tindakan sanitary atau phytosanitary berdasarkan informasi yang tersedia mengenai hal itu, termasuk antara lain informasi dari organisasi-organisasi internasional yang relevan dan dari tindakan sanitary atau phytosanitary yang diterapkan oleh para anggota lain. Secara umum kesepakatan SPS kurang menguntungkan bagi Indonesia karena aturan mengenai sanitary dan phytosanitary di Indonesia relatif masih lemah, meskipun telah mengatur tentang syarat-syarat bagi suatu komoditi perikanan impor untuk dapat masuk ke wilayah Indonesia, yakni melalui tahapan-tahapan tertentu dalam sistem karantina ikan, mulai dari tahap pemeriksaan kondisi udang sampai dengan kelengkapan dokumen impornya, termasuk sertifikat kesehatan dari pejabat yang berwenang di negara pengimpor.

3. Adapun penerapan kebijakan impor di Indonesia dalam memerangi impor komoditi perikanan berbahaya, khususnya udang yang mengandung penyakit virus dan zat-zat yang berbahaya bagi kesehatan manusia dan pengembangan budi daya udang, pemerintah telah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) mengenai larangan impor udang, terutama udang jenis *Penaeus Vanamae* karena diduga mengandung penyakit virus dan zat berbahaya. Meskipun dalam pelaksanaannya SKB ini cukup efektif mengakomodir kepentingan nasional, khususnya dalam melindungi kesehatan konsumen udang serta komoditi udang lokal dari pencemaran dan penularan penyakit, namun kebijakan yang bersifat sementara ini menjadi kurang tegas dalam melindungi kepentingan nasional karena tidak ada kepastian sampai kapan SKB tersebut akan diberlakukan, mengingat penelitian mengenai adanya penyakit virus pada komoditi udang jenis tersebut masih terus dilakukan dan belum ada hasil yang final.

B. Saran

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka penulis merasa perlu memberikan saran-saran terkait dengan penerapan *Agreement on The Application of Sanitary and Phytosanitary Measures* di Indonesia, terutama terkait dengan harmonisasi hukum dan penerapan kebijakan impor dalam memerangi impor produk perikanan berbahaya, khususnya udang, sebagai berikut :

1. Dalam menetapkan kebijakan impor udang, hendaknya mempertimbangkan beberapa fakta berkaitan dengan pertimbangan dilakukannya impor udang tersebut, yakni :

- Bahaya penyakit yang ada pada saat itu (beberapa penyakit virus yang ditetapkan oleh organisasi kesehatan hewan dunia, diantaranya yang sangat berbahaya yakni virus WSSV, TSV, dan HPV yang umumnya terjangkit di negara-negara Asia, terutama China);
 - Titik rawan untuk masuk dan tersebarnya pathogen ke sistem pengairan;
 - Pertentangan kepentingan berbagai pihak yang terkait;
 - Kesulitan dalam menelusuri sistem produksi dan kesehatan udang di negara pengimpor.
2. Harus ada program yang berkaitan dengan “capacity building” di tingkat pemerintah, terutama para petugas karantina udang, para pengusaha budidaya udang maupun pihak-pihak terkait lainnya dalam menata infrastruktur, keterampilan, maupun model penerapan prosedur operasi standar dalam pengelolaan usahanya;
 3. Dalam hal mencegah timbulnya kembali isu *transshipment* oleh negara lain yang mau tidak mau juga memberikan dampak terhadap kegiatan impor udang, dihimbau agar instansi/dinas yang menangani di provinsi dan para pelaku usaha/eksportir Indonesia lebih berhati-hati dalam pengurusan SKA/COO ini. Penerbitan SKA yang tidak benar dapat berakibat fatal bagi kegiatan ekspor produk perikanan nasional. Dengan demikian, diharapkan semua instansi terkait berkoordinasi dan sinergi antara Departemen Kelautan dan Perikanan (khususnya Pusat Karantina Ikan dan Laboratorium Uji Mutu Hasil Perikanan Provinsi) dengan Departemen Perdagangan dan Ditjen Bea Cukai termasuk instansi terkait di daerah serta asosiasi usaha akan lebih ditingkatkan dalam pengawasan di lapangan sehingga kegiatan ekonomi dapat berjalan lebih baik.





