

Strategi The Icelandic Federation of Fishing Vessels Owners (LIU) dalam Pembatalan Akses Uni Eropa oleh Islandia

Iqbal Anggriawan

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email: iqbal.anggri@yahoo.com

Abstract

In the formulation of foreign policy, the country's leaders are often not just a single actor. There are many ministers, officials, staff of experts to the interest groups that also influence the foreign policy of a country. This study departs from the policy changes related to EU membership application by Iceland. Iceland's decision to apply for EU membership in 2009 was considered quite shocking, because Iceland itself is known as a country that is very eurosceptism. The change of the political atmosphere in Iceland in 2013 led to the application of the European Union restrained. Independence Party (IP), known as a party eurosceptism successfully recaptures the majority of parliamentary seats Iceland. On the other hand, the decision to cancel the application IP was also full of the influence of interest groups. Is The Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners (LIU), Iceland's largest interest group engaged in the fisheries sector. The study then want to discover how LIU strategy in influencing foreign policy formulation Icelandic application for cancellation of the European Union.

Keywords: Iceland, Union Europe, The Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners (LIU), Independent Party (IP), Interest Group, Foreign Policy

Abstrak

Dalam perumusan kebijakan luar negeri, pemimpin negara seringkali tidak hanya menjadi aktor tunggal. Banyak terdapat menteri, pejabat, staff ahli hingga kelompok kepentingan yang turut memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Penelitian ini berangkat dari adanya perubahan kebijakan terkait dengan aplikasi keanggotaan Uni Eropa oleh Islandia. Keputusan Islandia untuk mengajukan aplikasi keanggotaan Uni Eropa pada tahun 2009 dinilai cukup mengejutkan, karena Islandia sendiri dikenal sebagai negara yang sangat eurosceptism. Terjadinya pergantian atmosfir politik di Islandia pada tahun 2013 menyebabkan aplikasi Uni Eropa tersebut tertahan. Partai Independen (IP) yang dikenal sebagai partai eurosceptism berhasil menduduki kembali mayoritas kursi parlemen Islandia. Di sisi lain, keputusan IP untuk membatalkan aplikasi tersebut ternyata juga sarat akan pengaruh kelompok kepentingan. Adalah The Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners (LIU), kelompok kepentingan terbesar di Islandia yang bergerak pada sektor perikanan. Penelitian ini kemudian ingin menelusuri bagaimana strategi LIU dalam memengaruhi perumusan kebijakan luar negeri Islandia terkait pembatalan aplikasi Uni Eropa tersebut.

Kata Kunci: Islandia, Uni Eropa, The Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners (LIU), Independent Party (IP), Kelompok Kepentingan, Kebijakan Luar Negeri.

Sebagai negara yang dikenal euroskeptis, Islandia untuk pertama kalinya memutuskan mengajukan aplikasi keanggotaan Uni Eropa pada tahun 2009. Adalah Social Democrats

Alliance (SDA), partai pro-euro di Islandia yang mengajukan aplikasi tersebut. Meski kebijakan ini cukup mengejutkan, pengajuan aplikasi ini dinilai sebagai langkah alternatif untuk

mengatasi krisis ekonomi global yang melanda pada tahun 2008 (Euractiv, 2015). Pada 16 Juli 2009, parlemen Islandia memutuskan untuk mengesahkan mosi terkait aplikasi untuk bergabung dengan Uni Eropa, dengan hanya selisih suara yang sangat tipis di dalam voting, yakni 33 berbanding 28. Islandia secara resmi mengajukan aplikasi untuk dapat bergabung sebagai anggota Uni Eropa pada 17 Juli 2009. Dewan Eropa kemudian sepakat untuk memutuskan membuka pintu negosiasi bagi akses Islandia ke Uni Eropa pada 17 Juni 2010 (Iceland Ministry of Foreign Affairs, 2010). Meski demikian, langkah SDA dalam memulihkan perekonomian negara dengan mengajukan aplikasi Uni Eropa menemui banyak tantangan, terlebih dari partai oposisi di Islandia yang mayoritas dikenal euroskeptis hingga kelompok kepentingan dari berbagai sektor. Hal ini disebabkan oleh potensi Islandia yang akan kehilangan kontrol dari sektor perikanan nasional apabila bergabung dengan Uni Eropa. Sebagai salah satu sektor terbesar negara, perikanan menjadi komoditas ekspor utama bagi Islandia (Ilugadottir, 2015).

Pasca pemilu pada tahun 2013, kursi parlementer Islandia dikuasai oleh Partai Independen (IP) dan Partai Progresif (PP) yang keduanya dikenal sebagai partai euroskeptis. Pada 13 September 2013, pemerintah Islandia membubarkan tim akses yang telah dibentuk serta membekukan jalannya proses akses untuk bergabung dengan Uni Eropa. Pada 12 Maret 2015, menteri luar negeri Islandia Gunnar Bragi Sveinsson menyatakan telah melayangkan surat resmi kepada Uni Eropa untuk menarik kembali tawaran bergabung Islandia kepada Uni Eropa (Ilugadottir, 2015). Koalisi euroskeptis pada dasarnya memiliki basis dukungan yang sangat besar, sebut saja dukungan dari seluruh anggota Althingi (Parlemen). Seluruh partai politik di Islandia, kecuali partai SDA, telah menyatakan sikap anti Uni Eropa mereka. Adapun kelompok kepentingan yang juga sangat berpengaruh berasal

dari sektor perikanan dan agrikultur (Thorhalsson, 2014). Tetapi The Federation of Icelandic Fishing Vessels Owners (LIU), menjadi kelompok kepentingan yang paling berpengaruh dalam menentang aplikasi keanggotaan tersebut (Saevalsson, 2006). The Federation of Icelandic Fishing Vessel Owners/Landssamband Íslenskra Utsvegsmanna (LIU), dibentuk pada 17 Januari 1939. Pembentukan LIU sendiri bertujuan agar seluruh pemilik kapal yang bergerak pada sektor perikanan memiliki representasi di dalam suatu organisasi untuk tetap menjaga kepentingan bersama mereka. Status LIU sebagai representasi Islandia dalam negosiasi perihal bidang perikanan dengan Uni Eropa telah membuktikan betapa besar pengaruh LIU dalam sektor tersebut. LIU berusaha dengan keras agar Islandia tetap memiliki kuota penangkapan ikan jenis mackerel yang cukup besar (World Fishing, 2010).

Adapun tulisan ini ingin membahas mengenai strategi LIU dalam memengaruhi keputusan pemerintah Islandia terkait pembatalan aplikasi keanggotaan Uni Eropa. LIU dinilai memiliki pengaruh yang sangat besar pada perumusan kebijakan Islandia, tidak hanya pada kebijakan domestik tetapi juga luar negeri. Keputusan Islandia untuk membatalkan akses Uni Eropa pada 2013 juga tidak lepas dari pengaruh LIU sebagai kelompok kepentingan terbesar di Islandia. Terdapat berbagai karakteristik pada sistem politik Islandia yang menjadi faktor utama dalam menghambat integrasinya dengan Uni Eropa, antara lain politisi Islandia yang masih banyak memiliki ideologi realis, blocking power yang dimiliki industri perikanan, banyaknya partisipan politik di daerah rural yang kepentingan dominannya berasal dari sektor perikanan serta pertanian, hingga adanya perlawanan dari partai – partai di Islandia yang anti terhadap Uni Eropa (Thorhalsson, 2004). Partai Independen (IP) dan Partai Progresif (PP) merupakan dua partai besar yang silih berganti menguasai dinamika politik Islandia selama

puluhan tahun dan keduanya memiliki dukungan yang kuat dari komunitas bisnis. IP memiliki basis dukungan dari sektor privat dimana LIU merupakan salah satunya, sedangkan PP didukung oleh gerakan kooperatif dan juga sektor bisnis regional sebagai tulang punggungnya. Tentu saja dengan dukungan yang sedemikian rupa kedua partai lebih mudah untuk menggalang dana yang nantinya akan ditujukan untuk berkampanye (Kristjansson, 1979).

Relasi antara LIU dan IP yang merupakan asosiasi pemilik kapal penangkap ikan terbesar di Islandia sangatlah kuat. Hal ini dikarenakan beberapa anggota IP sendiri merupakan sosok individu yang juga memiliki kapal penangkap ikan. Salah satu contohnya adalah Olafur Thors, yang merupakan ketua umum IP, menteri kabinet Islandia dan pemilik kapal penangkap ikan. Tentu saja orientasi IP yang utama pada masa itu kemudian memiliki fokus untuk melindungi kepentingan komersil para kapitalis dimana LIU termasuk didalamnya (Benediktsson, 1966). IP merupakan partai yang sangat mendukung sistem kepemilikan pribadi, oleh karena itulah preferensi kapitalis terhadap IP sendiri dapat dijelaskan secara langsung yakni terkait dengan kepentingan ekonomi. Para kapitalis di Islandia sendiri dapat diidentifikasi menjadi dua kelompok, yakni pemilik kapal penangkap ikan (LIU) dan para pedagang. Hal ini juga membuktikan bahwa bagaimana relasi LIU dan IP dapat terjalin kuat hingga sekarang. Dominasi LIU dalam sektor perikanan dan pengaruhnya dalam perumusan kebijakan Islandia juga berdasarkan pada hubungan tersebut (Thorleifsson, 1973).

Di dalam domestik politik Islandia, LIU merupakan kelompok kepentingan yang dinilai memiliki power yang besar. Selain kedekatannya dengan IP, hal ini disebabkan quota holder di Islandia merupakan individu yang memiliki kapal penangkap ikan dan tentu saja mayoritas dari mereka merupakan anggota LIU.

Diantara para ilmuwan Islandia sendiri terdapat suatu konsensus yang menyatakan bahwa LIU benar – benar sangat berpengaruh dan bahkan bisa menjadi kelompok kepentingan yang paling terkemuka (Karlsdottir, 1958). Dukungan LIU selama proses perumusan kebijakan dalam pengenalan manajemen kuota menjadi dasar atas hal tersebut. Adapun manajemen sektor perikanan domestik di Islandia dapat didefinisikan sebagai closed-shop policy dimana pemerintah berada dalam posisi yang pasif sehingga LIU memiliki pengaruh yang sangat besar. Dalam hal ini power yang dimiliki LIU telah mencapai titik yang setara dengan para pengambil keputusan politik. Bahkan dalam waktu tertentu LIU dapat menggunakan pengaruhnya untuk menggagalkan suatu proposal untuk perubahan sistem (Mathiasson, 2003).

Semenjak tahun 2009, dapat dilihat quota holders menjadi kelompok yang memiliki pengaruh yang sangat besar dalam sektor tersebut. Dalam hal ini dapat dibuktikan bahwa LIU yang juga pemegang mayoritas kuota penangkapan ikan di Islandia menjadi kelompok yang paling berkuasa dalam sektor tersebut. Tetapi apabila Islandia bergabung dengan Uni Eropa, maka dominasi LIU tersebut dapat terganggu. Terlebih dengan potensi untuk semakin maraknya intervensi dan investasi asing dalam sektor perikanan Islandia. Oleh karena itulah LIU berusaha untuk tetap menjaga dominasi dan monopolinya dengan berusaha menghambat akses tersebut dan framing informasi merupakan strategi yang digunakan oleh LIU. Monopoli yang terjadi di dalam sektor perikanan Islandia juga dapat dilihat dari sisi awak kapal penangkap ikan di Islandia sendiri. Awak kapal merupakan individu – individu yang juga tergabung dalam beberapa kelompok kepentingan tetapi tidak memiliki pengaruh yang besar dan semakin kehilangan pengaruhnya semenjak sistem ITQ diperkenalkan. Adanya batas – batas serta pembagian diantara para awak dan pemilik kapal inilah yang kemudian menjelaskan adanya konflik utama

antara kelompok – kelompok pemangku kepentingan yang telah mendominasi sistem ITQ di Islandia (Eythorsson, 2000).

Tidak seperti para pemilik kapal yang tergabung dalam satu asosiasi seperti LIU, para awak kapal pada dasarnya diwakili oleh beberapa serikat buruh yang berbeda – beda. Perwakilan mereka juga tidak memiliki pengaruh yang besar terlebih dengan adanya quota holder yang secara tradisional berpengaruh terhadap domestik politik Islandia. Oleh karena itulah mengapa awak kapal di Islandia dilihat sebagai individu yang sangat bergantung dan telah kehilangan haknya (Carothers and Chambers, 2012). Para awak kapal juga harus mau menerima perubahan – perubahan yang diprakarsai oleh kelompok yang lebih kuat, terlebih dengan adanya alternatif di beberapa kasus yang mengharuskan untuk mengabaikan kelompok tersebut. Dengan kata lain, awak kapal memiliki posisi tawar yang lemah dengan adanya ITQ, tetapi harus siap untuk menanggung beban negatif di dalam sistem tersebut (Olsom, 2011). Posisi LIU mengenai integrasi Uni Eropa tidaklah berubah, bahkan hingga terjadinya krisis ekonomi di Islandia pun LIU tetap tidak merubah posisinya dalam menentang Islandia untuk masuk ke dalam Uni Eropa. Hal ini kemudian seringkali dihubungkan dengan adanya monopoli LIU dalam sistem kuota Islandia dimana apabila Islandia masuk ke dalam Uni Eropa maka LIU pun tidak lagi dapat memonopoli sistem tersebut. Keterkaitan tersebut tentu saja memiliki dasar yang kuat seperti halnya LIU yang mendukung penuh dan membantu pemerintah memperkenalkan sistem kuota dimana hanya para pemilik kapal saja yang berhak untuk memiliki kuota tersebut. Di Islandia sendiri kepemilikan kuota merupakan lambing dari kekayaan tersendiri mengingat kuota tersebut dapat diperjualbelikan dengan harga yang sangat tinggi (Thorhalsson and Vignisson, 2004).

Pemerintahan David Odsson (IP, 1991-2004) sendiri dengan tegas membela

sistem kuota, distribusi serta penjualan bebasnya terhadap kritik yang semakin meningkat dari partai oposisi dan juga berbagai kelompok kepentingan lainnya. Baldur Thorhalsson dan Vignisson mengasumsikan adanya pengaruh besar yang berasal dari sektor perikanan di dalam sistem politik Islandia dimana kelompok kepentingan dalam sektor tersebut menggunakan pengaruhnya secara tidak langsung untuk mempengaruhi outcome dari kebijakan domestik maupun luar negeri Islandia. Keduanya juga menyatakan bahwa IP dan PP merupakan dua partai terbesar di Islandia yang telah memiliki koneksi eksklusif dengan kelompok kepentingan tersebut, terutama IP dan koneksinya dengan LIU. Administrasi Islandia yang memiliki ukuran relatif kecil menjadi faktor utama munculnya pengaruh dari kelompok kepentingan.

Dalam hal inilah kelompok kepentingan berfungsi untuk menyediakan informasi yang dibutuhkan kementerian terkait dengan sektor – sektor tertentu. Oleh karena itulah penulis berasumsi bahwa di Islandia posisi yang ditegakkan oleh kelompok kepentingan merupakan representasi sikap dari negara itu sendiri. Sikap LIU atas integrasi Uni Eropa tersebut merupakan suatu bentuk perjuangan bagi kebebasan Islandia, seperti yang telah dinyatakan Chairman LIU, Fridrik Arngrimsson pada 5 Maret 2009 dalam wawancaranya di Radio Nasional Islandia. Adapun posisi LIU terkait dengan akses Uni Eropa dapat dijelaskan sebagai berikut. Perikanan merupakan sumber daya ekspor terpenting bagi Islandia. Kesejahteraan perekonomian Islandia sebagian besar didasarkan pada pemanfaatan yang keberlanjutan dari sumberdaya perikanan. Tidak perlu dipertanyakan lagi siapa yang seharusnya patut bertanggung jawab dalam mengelola sumber daya tersebut, mengingat perikanan merupakan faktor yang paling penting bagi economic independence rakyat Islandia.

Islandia sendiri telah berhasil mengamankan kepentingan ekonominya

sehubungan dengan Uni Eropa di berbagai bidang. Apabila bergabung dengan Uni Eropa, Islandia harus menerima adanya CFP dan dengan demikian memperbolehkan kekuatan supranasional Brussels untuk membuat semua keputusan terkait dengan perikanan Islandia. Perikanan Uni Eropa menerima subsidi negara yang sangat besar dimana sebagian besar ketersediaan stok perikanan di perairan Eropa telah mengalami over fishing dan mulai terancam keberadaannya. Tidak ada jaminan pasti bahwa aturan stabilitas komparatif Uni Eropa akan terus berlangsung pada masa mendatang dan dengan demikian kuota Islandia akan dapat dengan bebas dialokasikan kepada negara – negara Uni Eropa lainnya di masa depan. Dengan bergabungnya Islandia dengan Uni Eropa, pihak asing akan mampu untuk membeli mayoritas saham di perusahaan perikanan negara. Pentingnya sektor perikanan bagi Islandia mengharuskan mayoritas perusahaan nasional juga dimiliki oleh Islandia. Perjuangan Islandia dalam memperjuangkan kontrol penuh akan perairannya dengan asing merupakan bagian utama dari perjuangan negara akan kemerdekaan dan tentu saja kemerdekaan yang telah diraih dan diperjuangkan hingga saat ini tidak akan dilepaskan begitu saja untuk mengikuti suatu kebijakan yang gagal (Storjn, 2008).

Di dalam model politik birokrat Islandia, LIU merupakan instrumen utama dalam membentuk sistem kuota penangkapan ikan di Islandia bersama dengan pemerintah. LIU juga berusaha untuk terus menekan pengembangan sistem kuota hingga pada tahun 1990 kuota penangkapan ikan di Islandia menjadi transferable quotas. Hal ini menandakan bahwa aktivitas dari sektor perikanan Islandia menjadi semakin termarketisasi secara signifikan dan wilayah penangkapan ikan sendiri menjadi lebih terprivatisasi, mengingat transferable quotas didefinisikan sebagai hak milik yang bisa diperjualbelikan dan juga dipinjamkan (Mjoset...). LIU dapat dikatakan sebagai salah satu instrumen

penting di dalam politik domestik Islandia dalam menentukan arah kebijakan luar negerinya. Sebagai salah satu representasi sektor terbesar di Islandia, LIU memiliki peranan yang tidak dapat dikesampingkan, mengingat kompetensi serta pengalamannya yang cukup tinggi di sektor perikanan. Kontribusi LIU sendiri terhadap kebijakan luar negeri Islandia dapat dilihat melalui beberapa usahanya dalam memproteksi sektor perikanan Islandia dari pihak asing. Di sisi lain, LIU juga kerap membantu pemerintah Islandia sebagai salah satu konsultan penting apabila menemui suatu deadlock dalam negosiasi internasional, terlebih yang memiliki kaitan dengan sektor perikanan. Berbagai saran dan informasi yang telah diberikan LIU menjadi sangat berguna bagi pemerintah Islandia sebagai salah satu pertimbangan utama dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Bergabungnya Islandia ke dalam EEC, EEA, EFTA dan Schengen Area juga tidak lepas dari adanya kontribusi kelompok kepentingan domestik dan LIU merupakan salah satunya.

Saran dan informasi yang diberikan LIU tersebut kemudian dapat dikategorikan sebagai domestic constraint bagi Islandia dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Dalam proses aksesinya dengan Uni Eropa, LIU kemudian memberikan batasan – batasan tertentu yang semakin mempersempit opsi yang dimiliki Islandia sehingga pada akhirnya mampu menuntun pada outcome yang ingin dicapai oleh LIU sendiri. Meski tidak secara langsung mempengaruhi perumusan kebijakan luar negeri Islandia, tidak dapat dipungkiri LIU memiliki pengaruh yang cukup besar. Hal ini sendiri dikarenakan LIU telah menjalin hubungan tersebut dengan IP sejak lama. Oleh karena itulah, LIU merupakan instrumen domestik politik Islandia yang mampu memberikan pengaruhnya dalam perumusan kebijakan luar negeri secara tidak langsung. Melalui saran dan informasinya, LIU kemudian menjadi domestic constraint bagi Islandia karena

mampu membatasi opsi yang dimiliki, sehingga keputusan yang dibuat oleh Islandia pun secara tidak langsung juga akan merepresentasikan kepentingan LIU, yakni pembatalan akses Uni Eropa oleh Islandia untuk melindungi sektor perikanan nasional dari campur tangan asing (Younus, 2003).

Strategi yang dilakukan LIU dalam memengaruhi pembatalan tersebut adalah framing. Adapun beberapa informasi yang di framing adalah perbandingan antara kebijakan perikanan Uni Eropa dan Islandia hingga potensi apa saja yang akan didapatkan Islandia apabila bergabung dengan Uni Eropa. Common Fisheries Policy (CFP) Uni Eropa pada awalnya merupakan bagian dari kebijakan agrikultur dari tahun 1958 tetapi diperkenalkan kembali sebagai kebijakan yang berbeda pada tahun 1970. CFP pada dasarnya menekankan pada sektor perikanan yang berkelanjutan dan penguatan daya saing industri perikanan secara menyeluruh sebagai langkah untuk memenuhi permintaan pasar disamping ketersediaan ikan yang semakin berkurang. Tetapi hingga saat ini kesuksesan CFP dinilai masih terlalu kecil dimana masih terjadi over fishing dari sekitar 88% ketersediaan perikanan di wilayah perairan Eropa hingga profit margin nelayan yang terus menurun jumlahnya. Hingga saat ini sumbangasih sektor perikanan hanya sebesar 0,25% dari total GDP Uni Eropa menandakan betapa tidak signifikannya sektor ini jika dibandingkan dengan Islandia yang telah mencapai 11% dari total GDP (Bjarnason, 2010).

Uni Eropa sendiri bahkan mengakui kegagalan daripada CFP sendiri. Joe Borg selaku komisioner sektor perikanan Uni Eropa menyatakan bahwa mereka sendiri tengah mempertanyakan aspek fundamental daripada CFP. Uni Eropa tidak lagi menginginkan adanya reformasi dari kebijakan tersebut, bahkan mereka menyatakan untuk saatnya mendesain sistem perikanan berkelanjutan yang lebih modern dan sederhana. Maraknya aktivitas over

fishing dari kapal penangkap ikan di seluruh Eropa hingga negara – negara anggota Uni Eropa yang dinilai gagal menegakkan batas kuota yang telah ditetapkan dalam CFP menjadi salah satu bukti bahwa kontrol dan manajemen perikanan secara terpusat ini dinilai gagal oleh kebanyakan kritikus kebijakan Eropa. Bahkan banyak dari para kritikus dan anggota Uni Eropa yang telah lama menuntut kembalinya kontrol perikanan nasional. Salah satunya adalah Struan Stevenson, anggota dari Partai Konservatif Skotlandia dan juru bicara Parlemen Eropa terkait sektor perikanan yang mulai menyerukan kebijakan perikanan untuk didesentralisasi. Nigel Farage pemimpin Partai Independen di Inggris menyatakan bahwa inilah saatnya untuk meninggalkan CFP secara keseluruhan dan mulai kembali kepada kebijakan perikanan nasional seperti yang dijalankan Islandia dan Norwegia yang terbukti jauh lebih sukses. Huw Irranca-Davies, menteri perikanan Britania Raya juga menggaris bawahi CFP terkait dengan pembuangan limbah ikan agar sesuai dengan kuota yang ditetapkan. Beliau menyatakan bahwa Britania Raya harus mampu dalam mengurangi limbah perikanan yang dibuang kembali ke laut dan memaksimalkan tangkapan para nelayan untuk diproduksi (Waterfield, 2009).

Berbeda dengan CFP, kebijakan perikanan nasional Islandia memiliki overall objective berupa penggunaan sumber daya maritim di wilayah perairan Islandia secara efektif untuk kesejahteraan nasional. Sistem manajemen perikanan Islandia tersebut telah banyak dinyatakan sebagai salah satu sistem manajemen perikanan yang sukses. Kementerian Perikanan dan Agrikultur di Islandia merupakan principal management in organization yang bertanggung jawab terhadap sektor perikanan nasional. Adapun overall responsibilities nya adalah dalam manajemen, penelitian, kontrol dan konservasi. Selain itu kementerian juga memiliki wewenang penuh untuk menentukan TAC tahunan Islandia dengan bantuan Marine Research

Institute (MRI) dan kelompok kepentingan lainnya seperti halnya LIU. Fisheries Management Act tahun 1990 merupakan cikal bakal dari FMS Islandia hingga saat ini dimana kebijakan tersebut berpedoman pada ITQ. FMS Islandia ini juga ditopang dengan beberapa legal measure antara lain The Act concerning the Treatment of Commercial Marine Stocks (1996), The Act on Fishing in Iceland's Exclusive Fishing Zone (1997), The Act on Fishing Outside Iceland's Exclusive Fishing Zone (1996), The Act on Fishing and Processing by Foreign Vessels in Iceland's Exclusive Fishing Zone (1998), The Act on Aquaculture (2008). Islandia dikenal sebagai salah satu negara yang dapat memanfaatkan sektor perikanan secara sangat efektif dan menguntungkan dimana hal ini dikarenakan sistem manajemen perikanan sendiri memiliki dasar dari adanya TAC yang konsisten setiap tahunnya, karena dibantu dengan rekomendasi ilmiah. Hal tersebut kemudian berkesinambungan dengan adanya sistem ITQ yang memungkinkan pemiliknya untuk memiliki kuota penangkapan untuk dapat menangkap ikan sesuai dengan TAC yang berlaku. Adapun kunci dari sistem perikanan Islandia dapat dijelaskan sebagai berikut.

Dalam hal ini LIU kemudian melihat CFP sebagai titik lemah dari Uni Eropa yang pada akhirnya akan digunakan sebagai salah satu informasi yang dapat diframing dengan kepentingannya. Informasi inilah yang menjadi pertimbangan bagi Islandia untuk menahan negosiasi yang pada akhirnya berakhir dengan penarikan aplikasi keanggotaan Islandia. CFP dinilai tidak mampu mengakomodasi kepentingan anggota Uni Eropa dalam sektor perikanan, di sisi lain apabila Islandia bergabung dengan Uni Eropa dan mengikuti CFP maka LIU juga akan kehilangan dominasi di sektor perikanan domestik dimana hal ini juga berarti berakhirnya praktik monopoli kuota perikanan domestik oleh LIU yang telah dijalankan selama puluhan tahun.

Total Allowable Catch (TAC) yang diterapkan Uni Eropa dalam CFP, menjadi salah satu aspek yang dirasa sangat merugikan Islandia. TAC merupakan batas penangkapan ikan yang dinyatakan dengan ton dan ditetapkan untuk sebagian besar stok ikan komersial. Proposal tentang pengaturan TAC di Uni Eropa merupakan hasil penelitian ilmiah dari badan penasihat seperti International Council for the Exploration of the Sea (ICES) dan Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). TAC hampir ditetapkan setiap tahunnya untuk mayoritas stok ikan dan setiap dua tahun untuk deep-sea stock oleh Dewan Menteri Perikanan Uni Eropa. Di dalam Uni Eropa, TAC dibagi diantara negara – negara anggotanya dalam bentuk kuota nasional. Untuk setiap stoknya, persentase alokasi yang dibagikan setiap negara berbeda – beda dimana hal ini kemudian diterapkan untuk membagi kuota. Persentase tetap inilah yang kemudian dikenal sebagai kunci stabilitas relatif. Di sisi lain, negara – negara anggota Uni Eropa harus menggunakan kriteria yang transparan dan obyektif ketika mereka mendistribusikan kuota nasional diantara para nelayan. Mereka memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa kuota tidak berlebihan. Apabila semua kuota yang tersedia bagi suatu spesies telah habis digunakan, maka negara tersebut wajib untuk menghentikan dan menutup aktifitas pemancingan terkait spesies yang bersangkutan (European Commission, 2015).

Sebagai negara dengan sejarah perikanan yang panjang, Islandia sangat mendukung adanya pengelolaan sektor perikanan yang efisien dan bertanggung jawab. Meski sebagian besar stok ikan Islandia berada di wilayah perairannya, Islandia juga memiliki beberapa stok ikan yang dikategorikan ke dalam straddling stocks. Di Islandia, Menteri Perikanan dan Pertanian memiliki wewenang untuk memutuskan TAC untuk stok setiap spesies ikan. Keputusan TAC Islandia tersebut

berdasarkan penelitian dan saran ilmiah yang diberikan oleh The Marine Research Institute (MRI) yang melakukan penelitian sistematis pada distribusi, ukuran dan potensi dari spesies ikan tertentu pada tiap tahunnya yang bertujuan untuk mempromosikan pemanfaatan sumber daya laut secara berkelanjutan (Icelandic Group, 2012). Setiap kapal penangkap ikan mendapat alokasi tertentu dari TAC Islandia untuk setiap spesiesnya. Pada tahun 2015/2016 Islandia memiliki total TAC sebesar 490.000 ton, sehingga berdasarkan perbandingan dengan negara – negara Uni Eropa, Islandia menempati posisi tiga besar dibawah Denmark dan Inggris Raya.

Dengan jumlah alokasi TAC yang cukup besar, Islandia tentu akan menilai posisinya sekarang ini sudah cukup baik. Pengurangan jumlah TAC adalah hal yang dinilai sangat merugikan Islandia apabila bergabung dengan Uni Eropa terlebih dengan adanya CFP yang mengharuskan Excess TAC atau kelebihan tangkapan tersebut harus dikembalikan ke wilayah perairan dan tidak boleh diproduksi. Dalam hal ini yang menjadi permasalahan kemudian adalah ikan – ikan tersebut pada umumnya tidak dapat bertahan hidup lebih lama dan hanya akan menjadi limbah laut. Meski alokasi TAC Islandia cukup besar jika dibandingkan negara – negara Eropa lainnya, tetapi pembagian TAC tersebut dianggap cukup mendiskriminasikan nelayan – nelayan kecil dan hanya menguntungkan pemilik kapal penangkap ikan modern saja. Belum lagi terdapat Individual Transferable Quotas (ITQ) yang dapat diperjualbelikan sehingga monopoli kuota penangkapan ikan oleh fishing company tidak lagi dapat dihindarkan. Hal ini semakin mempertegas adanya monopoli LIU untuk dapat mempertahankan status quo di dalam sektor perikanan domestik dengan agenda memengaruhi pembatalan akses Uni Eropa tersebut.

Berdasarkan analisis data dan pemaparan yang telah disampaikan

penulis di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa hipotesis yang telah diuraikan pada bagian awal telah terbukti. Strategi LIU dalam mempengaruhi keputusan Islandia untuk membatalkan akses Uni Eropa dapat dilihat melalui adanya model birokrasi politik di Islandia. Model birokrasi politik mengatakan bahwa pemerintah bukanlah aktor tunggal dalam perumusan kebijakan. Kelompok kepentingan dalam hal ini memiliki peranan yang juga tidak kalah penting dalam membantu pemerintah di dalam perumusan kebijakan tersebut.

Sebagai negara dengan kapasitas pemerintahan relatif kecil, parlemen Islandia mau tidak mau harus memiliki alternatif dan solusi dalam membantu kinerja perumusan kebijakan negara, baik dalam skala domestik maupun luar negeri. Dalam hal inilah keberadaan kelompok kepentingan sangatlah membantu. Sesuai dengan asumsi birokrasi politik, pemerintah Islandia kemudian tidak bekerja sendiri dalam perumusan kebijakannya. Terdapat banyak kelompok kepentingan dari berbagai latar belakang yang membantu pemerintah dalam menyediakan sudut pandang yang berbeda sebagai alternatif solusi apabila terjadi deadlock dalam usaha untuk mencapai keputusan. Terlebih dengan adanya kelompok kepentingan yang bergerak di bidang tertentu, maka sudut pandang serta informasi yang ditawarkan menjadi sangat kredibel dan dapat diandalkan.

Sejak pertama kali dibentuk pada 1930, LIU telah banyak membantu Islandia sebagai representasi negara hingga penasihat dalam berbagai kerjasama dan negosiasi internasional. Hal ini terbukti dengan bergabungnya Islandia kedalam EEC, EFTA, EEA dan Schengen Area dimana keseluruhannya memiliki potensi keuntungan bagi Islandia dalam beberapa sektor terutama perikanan. Adapun LIU yang juga berperan dalam membela kedaulatan terhadap perikanan nasional dalam beberapa konflik seperti Cod Wars, Mackerel Wars, Loophole Dispute hingga mencegah Islandia untuk

bergabung dengan Uni Eropa. Semua itu dilakukan demi menjaga kontrol penuh atas sektor perikanan nasional agar tidak jatuh ke tangan asing.

Relasi yang sangat dekat dengan IP sebagai partai politik terbesar di Islandia semakin memperlihatkan pengaruh LIU di dalam proses perumusan kebijakan domestik maupun luar negeri Islandia. Dalam hal ini hubungan yang sangat erat antara LIU sebagai kelompok kepentingan dan IP sebagai representasi politik di Islandia merupakan cerminan dari adanya birokrasi politik di Islandia. Oleh karena itulah pada akhirnya IP benar – benar menjadikan informasi yang disediakan LIU sebagai pertimbangan utama dalam mengambil keputusan.

Kemudian, strategi yang digunakan LIU agar dapat mempengaruhi perumusan kebijakan tersebut adalah dengan framing informasi. Sebagai negara dengan jumlah penduduk yang sedikit maka kapasitas pemerintahannya pun tidak dapat berfungsi dengan maksimal, oleh karena itulah LIU dalam hal ini berfungsi sebagai advisor dimana informasi

menjadi komoditi utama yang dibutuhkan oleh pemerintah Islandia. Hal ini dibuktikan dengan status LIU sebagai representasi Islandia dalam negosiasi perihal chapter perikanan dengan Uni Eropa.

LIU kemudian menyediakan informasi yang dibutuhkan pemerintah terkait dengan perbandingan kebijakan perikanan Uni Eropa (CFP) dengan Islandia (FMS). Perbandingan TAC Uni Eropa dan Islandia hingga dampak CFP bagi Islandia apabila bergabung dengan Uni Eropa. Informasi yang disediakan LIU tersebut kemudian dikemas bersama dengan kepentingan LIU sendiri yakni mempertahankan status dominasinya dalam sektor perikanan domestik. Informasi tersebut kemudian menjadi salah satu faktor utama bagi pemerintah untuk mempertimbangkan apakah Islandia benar – benar memiliki potensi keuntungan apabila bergabung dengan Uni Eropa. Pada akhirnya pembatalan akses tersebut dapat dilihat sebagai suatu keputusan Islandia dimana terdapat kepentingan LIU di dalamnya yakni mempertahankan dominasi sektor perikanan domestik.

Daftar Pustaka

- [1] Baldur Thorhalsson, ed., 2004a. *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge
- [2] Benediktsson, B. 1966. 'Glafur Thors', dalam *Andvari* 91
- [3] Carothers, C, and C Chambers. 2012. Fisheries privatization and the remaking of fishery systems. *Environment and Society: Advances in Research* 3(1)
- [4] Euractiv, 2015. Iceland officially drops EU membership bid. [online] dalam: <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/iceland-officially-drops-eu-membership-bid-312877>. [diakses pada: 6 Januari, 2016].
- [5] European Commission. 2015. "TACs and Quotas" [online] dalam https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en [diakses pada 2 Desember 2016]
- [6] Eythórsson, E. 2000. A decade of ITQ-management in Icelandic fisheries: consolidation without consensus. *Marine Policy* 24(6)
- [7] Eythórsson, E.. 2003. "Stakeholders, courts, and communities: Individual transferable quotas in Icelandic fisheries, 1991–2001", dalam *The commons in the new millennium: challenges and adaptations*, ed. N Dolšák and E Ostrom. Cambridge, MA: MIT Press.
- [8] Icelandic Group. 2012. "Icelandic Responsible Fisheries" [online] dalam <http://www.icelandic.is/icelandic/sustainability/iceland-responsible-fisheries/> [diakses pada 1 Desember 2016]
- [9] Ilugadóttir, Vera. 2015. "Umsóknin ekki formlega dregin til baka" [online] dalam <http://ruv.is/frett/umsoknin-ekki-formlega-dregin-til-baka>. [diakses pada 20 Maret 2016]
- [10] Karlsdóttir, A. 2008. "Not sure about the shore! Transformation effects of individual transferable quotas on Iceland's fishing economy and communities", dalam *Enclosing the fisheries: people, places and power*, ed. ME Lowe and C Carothers. Maryland: American Fisheries Society.

- [11] Kristjánsson, Svanur. 1979. "The Electoral Basis of the Icelandic Independence Party, 1929-1944", dalam *Scandinavian Political Studies*, Bind 2. University of Iceland
- [12] M Bjarnason. 2010. *The Political Economy of Joining European Union Iceland's Position at the Beginning of 21st Century*. Netherlands: Amsterdam University Press
- [13] Matthiasson, T. 2003. *Closing the open sea: development of fishery management in four Icelandic fisheries*. Natural Resources Forum
- [14] MFA. 2010. "Iceland Application to Join The EU" [online] dalam https://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet---Iceland's-Application-to-the-EU---July.pdf. [diakses pada 5 January 2016]
- [15] Mjoset, Lars. 2008. *The Nordic Varieties of Capitalism Comparative Social Research*.
- [16] Olson, J. 2011. Understanding and contextualizing social impacts from the privatization of fisheries: an overview. *Ocean & Coastal Management* 54(5)
- [17] Sævaldsson, Hörður. T.t. "Information Center of Icelandic Ministry of Fisheries and Agriculture" [online] dalam <http://www.fisheries.is/economy/fisheries-impacts/nr/275>, University of Akureyri (diakses 17 Juli 2011)
- [18] Thorhallsson, Baldur & Hjalti Thor Vignisson. 2004. *Iceland's policy on European integration from the foundation of the republic to 1972*. London: Routledge
- [19] Thorhallsson, Baldur. 2004. "Partial Engagement: A Practical Solution", dalam *Iceland and European Integration: On the Edge*. London: Routledge.
- [20] Thorhallsson, Baldur. 2014. *Europe: Iceland Prefers Partial Engagement in European Integration*. London Routledge
- [21] Thorleifsson, H. 1973. *Fra einveldi til Iysveldis*. Reykjavik: Bokaverslun Sigfusar Eymundssonar
- [22] Waterfield, Bruno. 2009. *European Commission admits failure of fishing policy*.
- [23] World Fishing. 2010. "Iceland Reject EU Mackerel Proposal" [online] dalam <http://www.worldfishing.net/news101/industry-news/iceland-rejects-eumackerelproposal>. [diakses pada 19 September 2016]
- [24] Younus, M. 2003. *Foreign Policy: A Theoretical Introduction*. Karachi: Oxford University Press..