

BENTUK ANCAMAN DALAM EXPORT RESTRAINT POLICY AUSTRALIA TERHADAP KEAMANAN EKONOMI

Kadek Atma Rama, Sukma Sushanti, Putu Titah Kawitri Resen.

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email : rama.atma92@gmail.com, sukmasushanti@gmail.com, kawitriresen@yahoo.com

ABSTRACT

Australia is the seventh biggest cattle exporters in the world. It is estimated that around 60% of the cattle exported are directed to Australia's nearest neighbor. However, according to the investigation of violations of the Australian cattle management standards in Indonesia, Australia was forced to temporarily suspend the export in 2011. Instead of providing a deterrent effect against abattoirs in Indonesia, the policy became a domestic loss for Australia, primarily the cattle producers. This study aims to describe the threat of the cattle export restraint policy in 2011 on the economic security, especially for the cattle producers in Australia. This study will be assessed by using the Economic Security, Galtung's Violence Concepts, and theoretical approach by group in creating the public policy.

Keywords: *Cattle, Australia, Structural Violence, Economic Security*

1. PENDAHULUAN

Kajian Hubungan Internasional mulai mengangkat keamanan ekonomi sebagai salah satu isu penting dimana setiap kelompok individu harus mulai melihat potensi-potensi dari luar ranah domestik mereka dengan melakukan upaya-upaya kerjasama lintas negara. Efektifitas perdagangan lintas negara dirasakan di hampir semua negara, termasuk juga Australia. Komoditas ekspor sapi potong Australia merupakan salah satu yang paling menonjol dalam statistik perdagangan dunia.

Mengenai ekspor sapi potong Australia, Indonesia telah menjadi mitra dagang terbesar sejak tahun 2000an. Kurang lebih 60% dari total keseluruhan ekspor sapi potong para produsen Australia di tahun 2010 ditujukan ke Indonesia (Cattle to Indonesia, 2012).

Di pertengahan tahun 2011, kerjasama ekspor sapi potong dari produsen sapi potong

Australia ke Indonesia terpaksa dihentikan oleh pemerintah Australia, karena tersebarnya video penyembelihan sapi potong asal Australia oleh rumah potong-rumah potong di Indonesia yang tidak memenuhi standar kelayakan penyembelihan.

Adanya tekanan dari para aktivis serta sejumlah masyarakat pemerhati hewan menyebabkan pemerintah Australia mengeluarkan kebijakan penghentian ekspor sapi potong untuk Indonesia pada 8 Juni 2011 (Woodley. 2011). Meskipun maksud dan tujuan Pemerintah Australia ialah untuk menekan Indonesia agar mau mengikuti standar kelayakan penyembelihan, namun di lain sisi penghentian tersebut justru menjadi kebijakan yang tidak adaptif dan berakibat pada terancamnya perekonomian para produsen sapi potong di Australia.

2. Kajian Pustaka

Hidayat Amir, *Economist* dari The Indonesia Economic Intelligence dan Penulis pada BAPEKKI (Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan, dan Kerjasama Internasional) – Depkeu RI yang menerbitkan sebuah penelitian mengenai “Pengaruh Ekspor Pertanian dan Non-Pertanian Terhadap Pendapatan Nasional: Studi Kasus Indonesia Tahun 1981-2003”. Berdasarkan penelitian Hidayat Amir, didapat bahwa sektor agrikultur tetap merupakan salah satu bidang yang menjadi tumpuan penting suatu negara dalam meningkatkan pendapatan negara. Sektor pertanian di Indonesia justru menjadi sumber pendapatan besar, terlebih menjadi alternatif penopang ekonomi bangsa pada masa krisis yang sedang terjadi. Serupa dengan penelitian tersebut, sebagai pengeksport ke-tujuh terbesar dunia pada tahun 2011, merupakan suatu kesalahan apabila sektor tersebut tidak diwadahi dengan kebijakan yang mampu mengakomodir kepentingan para produsen sapi potong di Australia. Perbedaan yang ingin ditonjolkan dalam penelitian ini ialah dengan menunjukkan bagaimana kebijakan penghentian ekspor sapi potong yang diambil oleh pemerintah Australia untuk Indonesia dan keterkaitannya dengan keamanan ekonomi serta keamanan komunitas para produsen sapi potong untuk Indonesia asal Australia.

Kajian pustaka berikutnya adalah tulisan karya Kathleen Ho yang berjudul *Structural Violence as a Human Rights Violation* terdapat beberapa pernyataan yang terkait dengan hubungan antara “kekerasan struktural” dan “kekerasan terhadap hak asasi manusia”. Tulisan yang diterbitkan tahun 2007 tersebut berpatokan pada penggunaan teori kekerasan struktural untuk menerangkan bagaimana ketidakseimbangan struktur dapat secara sistematis membatasi kemampuan salah satu aktor dalam upaya memenuhi kebutuhan dasar ataupun keinginan akan kehidupan yang layak sebagai manusia. Serupa dengan tulisan tersebut, penelitian ini akan menggambarkan bagaimana kekerasan struktural yang terjadi dalam kebijakan penghentian ekspor sapi Australia sehingga dapat mengganggu salah satu unsur dalam upaya pemenuhan hak asasi manusia. Penulis hanya akan memfokuskan

penelitian ini pada jenis kekerasan struktural saja dengan lebih berfokus pada struktur dan sistem dalam pengambilan kebijakan ekspor Australia. Pembuatan kebijakan luar negeri berupa penghentian ekspor sapi potong, yang ternyata dianggap tidak adaptif dengan kebutuhan masyarakat.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, dengan berusaha untuk menggambarkan suatu gejala sosial secara jelas berdasarkan pengumpulan data di dalam pembahasan penelitian ini. Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder, yaitu sumber data yang diperoleh misalnya melalui studi pustaka seperti buku, jurnal, artikel ilmiah, surat kabar, serta dokumen-dokumen lain yang yang diperoleh melalui teknik studi kepustakaan. Unit analisis yang akan digunakan adalah kondisi ekonomi para produsen sapi potong di Australia.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Kerjasama Ekspor Sapi Potong Australia dengan Indonesia.

Menurut analisis yang diterbitkan oleh ABARE (2014), Australia hingga saat ini sudah menempati posisi ke-5 sebagai pengeksport sapi potong terbesar dan dikatakan berperan kurang lebih 10% dari perdagangan sapi potong lintas negara di seluruh dunia. Total sudah terdapat sekitar 33,4 juta ekor sapi potong yang berhasil di produksi sejak tahun 1976. Pada tahun 2002-2003, seperti dikatakan dalam laporan ABARE (Martin, Mellor, & Hooper, 2006) mengenai pentingnya industri sapi potong di Australia, ada sekitar 9% total ekspor ternak Australia adalah hasil penjualan hewan sapi potong ke negara-negara khususnya di wilayah Asia Tenggara.

Berkaitan dengan usaha ekspor sapi, Australia dibagi menjadi dua wilayah, yaitu Australia bagian utara dan selatan. Produksi sapi potong di Australia Utara difokuskan untuk menjadi sumber ekspor sapi potong-sapi potong yang akan di ekspor ke seluruh penjuru dunia, sedangkan Australia di bagian Selatan dominan memegang peran sebagai wilayah

pemeliharaan serta pengembang biakan sapi di Australia (Martin, Mellor, & Hooper, 2006). Terhitung hanya 11% saja produksi sapi potong dari Australia bagian selatan yang dijual ke luar.

Menurut data statistik yang dibuat oleh Meat and Livestock Australia (2013), pada dasarnya Australia telah memiliki sejumlah besar mitra dagang tetap yang tersebar di Asia utara, wilayah Timur Tengah, dan yang dominan adalah dari regional Asia Tenggara dengan mengambil *market share* sekitar 65% dari total keseluruhan ekspor sapi potong. Angka penjualan yang paling tinggi berada pada periode tahun 2008/2009 dengan total penjualan mencapai angka 803,318 ekor sapi potong kepada negara-negara importir di regional Asia Tenggara (MLA Market Information, 2011). Indonesia menjadi mitra dagang sapi potong utama Australia, diikuti oleh Turki 13%, Israel 7%, China 6%, Mesir 3%, Malaysia 3%, dan sisa dari target ekspor sapi potong Australia menyebar ke negara-negara lain di dunia (Australian Bureau of Statistics, 2011).

Indonesia, jika ditinjau dari sisi geografis, memiliki posisi terdekat dengan Australia. Selain itu, sebagai salah satu negara dengan penduduk terpadat dunia, Indonesia memiliki budaya mengkonsumsi daging olahan ternak yang cukup tinggi, khususnya masyarakat yang menganut agama Islam, pada musim-musim hari raya mereka. Permintaan akan sapi potong dari Indonesia merupakan yang terbesar jika dibandingkan dengan permintaan dari negara-negara lain di seluruh dunia (Martin, Mellor, & Hooper, 2006).

Indonesia yang tergolong sebagai salah satu negara di wilayah Asia-tenggara, memiliki produksi sapi potong yang tidak sebanding dengan permintaan dari warga mereka. Ada beberapa sebab yang menenggarainya seperti (Duggan, 2011):

- Sebagian besar negara-negara yang berada kawasan di Asia Tenggara, termasuk juga di sini adalah Indonesia, tidak memiliki jumlah ketersediaan lahan yang cukup untuk dikembangkan sebagai lahan industri hewan-hewan ternak;
- Sistem pemasaran yang masih sangat tradisional karena melihat gaya hidup yang sedikit tertinggal;

- Kebijakan domestik dari masing-masing negara di Asia tenggara, khususnya di sini Indonesia, dianggap kurang berkontribusi positif terhadap pengembangan industri hewan ternak sapi potong;
- Terbatasnya tenaga kerja yang berkualitas dengan latar pendidikan yang tergolong rendah;
- Besarnya angka permintaan dari penduduk yang mayoritas gemar mengkonsumsi daging sapi baik karena faktor agama, pola hidup ataupun alasan lainnya;
- Serta minimnya modal dan infrastruktur, atau yang lebih jelas terlihat adalah kurang majunya teknologi dan informasi di Asia tenggara.

Selain itu, menurut analisis dari Bord Bia, sebuah situs yang menjangkau data terkait tingkat konsumsi daging di Asia, Indonesia sejak tahun 2001 hingga di tahun 2011, mengalami persentase pertumbuhan kebutuhan akan konsumsi daging, utamanya dikatakan adalah daging sapi, yang cukup besar, yaitu sekitar 40%. Terlebih Indonesia, bersama dengan negara-negara Asia Tenggara seperti Malaysia dan Vietnam memang merupakan negara *major importer* untuk produksi sapi potong hasil ekspor dari Negara Australia (Duggan, 2011).

Pengiriman sapi potong dari Australia mengalami dinamika yang menarik sejak pertama kali bekerja sama dengan Indonesia. Peningkatan angka ekspor mulai merangkak naik dimulai pada tahun 2007 dengan total ekspor sapi potong dari Australia ke seluruh negara importir mencapai angka 719,482 ekor. Pada tahun 2007, Indonesia mengimpor sekitar 516,992 ekor sapi potong, atau terjadi peningkatan ekspor kurang lebih sekitar 33%, dengan besaran *market share* untuk Indonesia dari keseluruhan ekspor Australia adalah mencapai angka 71%. Tren positif kembali terjadi pada tahun 2008 dan juga pada tahun 2009. Total penjualan dari Australia untuk Indonesia mencapai angka 410 juta dollar di tahun 2008, dan sekitar 480 juta dolar di tahun berikutnya. Pada tahun 2009 Australia tercatat menjual sekitar 772,868 ekor sapi potongnya ke Negara Indonesia, atau sekitar 81% dari total ekspor sapi potong Australia ke seluruh negara-negara pengimpor di dunia. Meskipun pada tahun 2010 mengalami penurunan ekspor

sapi potong untuk Indonesia ke angka 521,002 ekor sapi potong.

4.2 Peraturan Ekspor Sapi Potong Australia

Pengiriman melalui jalur laut atau udara akan memberikan dampak negatif bagi kualitas sapi potong-sapi potong. Ferguson & Warner (2008) mengatakan bahwa kualitas daging sapi akan menurun ketika sapi mengalami kondisi stress ketika berada di atas laut, terutama ketika berlangsung pada waktu yang cukup lama. Di lain sisi, adanya keprihatinan yang dimiliki oleh sejumlah pihak terhadap kelayakan penanganan hewan ternak di Australia, kelompok perlindungan hewan khususnya perlindungan hewan sapi potong, menekan pemerintah untuk selalu meningkatkan aturan-aturan dalam manajemen industri ekspor sapi potong. Menurut laporan ABARES (Martin, Mellor, & Hooper, 2006), begitu banyak tuntutan terkait penerapan tata kelola dalam industri ekspor sapi potong kepada pemerintah Australia selama satu dekade terakhir. Hal ini berujung pada diimplementasikannya standar kelayakan ekspor sapi potong yang tegas di Australia.

Australia memiliki dua buah kerangka aturan utama yang menjadi payung dalam industri ekspor sapi potong Australia yaitu, *the Australian Standards for the Export of Livestock* (ASEL) serta *the Exporter Supply Chain Assurance System* (ESCAS) (Deards, Leith, et al, 2014). ASEL, sebagai suatu aturan yang diinisiasi pada tahun 2004, akan lebih berfokus pada perlindungan pada wilayah domestik dan transportasi lintas pulau, entah melalui jalur laut ataupun jalur udara.

Aturan ASEL saat ini meliputi 5 (Deards, Leith, et al, 2014), yaitu:

1. Persiapan awal hewan ternak sapi potong, dari sumber produksi dan manajemen selama di tempat penangkaran sapi potong.
2. Pengiriman sapi potong siap ekspor melalui jalur darat.
3. Manajemen sapi potong pada tempat pengumpulan sementara yang telah terdaftar.

4. Persiapan kapal hingga ke proses memuat sapi potong ke atas kapal.

5. Manajemen sapi potong di atas kapal, baik kapal laut maupun udara.

Sedangkan peraturan ESCAS memiliki tujuan untuk meminimalisir kejadian yang bertentangan dengan *animal welfare standards* dengan menjamin penanganan terhadap sapi potong secara lebih layak di negara pengimpor. Dalam ESCAS terkandung 4 butir peraturan utama, yaitu

1. *Following OIE rules*: mengikuti standar yang tertuang dalam OIE;
2. *Control*: memiliki pelaporan dan akuntabilitas yang terkontrol;
3. *Traceability*: atau pelacakan yang efektif dari pihak yang berwenang, dari produsen hingga ke konsumen.
4. *Audits*: atau bersedia untuk diverifikasi oleh pihak independen yang berkualifikasi.

4.3 Tekanan Kelompok Perlindungan Hewan dan Bentuk Ancaman Terhadap Keamanan Ekonomi

Pada tanggal 30 Mei 2011, terdapat sebuah tayangan mengenai bentuk-bentuk penyembelihan yang tidak memenuhi standar dalam OIE di 11 rumah potong hewan di Indonesia. Pihak *Animal welfare* menyatakan dalam tayangan video tersebut, telah terjadi sejumlah perlakuan kejam terhadap ribuan sapi potong hasil ekspor Australia. Hewan-hewan tersebut dipukul kepalanya berkali-kali karena melawan ikatan-ikatan tali para penyembelih, hingga membutuhkan waktu yang lama bagi mereka untuk mati. Tak jarang pula para petugas yang menyembelih, melakukan pemotongan dengan cara-cara yang janggal (Ferguson & Doyle, 2011).

Animals Australia kemudian melakukan sebuah aliansi dengan kelompok perlindungan hewan di Australia, yaitu RSPCA dan juga lembaga advokasi seperti GetUp (Bills to end live export submitted to parliament, 2015). Ketiga kelompok tersebut bersama-sama membangun wacana untuk berusaha menghentikan ekspor sapi potong, khususnya ke Indonesia. Tujuannya adalah untuk mengutamakan pemberitaan melalui media televisi nasional gratis maupun

berbayar serta media iklan di internet secara rutin guna memperoleh tanggapan positif dari Julia Gillard untuk menutup bisnis kejam tersebut ke Indonesia. Bersama dengan GetUp, mereka juga membuat suatu petisi yang berisi tentang keprihatinan mereka terhadap bisnis kejam tersebut. Menariknya, hanya dalam hitungan 3 hari, sekitar 200 ribu petisi telah ditandatangani (National TV Ad campaign launching today calls on PM to ban live export, 2011).

Laporan video di media tersebut memberikan tanggapan negatif yang begitu besar dari publik di Australia yang berujung pada dibuatnya kebijakan oleh pemerintah untuk menghentikan ekspor sapi potong mereka untuk Indonesia. Banyaknya laporan dari aktivis-aktivis perlindungan hewan, khususnya sapi potong, menjadi tekanan bagi pemerintah Australia. Pemerintah Australia mengambil keputusan untuk memberikan sanksi bagi Indonesia dengan cara menghentikan secara sementara ekspor sapi potong mereka, serta secara bersamaan menaikkan standar tata kelola terhadap hewan sapi potong.

Ketika pihak pemerintah dan aktivis memberikan respon berupa bentuk protes mereka terhadap perilaku rumah potong-rumah potong di Indonesia yang tidak mengikuti kaedah dalam standar *animal welfare* internasional dalam OIE, pihak industri pertanian, khususnya produsen sapi potong Australia justru merasa terancam dengan adanya kebijakan penghentian ekspor tersebut. Pada dasarnya, memang yang menjadi pertimbangan akan adanya dampak dari penghentian ekspor sapi potong Australia, adalah wilayah Australia bagian Utara. Wilayah *Northern Territory*, *Queensland*, dan wilayah *Western Australia* bagian utara merupakan basis utama ekspor sapi potong Australia yang ditujukan untuk negara pengimpor utama yaitu Indonesia.

Ada sekitar 5600 orang yang bergantung pada industri ekspor sapi potong tersebut. Sehingga akan menjadi suatu dampak yang besar, utamanya pada wilayah *Western Australia* bagian utara dan selatan yang mempekerjakan lebih dari 2,500 orang dengan penghasilan rata-rata pada kisaran 200 juta dolar, wilayah *Northern Territory*

yang mempekerjakan lebih dari 1,800 orang dengan penghasilan rata-rata, yaitu sekitar 218 juta dolar pada periode tahun 2001 hingga 2006, serta *Queensland* yang mempekerjakan sekitar 1,213 orang dan memperoleh pendapatan langsung dari ekspor sapi potong pada kisaran angka 100 juta dolar (Clarke, Morison, & Yates, 2007).

Penelitian yang dilakukan oleh ABARES (2011, dalam Summerfield & Metcalf, 2012) tentang jumlah produsen-produsen di wilayah Australia bagian utara, ada sekitar 1,459 bisnis ternak sapi potong, dimana sekitar 660 rumah produksi rutin mengekspor sapi potong untuk Indonesia. Terlebih lagi adalah, sekitar 78 eksportir terbesar disana, mewakili sekitar 65% dari total perdagangan ekspor sapi potong untuk Indonesia. Pertimbangan produksi pada tahun 2011 adalah total sekitar 1.8 juta ekor sapi potong akan diproduksi.

Secara serentak pengiriman sapi potong dari seluruh pelabuhan di masing-masing wilayah di Australia mengalami penurunan yang cukup signifikan. Total pengiriman sapi potong Australia di tahun 2011 adalah sekitar 694,429 ekor, dan mendapatkan total pendapatan sekitar AUD\$629 juta, turun sekitar 21% dari total pendapatan di tahun 2010. Pada pengiriman di tahun 2011, Indonesia tetap menjadi pasar tertinggi dengan total menjadi target ekspor sekitar 413,359 ekor sapi potong.

Menurut data yang dikeluarkan oleh ABARES, pada saat penghentian ekspor sapi tersebut, sedikitnya ada sekitar 375,000 sapi potong yang batal dikirim ke Indonesia. Sapi potong-sapi potong yang batal dikirimkan tersebut diambil dari 230 sampel rumah produksi sapi potong di Australia bagian utara pada akhir bulan Juni 2011. Sebanyak 57% dari total pembatalan pengiriman tersebut berasal dari wilayah *Northern Territory*. Tiga puluh satu persen sapi potong berasal dari wilayah *Western Australia*, dan 11 persen berasal dari wilayah *Queensland*. Wilayah yang dominan menjadi rumah produksi sapi potong yang ditujukan untuk Indonesia berada di *Top End-Roper-Gulf* (81%), *Pilbara-Gascoyne* (69%), *Victoria River District-Katherine* (67%) dan *Kimberley* (53%) (ABARES, 2011).

Menurut menteri Pertanian Australia Barat Terry Redman, total rumah produksi sapi potong di Australia, rugi hingga mencapai 100 juta dolar Australia, atau sekitar Rp 900 miliar, dengan salah satu rumah produksi terbesar di Australia, yaitu Elders Ltd, mengaku bahwa kerugian yang dialami pada saat itu sekitar Rp 65 miliar. Ancaman gulung tikar juga terjadi di hampir 5% rumah produksi sapi potong di Australia karena biaya perawatan sapi potong semakin bertambah banyak.

Australian Agricultural Company (AACo) sebagai sebuah industri produksi sapi potong terbesar di Australia juga mengalami kerugian hingga mencapai angka 50.1 juta dolar, terhitung pada laporan kuartal awal di tahun 2012. Menurut AACo, kerugian yang dialami ini bertambah parah dengan panjangnya musim kering di Australia pada pertengahan tahun 2011 tersebut, sehingga lebih banyak alokasi biaya untuk transportasi, persediaan makanan dan juga air yang harus disediakan oleh produsen-produsen sapi potong di Australia. Curah hujan pada masa tersebut bahkan jauh lebih rendah dari kekeringan yang dialami Australia pada tahun 2007 (Joshnson, 2013).

Selain itu, Sebanyak 326 orang dikatakan kehilangan pekerjaannya dan dipastikan untuk tidak direkrut lagi oleh sejumlah rumah produksi sapi potong di Australia. Kebanyakan dari mereka merupakan para pekerja yang berada di wilayah Northern Territory, yaitu sekitar 162 orang (ABARES, 2011).

Terdapat pula 2 peternak yang dinyatakan bunuh diri akibat menderita konsekuensi finansial setelah kebijakan penghentian ekspor sapi potong diterapkan. Senator Nigel Scullion dalam wawancara dengan pihak media ABC News 24 (Scullion, 2012), mengatakan bahwa terdapat permasalahan kesehatan yang cukup serius akibat penghentian ekspor tersebut, dalam hal ini permasalahan kesehatan mental seperti depresi dan rasa cemas yang mendalam akibat adanya halangan dalam usaha mereka.

Kerugian ini pada awalnya merupakan dampak dari adanya kekerasan struktural yang secara tidak disengaja dilakukan oleh pemerintah Australia dengan

menetapkan kebijakan yang tidak adaptif terhadap kepentingan para produsen sapi potong Australia. Penerapan 2 kebijakan, yaitu *An Order under regulation 3 of the Export Control (orders) regulation 1982 – the Export Control (Export of Live-stock to the Republic of Indonesia) Order 2011* dan *An Order made under section section 17 of the Act - the Australian Meat and Live-stock Industry (Export of Live-stock to the Republic of Indonesia) Order 2011* pada Juni 2011 merupakan kebijakan yang tidak berpihak kepada produsen sapi potong lokal Australia, khususnya mereka yang mengeksport produksi sapi potong mereka ke Indonesia.

Jika mengacu pada teori pendekatan kelompok dalam kebijakan publik oleh Budi Winarno (2002), pembuatan kebijakan tersebut terjadi karena adanya perbedaan pengaruh relatif oleh dua kelompok, yaitu kelompok yang pro dan juga yang kontra akan penghentian ekspor sapi potong Australia ke Indonesia. Disini, digambarkan dengan lebih besarnya pengaruh kelompok perlindungan hewan sapi potong dalam menyuarakan pendapat mereka ke pemerintah. Pihak Animals Australia dan RSPCA adalah yang paling gencar memberikan pemberitaan kekejaman rumah potong-rumah potong hewan di Indonesia, sehingga mampu menarik simpatisan yang begitu banyak dari khalayak luas. Dalam usahanya, koalisi besar tersebut menggunakan media televisi sebagai alat untuk memaksa Julia Gillard mengambil kebijakan penghentian ekspor sapi potong secara sementara di bulan Juni 2011. Disamping itu, media-media sosial dan juga pemberitaan lewat internet juga menjadi sarana tambahan guna lebih menekan pemerintah. Petisi dan juga gambaran-gambaran kekejaman di media sosial ataupun televisi menjadi media yang sangat efektif dalam usaha merubah pola pikir masyarakat untuk kemudian mendukung gerakan kelompok-kelompok perlindungan hewan tersebut.

Fokus dari pengambilan kebijakan tersebut bukan tentang siapa subjek yang menerapkannya, melainkan perbedaan potensi yang dimiliki oleh pemerintah dan para produsen sapi potong Australia dalam merumuskan suatu kebijakan, sehingga

seperti yang dikatakan oleh Galtung dalam Fisher (2000), proses tersebut dengan mudah menjadi sebuah sumber bagi kekerasan lainnya.

Galtung menjelaskan, tidak ada salah satu pihak pun yang menjadi pelaku dalam suatu struktur. Dalam konsep kekerasan struktural Galtung dikatakan bahwa, kekerasan tersebut muncul dari struktur itu sendiri, sehingga menjadi sebuah sumber ketidakseimbangan kekuasaan dan berakibat pada perbedaan kesempatan hidup. Dalam kasus penghentian ekspor sapi potong Australia untuk Indonesia di tahun 2011, pemerintah memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dalam menentukan suatu kebijakan. Namun dalam pembuatan kebijakan itu, pemerintah bukanlah subyek dalam suatu tindak kekerasan struktural, karena tujuan dari kebijakan penghentian bukan untuk menjadikan pelaku industri ekspor sapi potong di Australia menjadi terancam, melainkan untuk memberikan efek jera bagi rumah potong-rumah potong di Indonesia. Hal yang menjadi pertimbangan bahwa pembuatan kebijakan penghentian ekspor tersebut adalah suatu keputusan yang tepat, terlihat dari adanya nilai-nilai kultural yang harus ditegakkan.

Nilai-nilai kultural yang dimaksud adalah bentuk perlakuan yang layak terhadap hewan ternak sapi potong Australia yang telah diekspor ke Indonesia, yang telah disepakati dalam standar internasional OIE. Jadi, ketika pemerintah menerapkan suatu kebijakan penghentian ekspor sapi potong dengan berlandaskan atas kepentingan perlindungan nilai-nilai "kesejahteraan" sapi potong Australia, maka pemerintah tidak dapat dinyatakan sebagai subjek dalam suatu tindak kekerasan kepada produsen sapi potong lokal Australia. Akan tetapi, karena adanya perbedaan pada legitimasi kekuasaan pemerintah dan produsen sapi potong lokal Australia, sehingga kebijakan tersebut dapat diterapkan. Meskipun terdapat perbedaan kepentingan dari pihak pemerintah Australia dan juga pihak produsen sapi potong Australia, tetapi karena struktur dari pemerintah Australia lebih tinggi dibandingkan produsen sapi potong, maka kebijakan penghentian ekspor sapi harus diterapkan.

Menurut Galtung (2009), suatu bentuk kekerasan struktural selanjutnya akan memunculkan kekerasan lainnya, yang dalam hal ini berupa ancaman terhadap keamanan ekonomi para pelaku industri sapi potong di Australia. Ancaman yang dialami pelaku industri sapi potong di Australia tersebut dianggap relevan dengan konsep keamanan ekonomi karena memberikan ancaman dari upaya pemenuhan kebutuhan pokok setiap individu yang biasanya mendapatkan pekerjaan berupa ekspor sapi potong ke Indonesia. Seperti dalam penelitian Kathleen Ho (2007), kekerasan struktural di dalam pembuatan kebijakan di Australia ini berujung pada suatu bentuk ancaman terhadap kebutuhan mendasar para pelaku industri sapi potong. Perbedaan pembagian kekuasaan yang menyebabkan struktur tersebut menjadi sumber dari terancamnya keamanan ekonomi para produsen sapi potong di Australia. Keamanan ekonomi tersebut juga serupa dengan ancaman dalam penelitian Kathleen Ho, dimana pemenuhan akan keamanan ekonomi merupakan salah satu hak asasi dari para produsen sapi potong, karena hal itu berujung pada pendapatan dan kemampuan mereka untuk bertahan hidup.

Kebijakan penghentian ekspor sapi tersebut berujung pada ancaman terhadap 2 komponen utama yang menjadi kebutuhan dasar dari suatu individu, yaitu *income security* dan *representation security*. *Income security* (ILO Socio-Economic Security Programme, 2004) merupakan pendapatan aktual yang memadai, baik yang didapatkan dengan cara bekerja, jaminan sosial ataupun dari pendapatan/keuntungan lainnya. Secara statistik, kerugian sudah digambarkan bahwa *income* para pelaku industri sapi potong di Australia yang mencapai angka Rp 900 miliar. Ini belum termasuk dengan biaya-biaya yang nantinya harus dikeluarkan oleh para peternak sapi potong di Australia karena harus menghadapi musim kering dengan stok sapi potong dua kali lipat pada bulan juni-juli. Pendapatan aktual dari para produsen sapi potong Australia untuk Indonesia yang mencapai angka 320 juta dolar setiap tahunnya, mengalami penurunan, bahkan penurunan tersebut terjadi pada rentang waktu yang krusial di tengah musim kering.

Hal ini berawal dari hilangnya suara atau representasi dari para produsen sapi potong Australia dalam perumusan suatu kebijakan ekspor. Representasi individu maupun kolektif dari para produsen sapi potong, yang terbatas menyebabkan hak kelompok tersebut tidak dapat diakomodir oleh pemerintah dalam merumuskan suatu kebijakan. Jika kepentingan dari para produsen sapi potong di dalam perumusan kebijakan tersebut lebih dipertimbangkan, mungkin ada rekomendasi diplomasi dengan pihak Indonesia yang dapat diambil oleh pemerintah Australia, bukan dengan secara mendadak memberhentikan ekspor sapi potong, terlebih pada saat produksi sapi potong Australia sedang menanjak menjelang hari raya sejumlah umat Islam di Indonesia.

Menurut ILO Socio-Economic Security Programme (2004) tentang tujuh komponen keamanan ekonomi, ancaman juga dirasakan pada komponen lainnya, yaitu komponen *work security*. *Work security*: merupakan kondisi bekerja dalam sebuah organisasi atau tempat bekerja lainnya, yang aman dan melindungi kesempatan untuk tetap hidup dari para pekerja dari adanya ancaman bahaya, penyakit ataupun cedera-cedera lain. Dalam hal ini, para produsen sapi potong di Australia harus mengalami sejumlah permasalahan kesehatan mental, sehingga menurut penjelasan komponen keamanan ekonomi, hal ini bertentangan dengan kondisi bekerja dalam sebuah organisasi yang aman dan terlindung dari ancaman bahaya, penyakit atau cedera lainnya.

Menurut konsep keamanan manusia, khususnya berkaitan dengan konsep keamanan ekonomi yang menjadi konsep utama dalam penggambaran permasalahan penghentian ekspor sapi potong dari Australia untuk Indonesia ini, terdapat 3 bahasan utama yang membuktikan bahwa permasalahan ini relevan dengan konsep tersebut (Tadjbakhsh dan Anuradha, 2007). *Pertama*, sesuai dengan pernyataan bahwa dalam penerapan konsep keamanan manusia, yang menjadi bahasan utama dalam suatu isu adalah sisi individu atau kelompok individu karena adanya perubahan status dari "individuals qua citizens" menjadi "individual qua persons", atau yang menjadikan individu

itu sendiri sebagai bidang yang diteliti. Pihak produsen sapi potong lokal Australia yang menjadi korban dari terbentuknya suatu kekerasan struktural, bukan merupakan aktor negara, melainkan sebuah kelompok individu/komunitas pelaku industri ekspor sapi potong lokal Australia untuk Indonesia. Keamanan disini dijelaskan dalam arti yang lebih luas, dengan tidak hanya melihat kepentingan negara sebagai yang utama. Disini, terancamnya keamanan ekonomi digambarkan dengan adanya ancaman akan pendapatan atau sumber penghasilan, sehingga berujung pada pengangguran, serta pendapatan yang tidak layak.

Berkaitan dengan penjelasan lanjutan dari Tadjbakhsh dan Anuradha (2007), suatu isu terkait keamanan ekonomi tetap tidak hanya berkaitan dengan permasalahan keamanan pada level individu ataupun kelompok individu semata. Di dalam permasalahan ini juga dijelaskan bahwa permasalahan ekonomi yang diterima para produsen sapi potong lokal, tidak mengabaikan keamanan pada level negara, karena imbas akhir dari permasalahan ekonomi tersebut berujung pada berkurangnya GDP negara. Australia mengalami penurunan devisa hingga mencapai angka 900 miliar dolar. Menurut penelitian oleh Hidayat Amir (2004), permasalahan agrikultur merupakan salah satu permasalahan yang terpenting dalam suatu negara. Kurang lebih 40% pendapatan dari ekspor sapi potong ini berkontribusi terhadap sektor agrikultur di Australia. Namun karena adanya kebijakan yang tidak adaptif terhadap kepentingan ini, permasalahan berupa ancaman ekonomi pun muncul. Pendapatan ekonomi para pelaku pasar dan negara pun pada akhirnya juga mengalami penurunan.

Berkaitan dengan penjabaran di atas, terancamnya keamanan ekonomi dari komunitas produsen sapi potong Australia, sekiranya menjadi gambaran komponen *kedua* dalam konsep keamanan ekonomi menurut Tadjbakhsh dan Anuradha (2007). Tidak hanya tentang keamanan ekonomi, secara tidak langsung kebijakan tersebut juga mengancam keamanan komunitas produsen sapi potong di Australia. Lebih dari 4000

orang di Australia yang mengambil industri ekspor sapi potong lokal untuk Indonesia terancam gulung tikar dan sebagian bahkan sudah kehilangan pekerjaannya. Keamanan komunitas mejadi yang paling penting disamping keamanan ekonomi, karena dampak yang dirasakan dari penghentian ekspor sapi potong Australia dirasakan tidak hanya oleh 1 atau 2 orang pengeksport sapi potong di Australia, melainkan hampir pada seluruh wilayah di Australia.

Pembahasan *ketiga* mengenai ancaman keamanan ekonomi dari bidang agrikultur ini menjadi suatu isu global karena Australia yang secara tata ekonomi merupakan negara dengan pendapatan keempat tertinggi di dunia justru bisa mengalami suatu permasalahan pengangguran dan ancaman terhadap pendapatan individu lainnya. Hal ini menggambarkan bahwa masalah pengangguran dan juga ancaman kemiskinan tidak hanya terjadi di negara-negara yang kurang berkembang, tetapi terjadi juga di negara-negara yang sudah tergolong berkembang.

Pada akhirnya pengimplementasian RtoP dari pemerintah Australia sangat diperlukan guna menghadapi situasi seperti ini. Ancaman terhadap keamanan ekonomi akan berdampak pada sektor-sektor lainnya, dan juga akan berdampak pada komponen-komponen keamanan manusia. Tanggung jawab pemerintah Australia dituntut oleh pihak produsen sapi potong lokal, apalagi ketika pendapatan para produsen Australia terganggu, mereka membentuk suatu *class action* kepada pihak pemerintah Federal Australia. Tindakan pemerintah yang kemudian menjadi suatu bentuk pertanggung jawaban adalah disaat pemerintah membantu pembiayaan sebesar 3 juta dolar atas para pekerja yang secara langsung terkena dampak dari pembatasan ekspor tersebut. Joe Ludwig menganggarkan sekitar 3 juta dolar sebagai bentuk paket bantuan kepada para pekerja yang menjadi korban langsung dari adanya penghentian ekspor tersebut guna mengurangi potensi ancaman ekonomi yang mereka alami. Paket tersebut meliputi beberapa bagian seperti pembayaran akibat

kehilangan pekerjaan dan bantuan kepada para pekerja dan pelaku bisnis kecil yang mendapatkan sebagian besar pendapatannya dari industri ekspor sapi potong untuk Indonesia. Rencana penambahan anggaran bantuan menjadi 5 juta dolar juga dianggarkan oleh Joe Ludwig, dan tinggal menunggu keputusan dari pihak MLA (Live cattle export ban: workers get \$3m assistance package, 2011).

6. KESIMPULAN

Suatu bentuk pengambilan kebijakan luar negeri yang tidak adaptif akan kepentingan masyarakat oleh pemerintah Australia telah merugikan para produsen hewan ternak sapi potong ke Negara Indonesia. Pengambilan kebijakan yang justru mengindikasikan adanya dampak domestik yang buruk bagi para produsen sapi potong di Australia tersebut, dibuktikan dengan catatan statistik penjualan yang mengalami penurunan, pengangguran, serta menciptakan suasana tidak kondusif lainnya bagi puluhan ribu produsen sapi potong disana.

Perbedaan kepentingan antara pemerintah dan kelompok perlindungan hewan dengan masyarakat disini menjadi gambaran pertimbangan bahwa suatu kebijakan tidak dapat diterapkan dengan melihat melalui satu sudut pandang. Pengambilan suatu kebijakan yang seharusnya dilakukan adalah apabila pemerintah telah mampu menghasilkan keputusan yang adil bagi kedua belah pihak. Dalam hal ini, pemerintah seharusnya melihat kemungkinan terburuk baik dari sisi hubungan lintas negara, maupun dari segi domestik. Kerugian yang diterima oleh pihak yang memiliki posisi tawar lebih rendah seperti para pelaku industri ekspor sapi potong di Australia telah menggambarkan bagaimana kebijakan pemerintah bisa menjadi sumber kekerasan bagi pemenuhan keamanan suatu kelompok individu. Keadaan ekonomi dari para penduduk lokal Australia yang mengambil pekerjaan sebagai pengeksport sapi potong utama bagi Indonesia tentunya dari segala sisi merupakan posisi yang lebih rentan untuk mengalami ancaman keamanan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Fisher, Simon, et. All. (2000). *Mengelola Konflik: Ketrampilan & Strategi untuk Bertindak*. Jakarta: SMK Grafika Desa Putraabares

Galtung, J. (2009). Handbook of Peace and Conflict Studies: Hand Peace by Peaceful Conflict Transformation the Transcend Approach, dalam N. Susan, *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-Isu Konflik Kontemporer* (p. 119). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. M. (2007). *Human Security Concept and Implications*. New York: Routledge.

Winarno, Budi. (2002). *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo (Anggota IKAPI).

Jurnal

ABARES. (2011). *ABARES survey of beef cattle producers in northern live cattle export regions*. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences.

Amir, Hidayat. (2004). Pengaruh Ekspor Pertanian dan Non-Pertanian Terhadap Pendapatan Nasional: Studi Kasus Indonesia Tahun 1981-2003. *Kajian Ekonomi dan Keuangan Vol.8 No.4*, 15.

Clarke, M., Morison, J., & Yates, W. (2007). *The Live Export Industry: Assessing the Value of the Livestock Export Industry to Regional Australia*. Sydney: Meat & Livestock Australia.

Deards, B., Leith, R., & all, e. (2014). *Live Export Trade Assessment*. Canberra: The Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics and Sciences.

Ferguson, D., & Warner, R. (2008). Have We Underestimated the Impact of Pre-slaughter Stress on Meat Quality in Ruminants? *Elsevier Meat Science Review*, 3.

Ho, Kathleen. (2007). *Structural Violence as a Human Rights Violation*. Essex Human Rights Review, Vol. 4 No 2.

Live cattle export ban: workers get \$3m assistance package. (2011). Diakses pada tanggal 10 Nopember 2014, dari situs The Sydney Morning Herald: <http://www.smh.com.au/environment/animals/live-cattle-export-ban-workers-get-3m-assistance-package-20110627-1gmnq.html>

Martin, P., Mellor, T. V., & Hooper, S. (2006). *Live Cattle Export Trade: Importance to Northern and Southern Australian Beef Industries*. Sydney: ABARE.

MLA Market Information. (2011). *Australian Livestock Export Industry Statistical Review 2011*. Meat & Livestock Australia.

MLA Market Information . (2013). *Australian Livestock Export Industry*

Statistical Review 2012-2013. Meat & Livestock Australia.

Website

Bills to end live export submitted to parliament. (2011). Diakses pada tanggal 20 Maret 2015, dari situs banliveexport.com: <http://www.banliveexport.com/features/bills-to-end-live-export-submitted.php>

Cattle to Indonesia. (2012). The Royal Society for The Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA). Diakses pada 4 Januari 2014, dari situs: <http://www.rspca.org.au/campaigns/live-export/cattle-indonesia>

Duggan, P. (2011). *Asian Meat Consumption Performing Strongly.* Diakses pada tanggal 9 Agustus 2014, dari situs Foodalert: www.foodalert.com

Ferguson, S., & Doyle, M. (2011). *A Bloody Business: An Explosive Expose of the Cruelty Inflicted on Australian Cattle Exported to The Slaughterhouses of Indonesia.* Diakses pada tanggal 10 Nopember 2014, dari situs Four Corners: Investigative Journalism at Its Very Best: <http://www.abc.net.au/4corners/content/2011/s3228880.htm>

Definitions: What we mean when we say "economic security". ILO Socio-Economic Security Programme. Diakses pada 10 Nopember 2014, dari situs www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf

Joshnson, S. (2013). *AACo blames export banfor loss.* Diakses pada tanggal Nopember 10, 2014, dari situs The Courier Mail:

<http://www.couriermail.com.au/business/live-export-ban-blamed-for-465m-loss/story-e6freonx-1226649850222?nk=c1420bec43985d7650e1243500ab1194>

National TV Ad campaign launching today calls on PM to ban live export. (2011). Diakses pada tanggal 20 Maret 2015 dari situs www.animalsaustralia.org: http://www.animalsaustralia.org/media/press_releases.php?release=154

Scullion, S. N. (2012). *Metal health impact of live exports ban on ABC News 24.* Diakses pada tanggal 10 Nopember 2014, dari situs Senator Nigel Scullion: Senator for the Northern Territory Minister fo Indigenous Affairs: <http://www.nigelscullion.com/media-hub/mental-health-impact-live-exports-ban-abc-news-24>

Woodley, N. (2011). *Government to Suspend Live Cattle Export.* Diakses pada 4 Januari 2014, dari situs ABC News: <http://mobile.abc.net.au/news/2011-06-08/government-to-suspend-live-cattle-expors/2750312World> Organisation for Animal Health. (2014). *OIE's Achievements in Animal Welfare.*