

KEPENTINGAN AUSTRALIA DALAM MEMBERLAKUKAN LARANGAN IMPOR BAGI PRODUK APEL SELANDIA BARU

Ida Ayu Adi Prayanti¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, A. A. Bagus Surya Widya Nugraha³⁾
¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana
Email: adiprayanti@gmail.com¹, sukmasushanti@gmail.com², aabasuwinu@gmail.com³

ABSTRACT

This research aims to describe Australia's national interest in enforcement of import ban of New Zealand apple products. This was triggered by the spread of fire blight pests in Auckland, New Zealand in 1919. The negotiation process between the Australian Government and New Zealand was carried out from 1986 to 2008. The Australian Government imposed the import ban based on the Australian Quarantine Policies 1908 specifically referring to scientific research reports in Final Import Risk Analysis. This research used qualitative descriptive method. Data were collected from various resources including library sources, news and reports. Data were analyzed with the concept of National Interest and Protectionism in International Trade. This research shows a ban on imports of New Zealand apple products is to establish economic interest, especially in an effort to protect the domestic market.

Keywords: *Australia, Quarantine Policies, Protectionism in International Trade, National Interest*

1. PENDAHULUAN

Pada tahun 1921 pemerintah Australia menjatuhkan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru. Hal ini dipicu karena adanya penyebaran hama penyakit *fire blight* di Auckland, Selandia Baru pada tahun 1919 (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2012). Terjadi negosiasi sebanyak empat kali dalam upaya Selandia Baru meminta akses ke pasar Australia untuk produk apelnnya. Permintaan pertama Selandia Baru diajukan pada tahun 1986 yang kemudian ditolak pada tahun 1988 (Victoria, 1993). Penolakan dari pemerintah Australia didasarkan pada tuduhan adanya potensi apel Selandia Baru terinfeksi hama penyakit *fire blight* walaupun tanpa gejala. Permintaan kedua Selandia Baru diajukan pada tahun

1989. Pemerintah Australia secara resmi kembali menolak permintaan Selandia Baru untuk akses ke pasar Australia pada tahun 1990.

Pada tanggal 1 Januari 1995 perjanjian SPS mulai berlaku. Terdapat mekanisme baru dalam menyelesaikan permasalahan. Salah satu mekanisme yang diadopsi kedalam kebijakan karantina yaitu mekanisme *Import Risk Analysis* (IRA). Permintaan Selandia Baru yang ketiga dibuat pada bulan Oktober 1995. Selandia Baru melakukan penelitian secara ilmiah dan berdiskusi dengan para ilmuwan dari dalam negerinya, Amerika Serikat dan Kanada. Hasil penelitian menunjukkan jika apel yang bersumber dari pohon yang terkontaminasi hama penyakit *fire blight* tidak dapat menjadi

jalur penyebaran hama penyakit selama bebas dari sampah (New Zealand Government, 2010). Tiga tahun setelah permintaan ketiga diajukan yaitu pada Desember 1998, *Australian Quarantine Inspection Service* (AQIS) merilis laporan IRA akhir (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2009). AQIS menolak permintaan ketiga Selandia Baru dan memutuskan bahwa impor apel dari Selandia Baru meskipun bebas dari sampah tetap tidak mendapat izin impor untuk mengakses pasar Australia.

Pada Januari 1999 Selandia Baru kembali mengajukan permintaan akses pasar ke Australia untuk keempat kalinya. Pada Oktober 2000 otoritas ilmiah yang berwenang yaitu *Biosecurity Australia* merilis rancangan IRA untuk produk apel Selandia Baru. Rancangan IRA ini menyebutkan jika hama penyakit yang dapat terkontaminasi pada apel Selandia Baru tidak hanya *fire blight* saja. Namun mencakup dua hama penyakit lainnya yaitu *European Canker* dan *Apple Leafcurling Midge* (ALCM) (The Senate of Australia, 2005). Walaupun demikian, draf IRA 2000 menyimpulkan jika resiko dari penyebaran ketiga hama tersebut dapat dicegah dengan kontrol ketat pada setiap impor dari Selandia Baru. Sehingga kemungkinan akses pasar dapat diberikan untuk produk apel Selandia Baru. Namun *Biosecurity Australia* menyebutkan jika untuk menentukan keputusan akhir harus terlebih dahulu

melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan (Dispute Settlement WTO, 2008).

Pemerintah Australia membutuhkan waktu hampir delapan tahun setelah permintaan keempat Selandia Baru pada 1999 untuk menyelesaikan proses analisis resiko impor apel Selandia Baru. Pada 30 November 2006, IRA akhir dirilis namun keputusan pemerintah Australia masih sama seperti keputusan sebelumnya (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2009). Akhirnya pada Maret tahun 2007 pemerintah Australia secara resmi mengumumkan jika produk apel Selandia Baru tetap tidak diizinkan untuk diimpor ke Australia sesuai dengan kebijakan karantina dalam penerapan langkah-langkah yang tertuang dalam IRA final 2006.

Meskipun Selandia Baru telah melakukan penelitian secara ilmiah dan tidak terbukti jika produk apel Selandia Baru terkontaminasi hama penyakit seperti yang dituduhkan Australia. Akan tetapi pemerintah Australia tetap memberlakukan larangan impor pada produk apel Selandia Baru. Secara tidak langsung Australia dianggap telah melakukan upaya dalam menghambat perdagangan internasional. Hal ini tentu menjadi ketertarikan untuk melihat kepentingan Australia dalam memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua tulisan ilmiah sebagai kajian pustaka. Tulisan pertama merupakan tulisan dari Siti Masruroh (2017) yang berjudul *Kepentingan Amerika Serikat Menolak Impor CPO (Crude Palm Oil) dari Indonesia Tahun 2012* membahas mengenai kepentingan Amerika Serikat dalam menolak impor CPO dari Indonesia. Amerika Serikat menyatakan penolakan terhadap impor produk CPO dari Indonesia pada 28 Januari 2012. Hal ini dikarenakan hasil penelitian dari *United State Environmental Protection Agency* (USEPA) menyebutkan jika produksi kelapa sawit Indonesia tidak ramah lingkungan. Produksi kelapa sawit Indonesia dinyatakan tidak memenuhi ketentuan minimum 20% pengurangan emisi gas rumah kaca untuk bahan baku produk *biodiesel* dan *renewable diesel* berdasarkan program *Renewable Fuel Standard* (RFS) yang diterapkan oleh Amerika Serikat.

Berdasarkan hasil penelitian, USEPA menyebutkan jika CPO Indonesia hanya berada pada tingkat 11-17% dalam pengurangan emisi gas rumah kaca. Hal ini menyebabkan produk CPO Indonesia tidak memenuhi ketentuan RFS sebagai bahan bakar terbarukan yang efisien. Namun berdasarkan perhitungan emisi gas rumah kaca yang dilakukan oleh Institut Pertanian Bogor (IPB), emisi gas rumah kaca kelapa sawit Indonesia sebesar 50 ton atau setara

dengan mereduksi 28% emisi gas rumah kaca. Hal ini menunjukkan produk CPO Indonesia sebenarnya memenuhi standar RFS Amerika Serikat.

Berdasarkan hal tersebut, Masruroh (2017) menyatakan jika penolakan yang dilakukan Amerika Serikat terhadap produk impor CPO dari Indonesia merupakan tindakan proteksionisme. Amerika menolak impor CPO Indonesia dengan tujuan untuk melindungi industri pasar minyak nabati Amerika Serikat. Amerika Serikat merupakan produsen utama minyak nabati terutama yang terbuat dari kedelai. Hadirnya produk CPO dari Indonesia menyebabkan pasar domestik untuk industri minyak kedelai Amerika Serikat terancam. Hal ini yang melatarbelakangi Amerika Serikat melakukan larangan impor bagi produk CPO Indonesia.

Tulisan kedua yang digunakan dalam penelitian ini berjudul *Upaya Hambatan Non-Tarif oleh Uni Eropa terhadap Minyak Kelapa Sawit Indonesia* karya dari Adelita tahun 2017. Penelitian ini membahas mengenai tindakan Uni Eropa yang memberlakukan hambatan non tarif terhadap produk minyak kelapa sawit milik Indonesia. Pada tahun 2013 Uni Eropa memberlakukan hambatan non-tarif berupa larangan impor terhadap produk minyak kelapa sawit milik Indonesia. Uni Eropa menolak minyak kelapa sawit Indonesia dengan alasan jika minyak kelapa sawit Indonesia tidak ramah lingkungan. Pada

proses pengembangan minyak kelapa sawit begitu banyak persediaan karbon lahan gambut Indonesia yang sedang dihabiskan.

Uni Eropa menerapkan hambatan non-tarif terhadap produk minyak kelapa sawit Indonesia karena industri domestik Uni Eropa sejenis seperti minyak bunga matahari dan minyak *rapseed* akan bersaing. Produk minyak kelapa sawit Indonesia dikategorikan sebagai industri minyak nabati yang cukup besar dalam pasar internasional. Sementara itu, industri minyak nabati dalam negeri Uni Eropa masih dikategorikan *infant industry* yang dianggap belum cukup kuat untuk bersaing dalam pasar internasional.

Tindakan Uni Eropa dalam melindungi *infant industry* ini dianggap sebagai tindakan proteksionisme. Hal ini ditunjukkan oleh larangan impor yang dilakukan, kampanye negatif, mengangkat isu kesehatan serta Uni Eropa juga memberikan subsidi terhadap petaninya. Berdasarkan kedua tulisan diatas, penelitian ini menggunakan dua konsep yaitu kepentingan nasional dan proteksionisme dalam perdagangan internasional dalam menggambarkan kepentingan Australia dalam memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif dengan

mendesripsikan kepentingan Australia dalam memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru. Data yang digunakan adalah data sekunder yang diperoleh dari buku ataupun *e-book*, jurnal, laporan tahunan, situs resmi lembaga terkait, berita maupun penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya yang berkaitan dengan pembahasan yaitu kepentingan nasional sebuah negara dalam memberlakukan tindakan proteksionisme dalam perdagangan internasional.

Penelitian menggunakan unit analisis negara. Unit analisis ini digunakan untuk melihat serta menganalisis keputusan Australia dalam memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru. Penelitian ini mengumpulkan data melalui studi kepustakaan, yaitu data dikumpulkan melalui berbagai dokumen dengan sumber yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Data yang telah dihimpun disajikan dalam narasi, gambar, grafik, tabel dan diagram.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Kebijakan Karantina Australia Digunakan sebagai Landasan dalam Memberlakukan Larangan Impor Bagi Produk Apel Selandia Baru

Sektor pertanian menjadi komponen yang cukup penting serta menjadi salah satu pilar yang menopang perekonomian Australia. Sektor pertanian menyumbang 2,2% dari total

GDP Australia. Menjadikan sektor pertanian sebagai penyumbang terbesar ketiga bagi GDP Australia (The Conversation, 2007). Penyebaran dan serangan hama penyakit invasif telah menimbulkan kerugian ekonomi baik untuk penanganannya maupun kerugian ekonomi karena mempengaruhi produktivitas hasil panen. Permasalahan hama penyakit invasif menimbulkan pengeluaran yang cukup besar bagi ekonomi Australia dan anggaran lingkungannya.

Pemerintah Australia pun membentuk suatu kebijakan luar negeri untuk menanggapi permasalahan penyebaran hama penyakit invasif tersebut. Pemerintah Australia membentuk *Quarantine Act 1908* yang mengatur karantina sebagai upaya untuk mencegah penyebaran hama penyakit invasif dari luar negeri masuk ke wilayah Australia. Kebijakan karantina mengatur langkah-langkah untuk pemeriksaan, pengecualian, penahanan, observasi, isolasi, serta perlindungan terhadap barang, hewan, tumbuhan, manusia, alat transportasi maupun kapal kargo yang akan memasuki wilayah Australia dari luar negeri (Nairn, 1996).

Kebijakan karantina juga mengatur berbagai kegiatan perdagangan yang dilakukan Pemerintah Australia dengan mitra dagangnya termasuk perizinan impor. Hal ini dilakukan untuk memastikan jika berbagai produk impor yang akan memasuki Australia terbebas dari hama penyakit invasif. Namun,

setelah perjanjian SPS WTO berlaku yaitu pada 1 Januari 1995, salah satu ketentuan untuk izin impor adalah menggunakan mekanisme *Import Risk Analysis* (IRA). IRA ini kemudian diadopsi ke dalam kebijakan karantina Australia sebagai mekanisme dalam menentukan izin impor agar barang-barang impor dapat dipastikan terbebas dari kontaminasi hama penyakit.

Salah satu negara yang terkena dampak dari penerapan kebijakan karantina Australia adalah produk apel Selandia Baru. Berdasarkan kebijakan karantina Australia khususnya mekanisme IRA, produk apel Selandia Baru tidak mendapat izin impor. Hal ini dikarenakan produk apel Selandia Baru dianggap dapat berpotensi menyebarkan tiga hama penyakit invasif yaitu *fire blight*, *european canker* dan *apple leafcurling midge* (ALCM). Namun setelah Selandia Baru melakukan penelitian secara ilmiah, tuduhan Australia terhadap produk apel Selandia Baru tidak terbukti. Produk apel Selandia Baru tidak terkontaminasi dan tidak dapat berpotensi menyebarkan hama penyakit invasif seperti yang tertuang dalam laporan IRA yang dirilis Australia (New Zealand Government, 2010). Hal ini menunjukkan jika Pemerintah Australia menjadikan kebijakan karantina sebagai landasan dalam memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru.

4.2 Dinamika Negosiasi Antara Australia dengan Selandia Baru Terkait

Larangan Impor yang Diberlakukan Australia Bagi Produk Apel Selandia Baru

Pada tahun 1921, Australia pertama kali memberlakukan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru. Hal ini dikarenakan adanya serangan hama penyakit fire blight di Auckland, Selandia Baru pada tahun 1919 (New Zealand Foreign Affairs and Trade, 2012). Kemudian tahun 1986, 65 tahun setelah penetapan larangan impor apel yang dijatuhkan Australia, Selandia Baru akhirnya mengajukan permintaan akses ke pasar Australia untuk pertama kalinya. Negosiasi terjadi sebanyak empat kali yang dilakukan Selandia Baru dengan Australia dalam upaya untuk mendapatkan akses ke pasar Australia yaitu pada tahun 1986, 1989, 1995 dan 1999.

Permintaan resmi pertama Selandia Baru untuk akses produk apel ke pasar Australia diajukan pada tahun 1986. Setelah dua tahun AQIS melakukan penelitian, pada tahun 1988 permintaan Selandia Baru pun ditolak. Permintaan kedua untuk akses ke pasar Australia diajukan Selandia Baru pada tahun 1989 (Victoria, 1993). Selandia Baru mengusulkan bahwa ada kombinasi ketentuan-ketentuan untuk produk apel yang akan diimpor. Ketentuan-ketentuan yang diusulkan Selandia Baru seperti pengujian buah apel yang akan diekspor dan pencelupan buah apel pasca panen menggunakan klorin.

Australian Quarantine Inspection Service (AQIS) menganggap bahwa ketentuan-ketentuan tersebut menghasilkan resiko yang dapat diabaikan atau tidak signifikan dalam menyebarkan hama penyakit fire blight tersebut masuk ke Australia (Australian Quarantine and Inspection Service, 1989). Namun setelah berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan (termasuk industri apel domestik Australia), AQIS merekomendasikan bahwa permintaan Selandia Baru ditolak pada 1990 (Dispute Settlement WTO, 2008).

Selandia Baru pun akhirnya mengajukan permintaan ketiga untuk akses pasar ke Australia pada bulan Oktober 1995 (Australian Government, 2004). Sementara itu, pada tanggal 1 Januari 1995 perjanjian SPS WTO mulai berlaku, menggunakan mekanisme *Import Risk Analysis* (IRA). Permintaan ketiga Selandia Baru dibuat berdasarkan penelitian yang telah dilakukan Selandia Baru. Hasil penelitian ilmiah menunjukkan jika apel yang berasal ataupun bersumber dari pohon yang terinfeksi hama penyakit *fire blight* tidak dapat menjadi jalur untuk menyebarkan hama penyakit, selama apel tersebut terbebas dari sampah (Dispute Settlement WTO, 2008).

Menanggapi hasil penelitian yang diajukan Selandia Baru, AQIS pun mulai melakukan penelitian sesuai mekanisme IRA (Bosworth dan Cutbush, 2010). Setelah hampir tiga tahun dari pengajuan ketiga

Selandia Baru untuk akses pasar Australia, AQIS pun merilis laporan IRA akhir pada bulan Desember 1998 dan tetap menolak impor apel dari Selandia Baru.

4.3 Komparasi Kapabilitas Industri Apel Dalam Negeri Australia terhadap Industri Apel Dalam Negeri Selandia Baru

Perdagangan internasional menuntut setiap negara maupun industri dalam negeri suatu negara untuk mampu bersaing dengan industri dari negara lain. Baik dalam upaya mendapatkan pasar global maupun untuk tetap mempertahankan pasar dalam negerinya. Agar dapat bersaing, industri dalam negeri suatu negara tentunya diharapkan memiliki kemampuan dalam menghasilkan produk yang kompetitif dalam pasar internasional. Industri dalam negeri suatu negara dituntut untuk dapat menghasilkan produk dengan kualitas yang tinggi namun dengan harga yang dapat bersaing dengan produk lain sejenis dalam mengakses pasar global.

Hal ini dapat dicapai salah satunya yaitu dengan meningkatkan efisiensi produksi dari industri dalam negerinya. Efisiensi produksi merupakan proses produksi suatu produk, barang maupun jasa dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk menghasilkan produk yang maksimal dengan

biaya produksi yang seminimum mungkin (Panjaitan, Lubis dan Hasyim, 2014).

Seperti halnya kemampuan industri apel dalam negeri Australia yang diukur berdasarkan efisiensi produksinya. Data terkait efisiensi produksi apel diterbitkan dalam *World Apple Review* pada tahun 2008. Dari data tersebut menunjukkan efisiensi produksi secara global dari beberapa negara produsen apel. Dari tiga belas negara produsen apel yang terdaftar, industri apel dalam negeri Australia menduduki peringkat ketiga belas berdasarkan tingkat efisiensi produksi apelnya. Sementara itu, Selandia Baru menduduki peringkat pertama dari ketiga belas negara (World Apple Review, 2008). Hal ini menunjukkan jika industri apel dalam negeri Australia relatif tidak efisien dalam memproduksi produk apel. Sementara itu berdasarkan data pada di atas, Selandia Baru menjadi negara dengan industri apel paling efisien di dunia.

Salah satu indikator dalam menentukan tingkat efisiensi produksi apel suatu negara yaitu dapat dilihat dari jumlah panen produk apel per hektar yang dapat dihasilkan. Hasil panen per hektar industri apel dalam negeri Australia rata-rata sekitar 20 ton per tahun. Sementara itu, hasil panen per hektar industri dalam negeri Selandia Baru rata-rata sekitar 50-55 ton per tahun (Parliament of Australia, 2000). Hal ini menunjukkan jika hasil panen per hektar Australia kurang dari setengah

hasil panen per hektar dari industri apel dalam negeri Selandia Baru secara keseluruhan.

Hasil panen per hektar hanya salah satu indikator dalam menentukan tingkat efisiensi produk apel suatu negara. Terdapat indikator lain yang diperhitungkan dalam menentukan efisiensi produksi industri suatu negara. Seperti misalnya jenis tanah, iklim, akses ke sumber daya seperti misalnya pengairan dan tenaga kerja yang murah, biaya produksi serta harga jual (*output*) di pasaran yang kompetitif. Hal inilah yang mencerminkan kemampuan suatu industri domestik dalam menanggapi tekanan daya saing global maupun dalam usaha mempertahankan pasar domestiknya (Bosworth & Cutbush, 2010). Indikator-indikator inilah yang menentukan efisiensi produksi produk apel dari ketiga belas negara yang terdaftar. Sehingga terkait hal ini, industri apel Selandia Baru dalam perdagangan internasional maupun daya saing secara global lebih kompetitif dibandingkan dengan industri apel dalam negeri Australia.

Selain itu, biaya produksi menjadi faktor terpenting dari suatu industri untuk dapat menghasilkan produk dengan harga jual yang dapat bersaing dengan industri dari negara lain dalam perdagangan internasional. Pada tahun 2001 biaya per ton produksi apel Selandia Baru sebesar \$185/ton apel. Sementara itu biaya produksi per ton apel Australia sebesar \$380/ton apel (Arthur,

2012). Dari data tersebut dapat dilihat perbedaan biaya produksi per ton apel Australia dan Selandia Baru memiliki selisih sebesar \$195/ton apel. Biaya produksi Australia hampir setengah lebih tinggi dibanding dengan biaya produksi Selandia Baru. Hal ini nantinya tentu mencerminkan perbedaan harga jual produk kedua negara yang mana harga produk Australia akan lebih mahal dibandingkan dengan Selandia Baru.

Jika produk apel Selandia Baru diizinkan mengakses pasar Australia, maka produk apel Selandia Baru akan menawarkan harga yang lebih rendah dibanding dengan harga yang berlaku di Australia. Produk apel Selandia Baru dapat memperoleh keuntungan dari segi harga dibanding dengan apel Australia mulai dari A\$0,56/kg hingga A\$1,22/kg selama tahun 2000 sampai dengan 2008 (Bosworth & Cutbush, 2010). Harga jual apel Selandia Baru di pasar domestik Australia tentu akan lebih rendah jika dibandingkan dengan produk apel dalam negeri Australia itu sendiri.

Selain itu, Industri dalam negeri Australia dan Selandia Baru juga memiliki perbedaan tujuan pasar mereka masing-masing. Industri dalam negeri Australia dapat memproduksi 300.000 ton apel setiap tahunnya. Pada 2002 sekitar 93% dari total produksi apel industri dalam negeri Australia dipasarkan dan dikonsumsi di Australia (Rural Industries Research and Development Corporation,

2008). Total produksi apel Selandia Baru sekitar 500.000 ton per tahun, yang mana sekitar 78% dari total produksi di ekspor ke 58 negara di seluruh dunia (Parliament of Australia, 1999). Sehingga kedua negara memiliki tujuan pasar yang berbeda. Australia sangat mengandalkan pasar domestik karena memang industri apel dalam negeri Australia memiliki daya saing yang rendah dalam perdagangan internasional maupun pasar global.

4.4 Kepentingan Ekonomi Australia dalam Memberlakukan Larangan Impor Bagi Produk Apel Selandia Baru

Berbagai faktor seperti daya saing global yang rendah, biaya produksi yang cukup tinggi, harga dipasaran yang lebih tinggi dibanding Selandia Baru serta sasaran pasar yang berbeda pula menjadi beberapa faktor dalam melihat kepentingan Australia memberlakukan kebijakan ini. Tentu hal yang paling ditekankan yang mana industri Australia sangat mengandalkan pasar domestik karena memang hampir seluruh hasil produksi dipasarkan dan dikonsumsi di dalam negeri yaitu sebesar 93%.

Sementara itu, industri apel Australia memiliki daya saing secara global yang cukup rendah, sehingga tidak memiliki akses pasar yang menjanjikan dalam perdagangan internasional. Hal inilah yang menjadikan Australia sangat berusaha mempertahankan

pasar domestiknya. Kehadiran industri apel Selandia Baru yang dari segi harga dan kualitas jauh unggul dibanding Australia tentu menjadi suatu ancaman bagi keberlangsungan industri apel dalam negeri Australia. Industri apel Australia tentu melihat kehadiran produk apel Selandia Baru sebagai sebuah ancaman untuk pasar domestik yang telah menjadi tujuan utama pemasaran hampir seluruh produk mereka.

Kebijakan Pemerintah Australia dalam memberlakukan larangan impor terhadap produk apel Selandia Baru tentu didasarkan pada kepentingan nasionalnya. Seperti yang dikemukakan oleh Nuechterlein (1976), dalam kasus ini kepentingan Australia didasarkan pada kepentingan ekonomi (*economic interest*). Pemerintah Australia memberlakukan kebijakan larangan impor tersebut tentu dengan perhitungan yang jelas tentang risiko, biaya serta mempertimbangkan berbagai faktor yang ada. Dari delapan instrumen analisis bagi para pembuat kebijakan yang dikemukakan Nuechterlein (1976), kebijakan larangan impor terhadap produk apel Selandia Baru yang diterapkan Australia termasuk memperhitungkan *economic stake* yaitu perdagangan suatu negara dengan negara lain menjadi perwujudan dari kepentingan nasionalnya.

Tentu suatu negara melakukan perdagangan dengan negara lain untuk memperoleh keuntungan. Suatu negara akan

memperoleh keuntungan jika negara tersebut mampu memproduksi barang dengan biaya yang lebih rendah dibandingkan negara lain. Sementara itu, industri apel domestik Australia memproduksi produk apel dengan biaya yang dua kali lebih tinggi dibanding dengan Selandia Baru. Sehingga hal ini tentu mempengaruhi harga jual produk (*output*) apel Australia di pasar domestik maupun pasar ekspor global. Selain itu, industri apel dalam negeri sangat mengandalkan pasar domestik untuk memasarkan produk apel mereka. Oleh karena itu pemerintah Australia memberlakukan kebijakan larangan impor untuk melindungi pasar maupun industri apel dalam negerinya.

Dalam permasalahan ini, pemerintah Australia dianggap telah berusaha memproteksi pasar domestiknya dengan menggunakan jenis hambatan non-tarif khususnya melalui peraturan karantina/kesehatan. Namun, para pemangku kebijakan tentu sudah mempertimbangkan keputusan yang dibuat sesuai dengan kepentingan ekonomi yang hendak dicapai. Seperti yang telah dikemukakan oleh Hamilton 1791 jika negara harus berani melakukan *Prohibitions of Rivals Articles* (pelarangan impor bagi produk negara-negara pesaing). Hal ini perlu dilakukan untuk menghidupkan industri di dalam negeri agar dapat memiliki kesempatan untuk mengembangkan daya saing yang tinggi.

Kebijakan ini tentu memberikan keuntungan bagi industri maupun petani apel dalam negeri Australia karena telah dilindungi dari ancaman industri pesaing dari Selandia Baru yang dapat dikatakan memiliki produk yang lebih kompetitif.

Selain itu, orientasi kebijakan proteksionisme seringkali ditentukan oleh kuatnya pengaruh kelompok-kelompok industri tertentu kepada para pemangku kebijakan di dalam pemerintahan (Fery, 1985). Kebijakan proteksionisme biasanya diinginkan oleh kelompok-kelompok yang diuntungkan seperti produsen produk atau barang konsumsi yang mendapat saingan dari produsen produk sejenis dari negara lain (Sugeng, 2002). Hal ini pun terlihat dari kontribusi serta pengaruh industri apel dalam negeri, elit politik, petani apel Australia serta pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dalam proses menentukan keputusan akhir dalam menanggapi permintaan akses pasar dari Selandia Baru.

Seperti untuk menanggapi permintaan keempat Selandia Baru, *Biosecurity Australia* merancang draf IRA 2000. Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa resiko hama penyakit melalui impor apel dari Selandia Baru dapat dicegah dengan kontrol ketat phytosanitari pada setiap impor apel. *Biosecurity Australia* menyebutkan impor apel dari Selandia Baru mungkin akan diizinkan berdasarkan hasil

penelitian dan tertuang dalam draf IRA 2000. Namun untuk menentukan keputusan akhir perlu terlebih dahulu melakukan konsultasi dengan para pemangku kepentingan (Dispute Settlement WTO, 2008).

Draf IRA 2000 pun mendapatkan protes dari berbagai pihak serta para pemangku kepentingan yang terkait. Seperti misalnya dari menteri negara bagian NSW untuk bidang pertanian yaitu Richard Amery. Richard Amery meminta pemerintah federal untuk melindungi mayoritas pekerjaan masyarakat negara bagian NSW dan segera menanggapi laporan IRA 2000 yang memungkinkan apel Selandia Baru diizinkan untuk diimpor dan mendapat akses ke pasar Australia. Selain itu, Pada tanggal 14 Maret 2001 juga terjadi aksi protes yang dilakukan oleh *Apple and Pear Australia Ltd* bersama para petani apel. Aksi ini disebut *The Big Crunch Day* yaitu protes yang dilakukan hampir di seluruh wilayah Australia (Bosworth dan Cutbush, 2010). Protes ini dilakukan untuk mendesak pemerintah agar mempertimbangkan laporan IRA 2000 yang memiliki kemungkinan memberikan izin impor produk apel Selandia Baru ke Australia.

Kemudian pada Desember 2000 beberapa serikat pekerja juga melakukan protes, seperti *the Maritime Union of Australia, the Transport Workers Union dan the Australian Workers Union*. Mereka berjanji akan memblokir pelabuhan-pelabuhan

nasional jika keputusan akhir dari pemerintah federal mengizinkan apel Selandia Baru untuk diimpor dan mengakses pasar domestik Australia. Selain itu, ketua komite hortikultura Asosiasi Petani apel NSW, Peter Darley mengatakan jika impor apel Selandia Baru memiliki potensi untuk menghancurkan industri lokal (Australian Broadcasting Corporation, 2008).

Menanggapi protes, desakan serta pengaruh dari berbagai pihak, para pemangku kepentingan, kelompok-kelompok serta individu terkait, Pemerintah Australia pun menginstruksikan untuk merevisi draf IRA 2000. APAL pun berkontribusi langsung dalam proses pembahasan revisi laporan IRA 2000. Perwakilan APAL menyatakan jika Biosecurity Australia belum mempertimbangkan dengan tepat potensi dari penyebaran hama penyakit fire blight bagi keberlangsungan industri apel di Australia dalam draf IRA 2000 tersebut (Parliament of Australia, 2003). Proses revisi draf IRA 2000 berlangsung sangat alot dan membutuhkan waktu yang cukup lama sekitar 6 tahun dalam menentukan hasil akhirnya. Selain itu, aturan dasar dalam mempertimbangkan permintaan akses impor apel Selandia Baru terus mengalami perubahan.

Akhirnya pada November 2006, Pemerintah Australia merilis IRA akhir 2006. Melalui laporan tersebut, Pemerintah Australia akhirnya menolak permintaan akses pasar

bagi produk apel Selandia Baru (Biosecurity Australia, 2006). Tidak dapat dipungkiri jika dalam proses penyusunan keputusan akhir tersebut terdapat dorongan dari berbagai pihak seperti para pemangku kepentingan termasuk industri apel dalam negeri Australia, elit politik, kelompok-kelompok serikat pekerja serta petani apel dalam negeri Australia. Kontribusi dan dukungan yang mereka berikan tentu karena kebijakan larangan terhadap impor produk apel Selandia Baru memuat kepentingan ekonomi khususnya untuk melindungi industri apel dalam negeri serta pasar domestik mereka dari adanya ancaman produk sejenis dari Selandia Baru.

Namun secara keseluruhan, kepentingan nasional suatu negara tentu juga memiliki korelasi dengan *grand strategy* yang telah ditetapkan oleh negaranya. Dalam *grand strategy* Australia tahun 2000 menyebutkan jika kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi Australia bergantung pada industri domestik yang kompetitif dan upaya dalam meningkatkan daya saing untuk akses ke pasar luar negeri. Pemerintah Australia berusaha mengembangkan industri dalam negeri agar memiliki pondasi yang kompetitif dan peluang untuk berkembang di pasar yang semakin mengglobal (McLennan, 2000).

Seperti halnya kepentingan Australia dalam memberlakukan kebijakan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru tentu memiliki korelasi dengan *grand strategy*

Australia. Industri apel dalam negeri Australia menghasilkan produk dengan daya saing yang cukup rendah dalam skala global jika dibanding dengan Selandia Baru. Menyebabkan industri apel dalam negeri Australia sangat mengandalkan pasar domestik dalam memasarkan produk apel mereka. Hal ini dikarenakan kurang kompetitifnya produk apel Australia untuk bersaing dan mengakses pasar global. Sehingga Pemerintah Australia dalam hal ini dapat dikatakan berupaya memberikan kesempatan bagi industri apel dalam negeri Australia untuk terus mengembangkan serta agar dapat membentuk pondasi yang kompetitif terhadap industri produk sejenis dari negara lain terutama Selandia Baru melalui kebijakan larangan impor tersebut.

5. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian ini, kesimpulan yang dapat diambil adalah jika setiap kebijakan luar negeri yang diterapkan suatu negara tentu mencerminkan kepentingan nasional yang hendak dicapai. Termasuk sebuah kebijakan yang cenderung merupakan sebuah tindakan proteksionisme dalam perdagangan internasional. Keputusan Australia dalam memberlakukan larangan impor terhadap produk apel Selandia Baru dilandaskan pada kebijakan karantina Australia. Kebijakan larangan impor ini diterapkan untuk mencapai kepentingan ekonomi khususnya dalam upaya melindungi

pasar domestik bagi industri maupun petani apel dalam negeri Australia.

Perumusan kebijakan luar negeri suatu negara juga melihat pada peranan politik domestik suatu negara. Kebijakan luar negeri suatu negara dapat mengandung keseluruhan interaksi para elit politik, kelompok-kelompok kepentingan serta individu dalam suatu negara. Termasuk kebijakan larangan impor bagi produk apel Selandia Baru yang diterapkan Australia tidak terlepas dari adanya kontribusi serta dukungan dari berbagai pihak seperti para pemangku kepentingan termasuk industri apel dalam negeri Australia, elit politik, kelompok-kelompok serikat pekerja serta petani apel dalam negeri Australia. Hal ini dilakukan tentu karena kebijakan tersebut memuat kepentingan ekonomi yang hendak dicapai.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Adelita. 2017. Upaya Hambatan Non-Tarif oleh Uni Eropa terhadap Minyak Kelapa Sawit Indonesia. Diunduh melalui: <http://repository.unair.ac.id/68023/1/Fis.HI.82.17%20.%20Kus.u%20-%20JURNAL.pdf> Diakses pada 8 Juli 2018
- Arthur, Matthew. 2012. The Economics of Australia's Ban on New Zealand Apple Imports. Diunduh melalui: <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/31959/1/cp06ar01.pdf> Diakses pada 28 Juni 2018
- Australian Broadcasting Corporation. 2008. The import conditions require that NZ growers be registered to export to Australia. Diakses melalui: <https://www.abc.net.au/news/2011-08-17/new-zealand-apple-import/28436> Diakses pada: 18 November 2018
- Australian Government, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry. 2004. Importation of Apples from New Zealand. Diunduh melalui: http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/ba/memos/2004/plan/apple_rev_drafta.pdf Diakses pada 6 Agustus 2018
- Australian Quarantine and Inspection Service. 1989. 1989 Proposal for the import of apple fruit; A Discussion Paper, AQIS Bulletin. Diunduh melalui: <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/sub051-transtasman-review.pdf> Diakses pada 18 Desember 2018
- Biosecurity Australia. 2006. Final Import Risk Analysis Report for Apples from New Zealand. Diunduh melalui: http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/ba/memos/2006/plan/2006_37a.pdf Diakses pada: 6 Agustus 2018
- Bosworth, Malcolm. Cutbush, Greg. 2010. Australia's Quarantine Mess: The Case of New Zealand Apples. Diunduh melalui: <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/sub051-transtasman-review.pdf> Diakses pada 29 Juni 2018
- Dispute Settlement WTO. 2008. Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand. Diunduh melalui: <https://www.mfat.govt.nz/assets/WTO-disputes/australia-apples-8-nz-second-written-submission.pdf> Diakses pada 17 Desember 2018
- Hamilton, Alexander. 1791. Reports on Manufactures. Diunduh melalui: https://www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf Diakses pada: 19 Desember 2018
- Masrurroh, Siti. 2017. Kepentingan Amerika Serikat Menolak Impor CPO (Crude Palm Oil) dari Indonesia Tahun 2012. Diunduh melalui:

- <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMF/SIP/article/view/16328/15793> Diakses pada 15 Agustus 2018
- Mclennan, W. 2000. Australian Bureau of Statistics Canberra. Year Book Australia 2000. Diunduh melalui: https://books.google.co.id/books?id=hIJOQRd_bwcC&pg=PA47&lpg=PA47&dq=australia+trade+strategy Diakses pada: 1 Maret 2019
- Nairn, M.E. 1996. Australian Quarantine. Diunduh melalui: http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/aqis/about/corporate-docs/nairn/nairn_report.pdf Diakses pada: 17 September 2017
- New Zealand Foreign Affairs and Trade. 2009. Australia – Measures Affecting the Importation of Apples from New Zealand. Diunduh melalui: <https://www.mfat.govt.nz/assets/WTO-disputes/australia-apples-8-nz-second-written-submission.pdf> Diakses pada 29 Juni 2018
- New Zealand Government. 2010. WTO finds in Favour of NZ Apples in Australia Case. Diunduh melalui: <https://www.beehive.govt.nz/release/wto-finds-favour-nz-apples-australia-case> Diakses pada 8 Juli 2018
- New Zealand Foreign Affairs and Trade. 2012. Australia Apples Dispute. Diakses melalui: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/trade-law-and-dispute-settlement/previous-wto-disputes/australia-apples-dispute/> Diakses pada 29 Juni 2018
- Nuechterlein, Donald E. 1976. National Interest and Foreign Policy : A Conceptual Framework for Analysis and Decision Making. Diunduh melalui: https://www.jstor.org/stable/20096778?seq=1#page_scan_tab_contents Diakses pada 24 Agustus 2018
- Panjaitan, Friska E D. Lubis, Satia Negara. Hasyim, Hasman. 2014. Analisis Efisiensi Produksi dan Pendapatan Usahatani Jagung. Diunduh melalui: <https://media.neliti.com/media/publications/15214-ID-analisis-efisiensi-produksi-dan-pendapatan-usahatani-jagung-studi-kasus-desa-kua.pdf> Diakses pada: 17 Desember 2018
- Parliament of Australia. 2000. The Apple and Pear Industries in Australia and New Zealand. Diunduh melalui: http://www.aph.gov.au/~media/wopublic/senate/committee/rrat_ctte/completed_inquiries/1999_02/apples/report/c03_pdf.ashx Diakses pada 2 Agustus 2018
- Sugeng, Bob. (2002). Politik Bisnis Internasional. Yogyakarta: Penetbit Kanisius (hal: 58-60)
- The Senate of Australia, Commonwealth of Australia. 2005. Administration of Biosecurity Australia Revised Draft Import Risk Analysis for Apples from New Zealand. Diunduh melalui: <https://www.google.com/search?q&aqs=chrome..69i57.1108j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Diakses pada: 6 Agustus 2018
- Victoria, Marfa. 1993. Economic Analysis of Phytosanitary Barriers in the Australian Apple Market. Diunduh melalui: https://researcharchive.lincoln.ac.nz/bitstream/handle/10182/1619/cortez-rodriguez_mcm.pdf?sequence=5 Diakses pada: 17 Desember 2018
- World Apple Review. 2008. Diakses melalui Bosworth, Malcolm. Cutbush, Greg. 2010. Australia's Quarantine Mess: The Case of New Zealand Apples. Diunduh melalui: <https://www.productivity.govt.nz/sites/default/files/sub051-transtasman-review.pdf> Diakses pada: 18 Desember 2018