

## **BAB II**

# **POLITIK PERDAGANGAN INTERNASIONAL DAN SENGKETA DAGING SAPI IMPOR AMERIKA SERIKAT - INDONESIA**

Pada pembahasan di Bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai politik perdagangan internasional Indonesia dan Amerika Serikat dengan memasukkan penjelasan mengenai industri daging sapi di Amerika Serikat beserta sejarah dan peranan penting perdagangan daging sapi bagi perekonomian Amerika Serikat. Selain itu, penulis juga akan memberikan gambaran umum terkait hubungan perdagangan Indonesia dan Amerika Serikat pada Ekspor dan Impor dengan menghubungkan kepada kebijakan Indonesia terkait daging sapi yang merugikan Amerika Serikat.

### **A. Industri Daging Sapi di Amerika Serikat**

Pada era sekarang, Industri daging sapi pada umumnya merupakan suatu keuntungan tersendiri bagi para pelakunya. Sebagai salah satu komoditas hasil peternakan, daging sapi potong merupakan sumber protein hewani yang memiliki banyak manfaat untuk dijadikan bahan pangan olahan yang cukup nutrisi. Sampai saat ini, konsumsi daging sapi kian meningkat dengan melihat kebutuhan masyarakat yang sangat tinggi terhadap hal tersebut.

Maka dari itu, untuk memastikan daging sapi berkualitas terbaik di fasilitas daging komersial di Amerika Serikat, karyawan Departemen Pertanian Amerika Serikat atau *The United States Department of Agriculture* (USDA) yang disebut “*grader*” mengevaluasi ratusan sapi yang telah diproses per jam. Para spesialis ini menilai karkas sapi berdasarkan sejumlah detail: warna, marbling, dan rasio daging tanpa lemak dibanding lemak diantara

faktornya. Awalnya, proses ini dilakukan tanpa menggunakan teknologi, tetapi karena subjektivitas manusia, industri daging sapi terus menemui inkonsistensi dalam penilaian. Kemudian, bahwasannya industri daging sapi di Amerika Serikat secara tidak langsung dibagi menjadi dua sektor produksi: operasi anak sapi dan pemberian makan ternak. Karena industri ternak atau sapi bergantung pada biji-bijian pakan, pasokan gandum, dan harga akan mempengaruhi produksi dari daging sapi tersebut. Amerika Serikat telah mengembangkan industri daging sapi yang sebagian besar terpisah dari sektor susu. Ini berbeda dengan negara-negara seperti India yang memproduksi daging sapi dari kerbau yang digunakan sebagai hewan tujuan ganda. Selain memiliki industri sapi perah terbesar di dunia, Amerika Serikat juga merupakan konsumen daging sapi terbesar di dunia terutama yang bernilai tinggi yaitu sapi yang diberi makan biji-bijian.

Sebagai salah satu negara produsen dan konsumen daging sapi terbesar di dunia, Amerika Serikat memiliki industri daging sapi dan unggas sebagai segmen terbesar dari agrikulturnya. Total produksi daging sapi dan unggas di tahun 2011 mencapai lebih dari 92.3 miliar pon, hal ini berbanding terbalik dengan tahun 2010 yang meningkat sebanyak 200 juta pon. Walaupun konsumsi daging sapi terdapat tertinggi di dunia, Amerika Serikat masih mampu memenuhi kebutuhan dalam negerinya dengan tidak banyak mengimpor daging sapi dari luar negeri (United States Department of Agriculture, 2019).

## **1. Sejarah Perkembangan Produksi Daging Sapi di Amerika Serikat**

Produksi daging sapi di Amerika Serikat menurut sejarah, sangat didorong oleh teknologi, memanfaatkan strategi manajemen reproduksi, teknologi peningkatan genetik, vaksin, dan strategi pemrosesan pakan yang mana bertujuan untuk peningkatan secara efisiensi serta penurunan biaya

produksi daging sapi. Dalam beberapa tahun terakhir, telah terjadi beberapa kondisi dimana adanya perubahan seperti kondisi iklim yang merugikan, tenaga kerja pertanian yang menyusut, kontrol patogen yang ditularkan melalui makanan, kekhawatiran terhadap pengembangan resistensi antimikroba, persepsi konsumen kesehatan daging sapi, persepsi konsumen tentang praktik produksi hewan makanan, dan penggunaan alternatif untuk biji-bijian pakan tradisional.

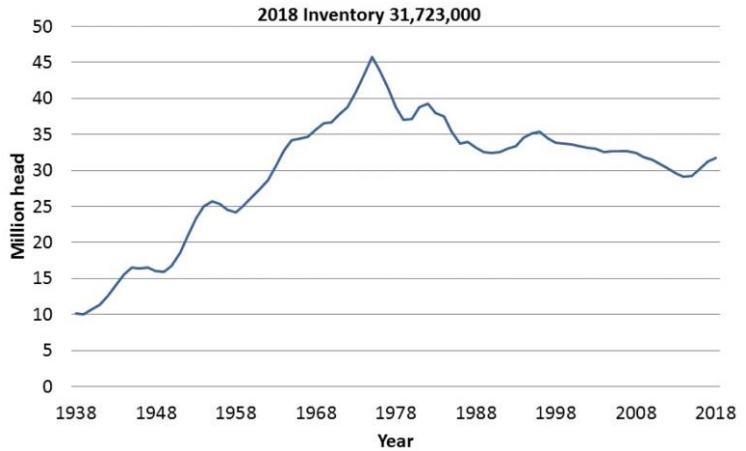
Setelah itu, menjadi semakin penting sehubungan dengan dampaknya terhadap produksi daging sapi dan permintaan akan produk daging sapi yang tinggi. Demikian pula, perubahan demografi konsumen dan globalisasi pasar daging sapi telah menentukan perubahan dalam jenis produk yang diminta dari produsen daging sapi Amerika Serikat. Hal ini membuat sistem produksi daging sapi semakin dinamis dan siap untuk mengeksplorasi peluang pasar baru dengan mengubah praktik produksi untuk memenuhi permintaan konsumen yang terus berubah (Cargill, 2015).

Dapat dilihat pada grafik 2.1. mengenai Perkembangan Produksi Daging Sapi di Amerika Serikat (1938-2018) dimana terhitung sampai pada tanggal 31 Januari 2018, total persediaan sapi di Amerika Serikat diperkirakan mencapai 31,7 juta ekor dengan operasi padat di 50 negara bagian. Dinyatakan lebih lanjut persediaan sapi potong sangat berfluktuasi dari tahun ke tahun dan sangat dipengaruhi oleh kondisi pasar dan faktor lingkungan, seperti kondisi draf yang persisten. Di Amerika Serikat sekitar 320 juta hektar digunakan untuk penggembalaan ternak yang setara dengan 41% dari total luas daratan Benua Amerika Serikat. Selanjutnya, sekitar 55% dari semua sapi potong

dipelihara di wilayah Tengah Benua Amerika Serikat dimana kondisinya tersebut berupa padang rumput asli dan tanaman baris yang luas seperti jagung, kedelai, gandum, sorgum gandum, dan tanaman lainnya. Sekitar 20% dari kawanan nasional berada di wilayah Barat, umumnya menggunakan area tanah ekspansif yang dimiliki secara federal dan disewakan kepada produsen daging sapi oleh lembaga pemerintah. Sementara, di wilayah Tenggara sering ditandai oleh unit produksi yang lebih kecil dan sangat bergantung pada padang rumput yang lebih baik, serta juga merupakan rumah bagi sekitar 20% dari kawanan nasional. Pada daerah lain sekitar 5% sisanya diselingi di seluruh Timur Laut, Alaska, dan Hawaii.

Masing-masing daerah menggunakan sistem produksi daging sapi yang sangat berbeda karena rentang iklim yang berbeda dan sumber pakan di setiap daerah. Misalnya, kawanan barat sering mempekerjakan tanah federal untuk merumput di musim semi dan musim panas, dan ternak kemudian dipindahkan dari tanah federal dan musim dingin di padang rumput milik pribadi dan/memberi makan hijauan yang dipanen sampai awal siklus penggembalaan berikutnya. Sebaliknya, operasi di wilayah Tengah sering menggunakan campuran padang rumput asli, sisa tanaman, hijauan yang dipanen, dan konsentrat protein untuk mempertahankan ternak sapi mereka (Meat Institute, 2019).

**Grafik 2.1.**  
**Perkembangan Produksi Daging Sapi di**  
**Amerika Serikat (1938-2018)**



Sumber: (Meat Institute, 2019)

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, bahwasannya sektor produksi meliputi operasi anak sapi dan pemberian makan ternak dimana pada tempat pemberian makan jauh lebih terkonsentrasi secara geografis. Geografis disini dalam artian melihat daerah yang menjadi tumpuan untuk makanan ternak dengan lebih dari 72% tempat pemberian pakan terjadi di lima negara bagian yaitu Nebraska (19,8%), Texas (18,9%), Kansas (17,5%), Iowa (9,0%), dan Colorado (7,1%).

Keberadaan tempat untuk pemberian pakan di daerah tersebut sebagian besar didorong oleh pengaksesan ke biji-biji sereal dan produk sampingan biji-bijian yang mendominasi makanan ternak yang sudah jadi. Disamping itu, di daerah lainnya ketersediaan pakan ternak telah dikembangkan dengan murah, khususnya pakan sampingan.

Misalnya, wilayah Washington-Idaho adalah tempat utama untuk produksi dan pemrosesan kentang, buah-buahan, dan sayuran sebagai makanan bagi manusia. Tidak hanya fokus pada satu atau pun beberapa negara bagian. Jadi, secara tidak langsung pembagian daerah untuk produksi pakan itu terbagi ke beberapa negara bagian seperti yang sudah dijelaskan diatas (United States Departement of Agriculture, 2019).

Selanjutnya, pada kawanan sapi Amerika Serikat sangat lah heterogen karena terdiri dari kurang lebih dari 80 perkembangbiakan dan hasil persilangan, serta melihat kondisi terkait keragaman lingkungan tempat diproduksi. Menurut Laporan dari *National Pedigreed Livestock Council* tentang daftar dari perkembangbiakan dari Sapi Amerika Serikat dengan jumlah yang terdaftar sebagian besar adalah *Angus, Hereford, Simmental, Red Angus, Charolais, Gelbvieh, Brangus, Limousin, Beefmaster, Shorton, dan Brahman*. Dari daftar yang tertera tersebut, hal itu memberikan kesan banyak keragaman jenis sapi di Amerika Serikat, sebagian besar sapi hasil dari persilangan dengan 60% dari pengaruh sapi *Angus* (Drouillard, 2018).

Produsen daging sapi di Amerika Serikat secara historis sangat didorong oleh teknologi. Contohnya termasuk suplemen strategis diet berbasis hijauan untuk memenuhi kebutuhan hewan akan protein, energi, vitamin, atau mineral. Sapi-sapi tersebut sebagian besar dibesarkan dengan makanan yang berbasis hijauan, hijauan disini dimaksudkan dengan bagian tumbuhan yang dijadikan pakan bagi hewan. Kemudian proses pemindahan tempat yang lebih layak untuk pemberian pakan hijauan lanjutan ketika sapi berumur satu tahun yang kemudian dinamakan sebagai “bibit”. Sistem *Stocker* (pengembalan), dan tempat pakan sangat bergantung

pada hijauan sebagai komponen utama dari makanan yang menambahkan protein, energi, vitamin, dan mineral yang diperlukan oleh sapi. Dalam pemberian makan juga kadang dibatasi dikarenakan sebagai pencegahan penggemukan premature sehingga nantinya proses menjadi daging sapi tidaklah buruk.

Kondisi dimana pasar Amerika Serikat dalam saat penyapihan dapat sangat mempengaruhi usia sapi ternak ketika ditempatkan di tempat pemberian pakan. Ukuran sapi ternak Amerika Serikat bersifat siklus, dengan berdasarkan fluktuasi cuaca dan harga. Ketika ukuran sapi keseluruhan relatif rendah maka lebih sedikit akan sapi yang tersedia yang kemudian akan menciptakan persaingan dipasar produksi sapi Amerika Serikat. Selain itu juga hal yang bisa mempengaruhi daging sapi nantinya ialah hubungan antara harga biji-bijian dan hijauan dikarenakan itu merupakan pasokan pakan dari sapi Amerika Serikat. Fluktuasi cuaca yang terjadi di Amerika Serikat seperti suhu lingkungan dan pola curah hujan yang tidak bisa diprediksi membuat itu mempengaruhi kuantitas dan kualitas terkait hijauan yang dihasilkan.

Oleh karena itu, sekiranya saling berkaitan antara cuaca dengan pakan hijauan sapi yang sekiranya merugikan durasi pada musim penggemalaan dan sebagai akibatnya proporsi sapi yang dipasarkan akan jauh lebih muda untuk nanti dijadikan daging sapi. Sebagai contoh di negara bagian Texas, Oklahoma, dan Kansas beberapa juta sapi digembalakan dipadang rumput gandum kecil yang saat itu musimnya berupa sedang gugur, dan musim dingin setiap tahun. Dilain kondisi yang dihasilkan ketika kekeringan juga berdampak pada paksaan produsen untuk memasarkan sapi ternak lebih awal yang kemudian akan dijadikan daging sapi. Maka apapun penyebabnya, sistem penjualan sapi

ternak sangat dinamis berdasarkan dengan kondisi yang ada untuk kemudian merespons dengan cepat kondisi pasar daging sapi (Drouillard, 2018).

Harga pasaran yang dibayarkan untuk daging sapi di Amerika Serikat dipengaruhi oleh usia, tingkat kualitas, tingkat hasil, dan berat badan. Sistem penilaian kualitas daging sapi Amerika Serikat berdasarkan pada dengan memperhitungkan usia, sebagaimana ditentukan oleh pola osifikasi (pembentukan tulang), warna jaringan tanpa lemak, dan jumlah lemak intramuskuler (marbling). Ketika adanya peningkatan pada penumpukan lemak intramuskular dengan hal itu meningkatkan derajat dan premi dibayar untuk sapi yang nantinya memiliki kandungan lemak intramuskular yang tinggi. Hasil akhir disini adalah untuk ukuran kegemukan yang menyebabkan peningkatan lemak dalam subkutan, intermuskuler, dan area peritoneum bangkai. Nantinya daging sapi yang menyimpan kelebihan lemak di area tersebut umumnya memiliki warna daging yang agak lebih merah dan buruk.

Penentuan harga pasaran daging sapi di pasaran juga bisa berdasarkan berat bangkai yang merupakan penentu nilai penting. Bangkai yang kurang dari 250 kilo gram atau lebih dari 430 kg dikenakan diskon besar terhadap penjualan di pasar. Melihat bahwasannya korelasi tinggi antara lemak intramuscular dan depot lemak lainnya dapat mengamankan nilai harga pasar yang mengharuskan sapi diberi makan cukup lama untuk mendapatkan lemak yang cukup atau dalam artian yang baik (tidak berlebihan). Misalnya, pada daging sapi yang keturunan Inggris sering kali lebih kecil dalam kerangkanya sehingga proses untuk lebih lama dipastikannya pemberian makan untuk lemak yang cukup sehingga mereka mencapai bobot pasar yang



diinginkan (United States Department of Agriculture, 2019).

Sistem penilaian terhadap kualitas dari daging sapi Amerika Serikat memberikan penghargaan tersendiri terhadap tempat penggemukan sapi untuk produksi daging sapi yang mana mencegah dari penggemukan sapi secara berlebihan. Sementara untuk sebagian besar produsen tanaman Amerika Serikat secara historis memiliki akses yang unggul terhadap asuransi tanaman yang disponsori oleh pemerintah dan pembayaran berencana. Akan tetapi, para produsen daging sapi di Amerika Serikat hanya mendapat dukungan terbatas dibawah tagihan besar pertanian. Namun demikian Undang-Undang Pertanian 2014 didalamnya tercantum dua program permanen untuk membantu produsen ternak selama peristiwa kekeringan yang diakibatkan oleh cuaca.

Pada program pertama, Ganti Rugi Ternak atau *Livestock Indemnity Program* (LIP) dimana pada program ini memberikan manfaat bagi para produsen untuk kematian hewan-hewan yang disebabkan oleh cuaca buruk serta pemangsaan terhadap spesies. Selanjutnya program kedua, Program Bencana Makan Ternak atau *Livestock Forage Disaster Program* (LFP) pada program ini memberikan kompensasi kepada pihak produsen ternak karena kekeringan atau kebakaran hutan. Kegunaan LFP disini sebagai pembayaran untuk kekeringan yang ditetapkan dengan maksimum 60% dari biaya pakan bulanan untuk dalam kurun waktu hingga lima bulan. Kedua program tersebut dirancang untuk menutupi kerugian yang ada (National Pedigreed Livestock, 2019). Meskipun kedua program ini memberikan beberapa potensi bantuan bagi produsen daging sapi tetapi dirasa kurang untuk membantu para produsen.

Kriteria terhadap uji kelayakan dan pedoman dari program tersebut mungkin tidak sepenuhnya memberikan keringanan pada produsen daging sapi dalam hal kekeringan yang berkepanjangan. LIP hanya menanggung kerugian akibat dari kematian hewan. Maka dari itu tidak ada cakupan untuk memusnahkan ternak karena biaya pakan mereka yang meningkat atau padang rumput yang rusak. Sementara disisi lain, LFP hanya akan tersedia bagi produsen yang mengalami kekeringan dan hanya mencakup sebagian dari biaya pakan selama periode lima bulan.

Dalam hal ini kemudian Amerika Serikat mempertahankan keunggulan kompetitif dalam produksi daging sapi karena infrastruktur yang berkembang dengan baik dan reputasi untuk kualitas dan keamanan. Namun demikian, Amerika Serikat juga dapat mengalami kerugian relatif terhadap biaya produksi. Misalnya, satu pon daging sapi yang diberi makan rumput biasanya dapat diproduksi dengan biaya lebih rendah dimana sebagian besar daging sapi Amerika Serikat diberikan makanan berupa gandum. Keunggulan kompetitif juga dapat dibangun di seputar penggunaan informasi yang canggih. Secara global, identifikasi dan keterlacakan hewan diakui sebagai komponen penting dari mengelola kesehatan hewan dan manusia serta keamanan pangan.

## **2. Dinamika dan Peranan Industri Daging Sapi terhadap Perekonomian Amerika Serikat**

Produsen daging sapi Amerika Serikat memiliki sejarah panjang dalam beradaptasi dengan cepat untuk mengubah sinyal pasar dalam upaya untuk mendapatkan nilai tambah. Program daging sapi bermerek yang merupakan bentuk integrasi atau penyelarasan vertikal adalah hal yang biasa. Mungkin yang paling terkenal dari ini adalah program Daging

Sapi Bersertifikat Angus yang sejak awal tahun 1978 telah mengubah industri daging sapi Amerika Serikat sebagai hasil dari premi besar yang dibayarkan kepada produsen ternak untuk memproduksi daging sapi nantinya memenuhi standar kualitas tertentu. Lebih dari 60% sapi yang diberi makan di Amerika Serikat sekarang memiliki sebagian keturunan Angus dimana merupakan suatu keberhasilan program yang sekarang diakui secara global konsisten dengan kualitasnya.

Banyak program lain telah muncul dalam 40 tahun terakhir dengan Layanan Pemasaran Pertanian Departemen Pertanian Amerika Serikat atau *United States Department of Agriculture (USDA)* sekarang mendaftarkan 90 program sertifikasi federal yang berbeda untuk daging sapi, 80 di antaranya disusun pada tahun 2000 atau lebih baru. Sejumlah program branding non-sertifikasi lainnya juga telah muncul di tingkat konsumen, menggembar-gemborkan fitur-fitur seperti mengembangkan potensi secara optimal dengan contoh omega-3 daging sapi, bebas antibiotic, bebas hormone, program pemberian makanan organik, program yang diberi makan rumput, dan lainnya yang dibedakan berdasarkan wilayah produksi, produsen tertentu, atau fitur lainnya.

Semua hal ditujukan untuk meningkatkan nilai dengan mengiklankan atribut yang menarik dimana konsumen bersedia membayar harga premium. Ketika program branding menjadi lebih lazim, penyelarasan vertikal antara berbagai sektor industri daging sapi juga semakin umum. Suatu bentuk simbiosis dapat berkembang dimana unit produksi besar atau konsorsium produsen bersekutu dengan gerai ritel, hotel, atau perusahaan restoran besar untuk memastikan permintaan berkelanjutan atau untuk menangkap premi pasar untuk produk

mereka. Pada gilirannya, perusahaan makanan mendapat manfaat melalui perjanjian pasokan yang menjamin ketersediaan atau penetapan harga produk yang diproduksi untuk memenuhi standar tertentu yang dapat mencakup kualitas daging sapi, komposisi daging, kompatibilitas lingkungan, keberlanjutan, atau praktik produksi yang mengecualikan antibiotik dan (atau) pendorong pertumbuhan, dan banyak konsep pemasaran lainnya.

Sampai dimana pada USDA tidak memiliki statistik resmi tentang volume daging sapi yang bebas antibiotik, non-hormon, atau organik yang menjelaskan secara komprehensif terkait kondisi dari sapi. Pada tahun 2012, diperkirakan lebih dari 4% makanan ritel yang dijual di Amerika Serikat diproduksi secara organik. Menurut Asosiasi Perdagangan Organik, penjualan daging dan unggas organik melonjak 17% pada tahun 2016 dan total penjualan diperkirakan akan melebihi \$ 1 miliar dolar untuk pertama kalinya pada tahun 2017.

Sertifikasi daging yang diproduksi secara organik dikelola oleh USDA, yang mempertahankan standar resmi untuk praktik produksi organik. Saat ini, ketersediaan bahan pakan organik bersertifikat dalam jumlah yang cukup merupakan batasan utama untuk pertumbuhan segmen industri daging sapi ini. Beberapa program branding yang disertifikasi oleh USDA *Agricultural Marketing Service* menetapkan daging sapi sebagai “bebas antibiotik” atau “tidak diobati dengan hormone”. Beberapa di antaranya membatasi definisi mereka pada fase produksi tertentu, sementara yang lain mencerminkan praktik produksi yang dilakukan sepanjang masa hidup hewan. Ada saat dimana bahwa permintaan untuk segmen pasar ini meningkat, tetapi perkiraan resmi tidak tersedia. Program-program untuk produksi

ternak tanpa menggunakan hormon yang disebut sebagai sapi yang tidak diberi hormon adalah kunci untuk menembus pasar-pasar tertentu, baik di domestik maupun internasional. Biaya produksi pada umumnya lebih tinggi untuk setiap program khusus dibandingkan dengan sistem produksi konvensional. Oleh karena itu, produsen harus diberi penghargaan sesuai dengan harga premium (United States Department of Agriculture, 2019).

Adapun hal lain terdapat tren yang berkembang di Amerika Serikat untuk pemasok besar produk daging untuk memberikan pengaruh kepada produsen ternak, yang kemudian mendorong mereka untuk menerapkan praktik produksi yang dianggap sejalan dengan kepentingan kebanyakan konsumen. Di antaranya pemain utama atau pelaku seperti yang disebutkan di atas adalah perusahaan penjangalan, grosir, rantai bahan makanan, industri hotel dan restoran, dan lainnya.

Isu-isu seperti kesejahteraan hewan, kompatibilitas lingkungan, keterlacakan, resistensi antimikroba, penggunaan promotor pertumbuhan eksogen, sistem produksi alami atau organik, dan area lainnya menjadi semakin umum tidak dihiraukan lagi yang kemudian telah muncul sebagai elemen sentral dalam kampanye pemasaran yang diadopsi oleh banyak pihak, terutama perusahaan makanan. Evolusi dalam pemikiran tersebut menantang sistem produksi hewan pangan konvensional dan memaksa perubahan cepat dalam praktik produksi. Sebagai akibatnya, titik fokus dari banyak program penelitian di seluruh Amerika Serikat telah bergeser untuk mencakup isu-isu tersebut (Ismhael, 2016).

Ketika isu itu berkembang, Amerika Serikat sendiri mempunyai program untuk melacak kondisi dari para sapi. Pertimbangannya dengan melihat kasus pada tahun 2003 ditemukan adanya sapi perah yang infeksi dan terkontaminasi oleh *ensefalopati spongiform*. Akibatnya, pada saat itu ekspor daging sapi Amerika Serikat kemudian ditutup sementara dengan memikirkan konsekuensi terkait dengan keuangan yang akan menghancurkan bagi produsen daging sapi dang perusahaan daging Amerika Serikat. Akan tetapi, dilain pihak para komunitas produsen sebagian besar menentang adanya sistem lacak yang dimandatkan oleh pemerintah Amerika Serikat dan sebaliknya memilih untuk sistemnya berupa sukarela untuk mengidentifikasi hewan yang akan dipasarkan.

Sistem keterlacakan juga berfungsi untuk meningkatkan komunikasi dan koordinasi dengan menyampaikan informasi serta menuruni rantai pasokan untuk memberikan manfaat bagi produsen, pengolah, dan konsumen. Dari delapan eksportir terbesar dunia, enam lainnya memiliki identifikasi hewan ternak wajib dan sistem keterlacakan, sedangkan hanya Amerika Serikat dan India yang belum mengadopsinya (Agamerica Lending, 2019).

**Grafik 2.2.**  
**Ekspor-Import Amerika Serikat (1989-2018)**



Source: USDA, Economic Research Service calculations using data from U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

Sumber: (United States Departement of Agricultur, 2019)

Pada grafik 2.2 mengenai Ekspor-Import Amerika Serikat (1989-2018) menunjukkan bahwa Amerika Serikat sejak dulu dikenal sebagai produsen daging sapi terbesar di dunia dan bahkan sampai adanya pembatasan perdagangan terkait *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE) yang diberlakukan pada tahun 2003, Amerika Serikat masih menjadi eksportir daging sapi terbesar di dunia. Industri ternak dan sapi memang terus menjadi sektor integral dari ekonomi Amerika Serikat yang menyumbang kurang lebih dari 20 % dari total nilai produksi pertanian Amerika Serikat dan sangat menguntungkan untuk Amerika Serikat sendiri. Kemudian, adanya penemuan BSE di sapi Amerika Serikat pada akhir tahun 2003 menyebabkan banyak negara akhirnya membatasi impor daging sapi Amerika Serikat. Sehingga, pihak Amerika Serikat

sebagai produsen daging sapi terbesar merasakan kerugian yang berdampak pada pendapatan industri dan eksportnya (Tempo, 2012).

Di mulai dari tahun 2004, beberapa negara memulai kembali perdagangan dengan keyakinan bahwa peraturan dan pengawasan yang diterapkan oleh Amerika Serikat cukup untuk memastikan kondisi kesehatan dan keselamatan daging sapi Amerika Serikat. Namun, ada juga beberapa pasar dari negara tertentu yang masih melanjutkan untuk membatasi perdagangannya, misalnya Jepang membatasi impor dari Amerika Serikat untuk daging sapi dari sapi yang berumur tidak lebih dari 20 bulan, dan juga Korea terus membatasi impor daging sapi Amerika Serikat dari sapi di atas 30 bulan. Selain itu, China melanjutkan larangan total pada daging sapi AS yang dimulai pada bulan Desember 2003.

Pada akhirnya, nilai ekspor daging sapi Amerika Serikat ke dunia internasional pada tahun 2007 hanya sampai sekitar dua pertiga dari peningkatan yang dialami sejak tahun 2003. Perwakilan dari industri daging sapi Amerika Serikat melihat adanya hambatan akses pasar yang berkelanjutan terhadap ekspor daging sapi Amerika Serikat telah menjadi penghalang untuk dipertimbangkan oleh Kongres UU Amerika Serikat untuk menyetujui dan mengimplementasi Perjanjian Perdagangan bebas (Vandever, 2006).

Laporan tersebut mencoba untuk menanggapi permintaan oleh Komite Senat tentang Keuangan (Komite) untuk informasi dan analisis mengenai bagaimana hambatan akses pasar mempengaruhi produsen dan eksportir daging sapi Amerika Serikat. Secara khusus, Komite meminta agar laporan tersebut memberikan informasi dan



analisis berikut: (1) tinjauan umum pasar Amerika Serikat dan daging sapi global; (2) informasi tentang kesehatan hewan dan langkah-langkah keamanan pangan yang dihadapi Amerika Serikat dan eksportir daging utama lainnya di pasar tujuan utama; (3) informasi tentang hambatan lain terhadap ekspor daging sapi Amerika Serikat. di pasar tujuan utama; dan (4) analisis dampak ekonomi kesehatan hewan asing, keamanan pangan, dan tindakan lain terhadap ekspor daging sapi Amerika Serikat (Cook, 2019).

Para eksportir daging sapi Amerika Serikat sangat menentang adanya keputusan dengan mengekspor negara tertentu yang tidak menerima semua jenis daging sapi Amerika Serikat dengan dugaan tidak konsisten dengan pedoman Badan Kesehatan Dunia atau *Office International des Epizooties* (OIE). Mereka berpendapat bahwa langkah-langkah yang diterapkan di Amerika Serikat konsisten dengan Pedoman OIE bahwa daging sapi Amerika Serikat itu sehat dan aman serta pembatasan yang terus menerus merupakan penghalang yang tidak adil terhadap perdagangan. Argumen ini telah mendapat dukungan dalam Kongres Amerika Serikat dimana beberapa anggota telah bekerja untuk memenangkan akses terhadap daging sapi Amerika Serikat.

Pada pasar utama misalnya sejak tahun 2004, beberapa kongres dan para delegasi perdagangan telah melakukan perjalanan ke Jepang dan Korea dalam upaya untuk membujuk pemerintah pejabat disana untuk membuat perubahan kebijakan yang sehubungan dengan impor daging sapi Amerika Serikat. Untuk Korea sendiri, adanya pertimbangan undang-undang untuk mengimplementasikan Perdagangan Bebas Amerika Serikat-Korea Perjanjian atau *Free Trade Agreement* (FTA) telah

ditunda sementara sehingga pasar Korea tetap ditutup lebih dulu untuk daging sapi Amerika Serikat. Dengan memperhatikan pentingnya akses industri daging sapi ke pasar internasional dan pengaruhnya terhadap industri pembatasan terkait BSE, Komite Senat tentang Keuangan (Komite) pada tanggal 7 Agustus 2007 meminta agar Komisi Perdagangan Internasional Amerika Serikat (Komisi) melakukan investigasi dan memberikan laporan di Amerika Serikat dan pasar daging sapi dunia dan di berbagai langkah yang memengaruhi ekspor daging sapi Amerika Serikat dan dampak ekonominya (Taboola, 2017).

Diluar masalah itu semua, kemakmuran ekonomi industri daging sapi Amerika Serikat sangat tergantung pada akses ke pasar luar negeri. Pada awal tahun 2000-an, hampir 10 persen dari produksi daging sapi Amerika Serikat diekspor setiap tahun dan sebuah studi industri memperkirakan bahwa pada tahun 2000 sebanyak 18 persen dari nilai produksi daging sapi berasal dari penjualan ke pasar luar negeri. Pada tahun 2003, ekspor daging sapi Amerika Serikat mencapai rekor tertinggi bersejarah dengan nilai \$ 3,6 miliar atau setara dengan sekitar 6 persen dari total ekspor pertanian Amerika Serikat.

Pada tahun itu, Amerika Serikat adalah pengekspor daging sapi nomor satu terbesar di dunia, dengan perhitungan untuk 29 persen ekspor global dan merupakan pemasok impor utama ke dua dengan negara pengimpor daging sapi terbesar di dunia ialah Jepang dan Korea. Akses ke pasar daging sapi global meningkatkan harga dan pendapatan produsen Amerika Serikat. Mengekspor produk ke luar negeri berarti pasokan domestik yang lebih rendah dibandingkan dengan permintaan yang mengarah pada harga yang lebih tinggi di pasar domestik untuk

pemotongan tertentu. Sebaliknya, banyak produk daging sapi dalam permintaan yang jauh lebih besar dan lebih dihargai sangat tinggi di luar negeri daripada di Amerika Serikat. Misalnya saja lidah sapi sangat dihargai oleh konsumen Jepang tetapi sedikit dikonsumsi di Amerika Serikat, sehingga akses ke pasar Jepang untuk produk-produk ini akan sangat berarti untuk Eksportir Amerika Serikat dimana akan memperoleh beberapa kali lipat dari jumlah yang dapat mereka peroleh di dalam negeri (Lowell L. Wilson, 1965).

Di seluruh negara, ada lebih dari 720.000 peternakan daging sapi yang merupakan 35 persen dari semua operasi pertanian Amerika Serikat. Sebagai sektor tunggal terbesar di bidang pertanian, industri daging sapi mendorong perekonomian Amerika Serikat dengan menyediakan bahan baku yang mendukung produksi produk jadi di berbagai sektor ekonomi, termasuk makanan, farmasi, kesehatan, otomotif, dan produk rumah tangga. Berdasarkan analisis ekonomi pada tahun 2014, produksi sapi potong menyumbang sekitar \$ 165 miliar untuk ekonomi Amerika Serikat melalui peluang ekonomi dan lapangan kerja langsung dan tidak langsung. Selain itu, ekspor daging sapi terus menunjukkan pertumbuhan dari tahun-ke-tahun dengan kinerja rekor pada tahun 2017 dan 2018. Pada tahun 2018, dinilai daging sapi yang diekspor tumbuh sebesar 15 persen yang menghasilkan total nilai \$ 8,3 miliar (Mintert, 2005).

Maka dari itu pasar ekspor disini sangat lah penting bagi industri daging sapi Amerika Serikat bukan hanya karena mereka menyediakan *outlet* tambahan untuk produksi, tetapi juga karena produk daging sapi tertentu menerima harga premium ketika dijual di luar negeri dibandingkan dengan pasar

domestik. Misalnya saja, ekspor ronde, chuck, dan jeroan ke Meksiko; hati dan ginjal ke Rusia; iga pendek, gulungan chuck, dan usus ke Korea Selatan; dan lidah ke Jepang semua menerima harga lebih tinggi daripada jika dijual di dalam negeri (Bailey, 2007). Di pasar Amerika Serikat produk tersebut terutama digunakan dalam produksi daging sapi atau dirubah menjadi makanan hewan peliharaan.

Dengan melihat industri penyembelihan daging sapi di Amerika Serikat sangat terfokuskan dengan hanya empat perusahaan yang menyumbang lebih dari 80% kapasitas penyembelihan daging sapi. Sebagian besar daging sapi yang mereka proses didistribusikan dalam bentuk kotak dan sebagian besar diekspor ke negara lain. Produksi daging sapi domestik pada tahun 2017 adalah 11,98 juta metrik ton, sekitar 10,6% (1,26 juta ton) di antaranya diekspor, baik sebagai varietas memenuhi atau sebagai produk daging sapi berkualitas tinggi.

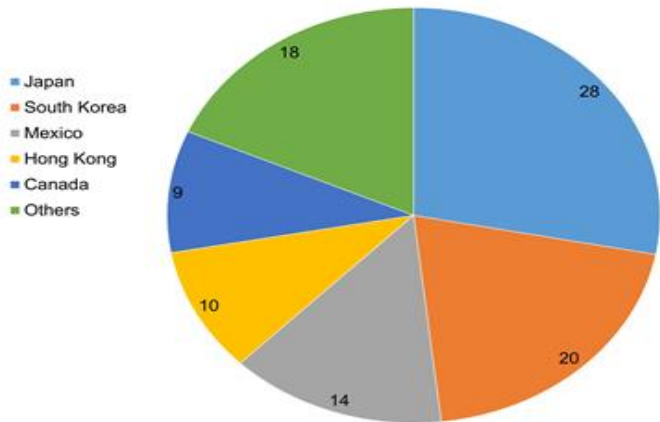
Pasar ekspor volume terbesar untuk daging sapi AS sampai pada tahun 2018 adalah Jepang (24,3%); Meksiko (18,8%); Korea Selatan (14,6%); Hong Kong (10,4%), Kanada (9,2%); dan Taiwan (3,5%). Ekspor secara kasar diimbangi oleh impor (1,36 juta ton), dengan Kanada (24,7%), Australia (23,2%); Meksiko (19,2%), dan Selandia Baru (18,6%) merupakan sebagian besar produk daging sapi (dan daging sapi) impor (Agamerica Lending, 2019).

Permintaan dari pasar domestik untuk produk daging sapi diperkirakan akan tetap stabil dengan melihat konsumsi daging sapi per kapita dari daging sapi di Amerika Serikat pada tahun 2017 adalah 25,8 kg dan konsumsi daging sapi diharapkan sedikit lebih tinggi atau stabil hingga tahun 2027. Diperkirakan

57% dari daging sapi yang dikonsumsi adalah dalam bentuk produk giling. Disisi lain, pasar ekspor tentunya akan semakin diakui sebagai target untuk meningkatkan permintaan produk daging sapi Amerika Serikat. Menurut laporan dari *Food Agriculture Organization* (FAO), memperkirakan kenaikan permintaan produk daging sapi sebesar 1,5% per tahun hingga nanti 2026 dengan alasan untuk optimism diantara para produsen. Meskipun hal ini diproyeksikan bahwa sebagian besar permintaan ini akan dipenuhi oleh besarnya peningkatan dari produksi unggas, tetapi tidak menutup kemungkinan semua sektor dari daging sapi akan tetap mendapat keuntungan sampai batas tertentu (Ismhael, 2019).

**Grafik 2.3.**  
***Presentase Pasar Ekspor Daging Sapi Amerika Serikat pada Tahun 2018***

Figure 3. Percent of U.S. beef export markets in 2018



Source: USDA, Economic Research Service calculations using data from U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census.

Sumber: (United States Departement of Agricultur, 2019)

Perdagangan internasional adalah aspek vital dari industri ternak Amerika sebagai daging merupakan salah satu segmen paling signifikan dari ekonomi pertanian Amerika Serikat. Ekspor daging sapi meningkat pada 2018 selama tahun yang memecahkan rekor untuk ekspor daging merah yang paling diminati. Data yang menunjukkan ekspor mencapai 1,26 juta metrik ton, volume terbesar keempat dan terbesar kedua dari *spongiform post-bovine era ensefalopati* (BSE), dengan nilai ekspor daging sapi mencapai rekor \$7,27 miliar, ini berarti mengalami kenaikan 15% dari tahun sebelumnya.

Importir terbesar daging sapi Amerika Serikat adalah Jepang, Meksiko, Korea Selatan, Hong Kong, Kanada, dan Timur Tengah. Nilai ekspor daging sapi rata-rata \$ 286,38 per ekor ternak penyembelihan di 2017, naik 9% dari 2016. Jepang memimpin importir seharga \$ 74,46 per ekor ternak yang disembelih, diikuti oleh Korea pada \$ 48,08 dan Meksiko pada \$ 38,60. Industri Amerika Serikat saat ini sedang memasarkan berbagai potongan daging sapi masuk. Jepang, termasuk bahasa roh yang menambahkan nilai \$ 12,50 per kepala dan piring pendek yang rata-rata \$ 27,00 dalam nilai bangkai tambahan (Drouillard, 2018).

Industri daging sapi Amerika Serikat bersaing dengan Kanada, Australia, Selandia Baru, Brasil, Argentina, dan Uruguay untuk masalah ekspor pasar. Amerika Serikat diuntungkan secara kompetitif karena industri ini terkenal dengan kualitas, keamanan, dan infrastruktur yang dirancang dengan baik. Namun, kompetitor terkemuka yang berasal dari negara-negara Uni Eropa juga memiliki program penelusuran yang kuat di tempat untuk makanan dan ternak yang dimiliki Amerika Serikat menolak.

Amerika Serikat menghadapi beberapa hambatan perdagangan tambahan untuk mengeksport daging sapi di pasar global termasuk tarif tinggi, kuota terbatas, beta-agonis dan larangan residu hormon, usia pembatasan, prosedur pemotongan daging sapi yang ketat, dan persyaratan keterlacakan (United States Departement of Agricultur, 2019). Meskipun ada hambatan perdagangan yang signifikan, ada banyak peluang saat konsumsi daging sapi tumbuh dan berkembang dengan cepat ruang untuk ekspansi global industri daging sapi.

Meskipun adanya hambatan, industri daging dan unggas Amerika Serikat menyumbang salah satu segmen terbesar ekonomi pertanian Amerika Serikat yaitu lebih dari \$ 16,22 miliar ke sekitar \$ 135 miliar dalam ekspor pertanian pada tahun 2016. Daging ekspor unggas Amerika Serikat ke pasar Amerika Utara mewakili lebih dari 35 persen dari total ekspor industri pada 2016. Di bawah Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara atau *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), ekspor daging dan unggas Amerika Serikat ke Kanada dan Meksiko berkembang pesat ketika bea masuk dihapuskan dan hambatan non-ilmiah untuk perdagangan telah berkurang secara signifikan (Bailey, 2007). Hari ini Industri daging Amerika Utara terintegrasi penuh dengan konsumen di ketiga negara dimana teraman untuk dinikmati dan sebagai produk daging berkualitas yang tertinggi di dunia.

Sebagai bentuk alternatif, ekspor daging sapi Amerika Serikat sebagian besar merupakan produk daging sapi yang bernilai tinggi seperti babat, lidah sapi, dan hati dimana pemerintah tidak akan menetapkan harga tinggi di Amerika Serikat tetapi produk tersebut sangat dicari di beberapa negara lain. Dengan demikian, ekspor daging sapi meningkatkan

nilai jual keseluruhan hewan yang diproduksi di dalam negeri, sementara untuk impor sendiri dapat dibeli dengan harga murah untuk memenuhi permintaan domestic terhadap daging sapi giling.

### **3. Hubungan Ekonomi - Perdagangan Amerika Serikat dan Indonesia**

Amerika Serikat dengan label sebagai negara maju yang dapat dikatakan sebagai perekonomian tertinggi di dunia dan sebagai negara pelopor organisasi internasional. Amerika Serikat juga memiliki peran penting di berbagai organisasi internasional, salah satunya yaitu *World Trade Organization* (WTO) yang bergerak dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Peran penting tersebut membuat Amerika Serikat memiliki pengaruh yang kuat dalam menentukan arah kebijakan suatu organisasi internasional yang menjadi acuan bagi negara-negara lain dalam merumuskan kebijakan. Kesuksesan perekonomian Amerika tersebut ditunjang oleh tingkat daya beli yang tinggi sehingga membuat perekonomian di Amerika Serikat mengalami kemajuan. Ekspor dan impor merupakan bagian integral dari pasar daging sapi di Amerika Serikat. Pasar terus-menerus bekerja untuk memanfaatkan sumber daya secara efisien dan meningkatkan nilai produk dan itu terbukti dalam perdagangan daging sapi. Hal itu sebagai alasan mengapa industri daging sapi mendorong untuk membuat perjanjian perdagangan dengan beberapa kunci mitra dagang di seluruh dunia (Rogowsky, 2008).

Dalam melakukan hubungan kerjasama perdagangan, mitra dagang Amerika Serikat disini salah satunya adalah Indonesia. Amerika Serikat dan Indonesia mempunyai sejarah hubungan kerjasama yang banyak dan sudah terbentuk sejak lama.



Hubungan kerjasama yang dilahirkan bukan hanya dibidang politik, pendidikan, sosial, dan lain-lain melainkan juga dalam bidang perekonomian perdagangan. Amerika Serikat pada hakikatnya merupakan salah satu negara yang mempunyai hegemoni dan kekuatan besar dalam tatanan dunia internasional dimana Amerika selalu yakin memiliki misi bagi dunia dan berbuat untuk kepentingan dunia baik melalui *hard power* maupun *soft power*.

Dibuktikan pada sektor perdagangan antara mitra kerjanya yaitu Indonesia. Dikarenakan Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang besar di dunia dan salah satu negara kunci dalam *The Group of Twenty* (G20) seperti yang dikatakan oleh Menteri Perdagangan Amerika Serikat bernama Michael Froma (State Gov, 2019). Hal itu dicontohkan dengan dibuktikan sampai saat ini, Indonesia dan Amerika Serikat sudah bekerja sama melalui perjanjian kerangka kerja perdagangan dan investasi atau *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA) yang ditandatangani pada bulan Juli 1996. Perjanjian ini adalah sebuah pakta perdagangan yang membentuk kerangka kerja yakni memperluas perdagangan dan menyelesaikan sengketa yang luar biasa antara kedua negara. Sebuah perjanjian bilateral baru harus mengisi kekosongan dalam rangka menciptakan lingkungan yang lebih jelas dan kondusif untuk perdagangan antara ekonomi atas dunia dan ekonomi terbesar di Asia Tenggara (United States Trade Representative, 2019).

Maka dari itu dengan kualitas dan pasar daging sapi terbesar dari Amerika Serikat, kini Indonesia menjadi semakin bergantung pada sapi hidup impor dari Amerika Serikat semenjak tahun 2000-an untuk mempertahankan pertumbuhan produksi daging sapi. Kepentingan yang signifikan

bagi Indonesia adalah perkembangan industri daging sapi yang mempengaruhi harga dan ketersediaan ternak hidup dari Amerika Serikat dan daging sapi negara pengekspor utama juga selain Amerika Serikat terdapat Australia dan Selandia Baru. Hal ini dapat menjadi peluang bagi Indonesia untuk menjadi negara besar dalam kekuatan ekonomi dunia (Ted Osius, 2013).

Akan tetapi pada pelaksanaannya, Amerika Serikat mengalami kendala untuk ekspor ke Indonesia pada awal mula masuk tahun 2000-an ketika harus ada perizinan dari Majelis Ulama Indonesia (MUI). Hal itu menyebabkan tingkat ekspor daging sapi Amerika Serikat terhadap Indonesia hanya mencapai kisaran 700 ribu kg dengan kondisi yang mengalami naik turun. Kemudian, hubungan dagang daging sapi antar kedua negara ini juga terhalangi dengan adanya kasus *Bovine Spongiform Eencephalophaty* (BSE) atau sapi gila yang ditemukan pada tahun 2003, 2005, dan 2006. Indonesia sendiri sebagai mitra dagang Amerika Serikat menghadapinya dengan menurunkan jumlah impor daging sapi yang juga berimbas pada produsen daging sapi Amerika Serikat dimana mengalami kerugian sampai pada tahun 2007 (Wicaksono, 2012).

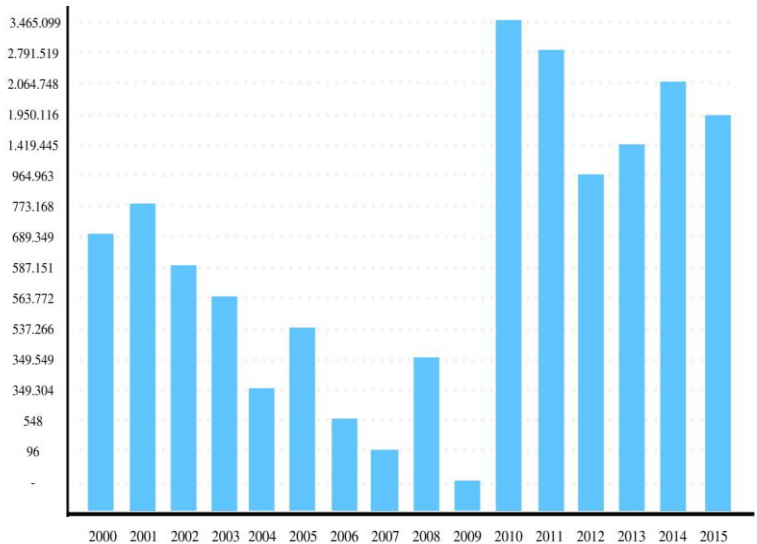
Setelah itu, data yang dimunculkan bersifat fluktuatif yang dikeluarkan *UN Comtrade*, daging sapi Amerika Serikat dan Indonesia bisa lihat pada tahun 2009 juga akibat terjadi penurunan ekonomi global yang mengakibatkan kesulitan bagi pangsa ekspor daging sapi untuk mengirimkan ke berbagai negara salah satunya adalah Indonesia. Dengan adanya masalah ekonomi global pada tahun 2009, hal itu tidak menghilangkan perkiraan optimis terkait sejauh mana ekspor daging sapi Amerika Serikat dengan Indonesia. Meningkatkan nilai ekspor daging

sapi hampir sepertiga yang merupakan pencapaian penting bagi industri daging sapi Amerika Serikat dan dorongan substansial bagi produsen Amerika Serikat. Kemudian, *United States of Meat Export Federation* (USMEF) atau Federasi Ekspor Daging Amerika mengatakan bahwa berdasarkan data yang dirilis mengkonfirmasi bahwasanya tahun 2010 merupakan tahun terbaik untuk nilai ekspor daging sapi Amerika Serikat (USMEF, 2019).

Dibuktikan dengan total akhir sebesar \$4,78 miliar menembus level tertinggi semenjak adanya BSE dari tahun 2003 dimana dalam pasar Indonesia yang dimpor sebesar 3,4 juta kg daging sapi menjadi angka yang paling tinggi dari periode tahun 2000-2015 berdasarkan data dari *UN Comtrade* (Comtrade, 2016). Hal itu juga mengakibatkan Indonesia sebagai salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang memiliki nilai jual ekspor yang tinggi terhadap daging sapi Amerika Serikat, sebaliknya itu terjadi di Vietnam mengalami penurunan daging sapi impor asal Amerika Serikat.

Pada tahun 2011, Indonesia masuk kedalam pasar 10 volume teratas untuk ekspor daging sapi Amerika Serikat dengan jumlah yang mencapai 17.847 metrik ton (MT) dengan nilai ekspor lebih dari \$28.000.000 capaian dengan sedikit penurunan pada jumlah 2,7 juta kg daging sapi yang diekspor. Dengan populasi lebih dari 250.000.000 orang, itu adalah tujuan yang sangat penting untuk daging sapi, peringkat ketujuh terbesar dalam volume (12.582 MT), dan kedelapan-terbesar dalam nilai (\$11.400.000).

**Tabel 2.4.**  
**Negara Pengekspor (Amerika Serikat) Daging Sapi ke Indonesia (HS0202) Periode 2000-2015**



Sumber: (Comtrade, 2016)

Memasuki tahun 2012, ekspor Amerika Serikat turun drastis sebesar 80% ketika Indonesia memberlakukan kuota impor yang sangat ketat dalam upaya untuk meningkatkan produksi daging sapi domestik. Izin Impor dipotong lebih jauh lagi di tahun 2013 dan ekspor Amerika Serikat (sampai Mei) telah mencapai hanya 358 MT senilai \$3.800.000. Eksportir Amerika Serikat tidak sendirian dalam frustrasi terkait pembatasan hal impor itu (Furigay, 2011).

Amerika Serikat adalah mitra dagang penting Indonesia, tetapi ekonomi yang terakhir potensial sebagai ekonomi terbesar di Asia Tenggara dan ekonomi perdagangan terbesar ke-26 di dunia belum

sepenuhnya terwujud. Dari tahun 2000 hingga 2012, Indonesia naik dari 40 menjadi ke-34 tujuan ekspor terbesar untuk Amerika Serikat. Tetapi, selama periode yang sama itu jatuh dari 23 ke sumber impor terbesar ke-27 ke Amerika Serikat (Damanhuri, 2004).

## **B. Sengketa Perdagangan Pembatasan Impor Daging Sapi Amerika Serikat di Indonesia**

Dalam dunia hubungan perdagangan internasional, sengketa dapat muncul dari banyak faktor tanpa terkecuali ketika adanya suatu kebijakan yang menyangkut perdagangan dimana isi dari kebijakan tersebut bertentangan atau melanggar prinsip-prinsip dalam *World Trade Organization* (WTO) sebagai organisasi internasional. Aturan-aturan dalam organisasi perdagangan internasional bersifat mengikat bagi negara anggota yang tergabung dalam organisasi tersebut. Maka dari itu, untuk mewujudkan sistem perdagangan dunia internasional yang adil serta aman bagi seluruh anggotanya, WTO berinisiatif menegaskan kepada seluruh anggota organisasi agar tidak berlaku diskriminatif yang akan merugikan mitranya maupun negara anggota lainnya. Hal ini yang menunjukkan sengketa yang terjadi antara Amerika Serikat dan Indonesia. Dikarenakan Indonesia sendiri mengeluarkan kebijakan yang dianggap menghentikan proses ekspor daging sapi Amerika Serikat yang kemudian menjadi konflik diantara kedua belah pihak,

### **1. Kebijakan Pembatasan Impor Daging Sapi Indonesia**

Indonesia sebagai negara berkembang ikut serta dalam perdagangan internasional yang melakukan ekspor–impor dengan berbagai negara. Tetapi, ketika melakukan kegiatan tersebut Indonesia secara perlahan melakukan proteksi pada sektor

perdagangan dimana lebih spesifik pada impor yang dilakukannya bersama dengan Amerika Serikat. Pengetatan ataupun pembatasan terhadap produk-produk telah disusun rapih oleh Indonesia sendiri dengan menuangkannya di dalam sebuah kebijakan yaitu pada Undang-Undang No.18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa negara berkewajiban untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan serta pemenuhan konsumsi pangan baik pada tingkat nasional maupun hingga daerah-daerah di Indonesia. Kehadiran UU tersebut menunjukkan bahwa Indonesia ingin bisa lebih mengatur kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangannya sendiri. Akan tetapi, dalam mewujudkan amanat UU tersebut bukanlah perkara yang mudah (Sri Rahayu, 2015).

Hal ini dalam rangka untuk mendorong ketahanan pangan khususnya terkait komoditas hortikultura, pemerintah terus mengusakan untuk mencapai kemandirian atas produksi dalam negerinya secara bertahap dan lebih baik. Salah satu langkah untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah mendorong kemandirian diantaranya melalui kebijakan yang sifatnya membatasi gerak program impor hortikultura dari luar negeri yaitu melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15 dan 16 tahun 2012. Selanjutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk menghentikan sementara impor 13 jenis hortikultura dan daging sapi mulai januari 2013.

Produk impor cenderung menawarkan harga yang lebih kompetitif dengan kualitas yang lebih baik, sehingga produk lokal tidak dapat bersaing dalam harga dan terlebih dalam sisi kualitas. Masalah menjadi sedemikian rumit ketika permintaan produk impor meningkat. Tingginya jumlah impor membuat negara kehilangan kekuatannya untuk menjaga

kualitas produk lokal serta kekuatan dimata persaingan perdagangan internasional.

Jika dilihat pencapaian target visi pembangunan Indonesia pada periode waktu 2005-2025, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2005 adalah sebesar 241,9 juta orang dan pada tahun 2025 akan mencapai 273,1 juta orang yang berarti naik sebesar 12,9 persen. Jika produksi daging sapi yang pada tahun 2005 adalah sebesar 358.700 ton atau setara dengan 1,8 juta ekspor sapi, maka tingkat konsumsi tidak akan berubah yaitu kisaran 1,7kg per kapita per tahun sehingga akan membutuhkan daging sapi sebesar 464.270 ton (Wahyulina, 2011).

Impor daging sapi semula yang dimaksudkan hanya untuk mendukung dan menyambung kebutuhan daging sapi yang terus meningkat atau dengan kata lain sebagai penyeimbang untuk mencegah terjadinya pengurasan sumberdaya domestik. Namun, pada saat berjalannya kini produksi daging sapi impor justru berpotensi mengganggu usaha pelaku agribisnis sapi potong lokal. Hal ini dikarenakan harga daging sapi yang ditawarkan jauh lebih mahal dari pada produk-produk yang ditawarkan di dalam negeri atau para pelaku usaha lokal (H.J, 2012). Nilai impor yang semakin kecil dan nilai ekspor semakin besar merupakan tujuan yang diinginkan oleh setiap negara dalam melakukan perdagangan antar negara.

Melihat kondisi dimana harga daging sapi di Indonesia hampir dua kali lipat lebih mahal dari pasar internasional. Hal ini menjadi tantangan bagi sekitar 28 juta masyarakat pra-sejahtera dan turut mengakibatkan rendahnya tingkat pengkonsumsian daging sapi Indonesia bila dijadikan perbandingan dengan negara-negara tetangga, termasuk Filipina, Malaysia, dan Vietnam. Pemerintah Indonesia

mampu mengklaim bahwa pasokan daging sapi lokal mampu memenuhi kebutuhan sebagian besar permintaan pasar, tetapi harganya jauh lebih mahal yang diakibatkan oleh proses distribusi yang panjang dan rumit (P.U, 2002).

Indonesia yang kini dikenal sebagai negara berkembang telah menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam daging konsumsi, termasuk daging segar, daging olahan, dan daging lainnya selama tahun 2007-2011. Daging konsumsi yang berasal dari sapi potong tumbuh 14,29 persen dari 2007 hingga 2011 dan konsumsi hati meningkat 100 persen dari 2007 hingga 2011. Konsumsi daging sapi cenderung meningkat dari waktu ke waktu, tetapi pertumbuhan produksi daging sapi dalam negeri lebih rendah dari pertumbuhan konsumsi (Ariningsih, 2014).

Dengan menunjukan perkembangannya salah satu alternatif yang lebih baik adalah dengan memanfaatkan perdagangan internasional melalui daging sapi impor. Dikarenakan daging sapi impor memiliki rantai distribusi yang jauh lebih pendek dan harga daging sapi di pasaran internasional hampir setengah harga dari daging sapi lokal di Indonesia. Di saat para pedagang sapi eceran daging sapi lokal mengalami kesulitan untuk memenuhi syarat Harga Eceran Tinggi (HET) dan selain itu daging sapi impor dapat menjadi sumber protein dengan harga yang lebih terjangkau bagi konsumen (Dr Wiwin Setyari, 2018).

Selain itu, alasan pemerintah Indonesia mengemukakan untuk membatasi impor daging sapi adalah untuk melindungi penghasilan para peternak sapi lokal dan sekaligus bisa menekan angka harga agar daging sapi tetap terjangkau bagi konsumen. Pembatasan impor daging sapi dianggap sangat perlu juga untuk memastikan daging sapi lokal dapat



mendominasi pasar sehingga pada akhirnya akan menguntungkan para peternak.

Sebagai perbandingan Indonesia sendiri dalam menerapkan kebijakannya, sudah ada beberapa contoh di sejumlah negara yang menunjukkan kegagalan dalam kebijakan terhadap pengendalian harga oleh pemerintah. Contoh yang pertama terdapat di Ethiopia dimana dari bulan Januari hingga Mei 2011, pemerintahnya menetapkan pengendalian harga untuk 18 produk, termasuk gula, minyak kelapa sawit, dan gandum. Bukannya menurunkan harga, kebijakan ini justru memicu kelangkaan akibat masalah penjatahan sehingga menciptakan antrian panjang di sejumlah bagian ibu kota negara tersebut. Dikarenakan tidak efektif, kebijakan pengendalian harga pada sebagian besar produk dihapuskan pada akhir bulan Mei 2011 di Ethiopia (Nurhayati T, 2017).

Pada hakikatnya, kebijakan suatu negara tampak menjadi sumber yang lebih penting dari pertumbuhan antar-negara yang berbeda. Kebijakan-kebijakan yang akan mengurangi ganjaran terhadap ekonomi pada sektor perdagangan akan memperlambat secara tidak langsung kepada eskpansi ekonomi. Jelasnya, negara-negara yang berhasil mempunyai perekonomian yang jauh lebih terbuka terhadap perdagangan daripada ekonomi yang stagnan, sementara itu strategi subtisusi impor tidak diberlakukan.

## **2. Kerugian Amerika Serikat Akibat Kebijakan Pembatasan Impor Daging Sapi Indonesia**

Sehubungan dengan adanya kebijakan yang dibuat oleh Indonesia terhadap daging sapi impor yang memperhatikan konsumen dan pasar di dalam negeri sendiri. Indonesia juga meyakini bahwa banyak daging sapi yang berasal dari luar negeri

tersebut membawa penyakit yang dapat merugikan masyarakat Indonesia ketika mengonsumsinya. Hal itu terjadi ketika pada tahun 2003 setelah ditemukan kasus pertama yaitu sapi gila dalam enam tahun terakhir yang mendasari Indonesia untuk mengumumkan secara resmi penghentian sementara sebagian jenis impor daging sapi dari Amerika Serikat.

Dibantu dengan pernyataan dari Wakil Menteri Perdagangan Indonesia pada saat itu, Rusman Heriawan, mengatakan bahwa larangan tersebut berlaku hingga ada jaminan aman dari pemerintah Amerika Serikat. Indonesia memang bukanlah pemasok daging sapi atau importir paling banyak dalam hal ini dari Amerika Serikat, tetapi Indonesia menjadi negara pertama yang memberlakukan pelarangan atau pemberhentian sebagian impor daging sapi Amerika Serikat (BBC News, 2012).

Kementrian Pertanian Amerika Serikat atau *The United States Department of Agriculture* (USDA) menyatakan bahwasanya daging sapi yang terjangkau tidak akan masuk dalam pasokan makanan yang akan dipasarkan. Virus *Bovine Spongiform* yang bisa menyebabkan sapi gila diyakini oleh pemerintah Indonesia itu masuk kedalam penyakit berbahaya golongan satu yang tidak boleh masuk kedalam negeri. Oleh sebab itu, Indonesia memperketat masuknya daging sapi impor dengan memberlakukan kebijakan tersebut (United States Departmenet of Agriculture, 2019).

Dilain sisi pada daging sapi dan jeroan diekspor ke Indonesia telah menurun sejak kuota diperkenalkan dengan membatasi pasokan di luar negeri untuk mendorong produksi daging lokal.

Akibat pemotongan dalam kuota, harga jeroan sapi domestik di Indonesia melonjak sebanyak 25 persen. Negara-negara pengeksport daging sapi dan jeroan ke Indonesia pada tahun 2012 adalah Australia, Selandia Baru, Amerika Serikat, Kyrgyzstan, dan Singapura.

Hanya beberapa tahun yang lalu, pada puncaknya di tahun 2011 Indonesia termasuk kedalam 10 besar untuk pasar ekspor daging sapi Amerika Serikat dengan total 17.847 metrik ton (mt) senilai \$ 28,2 juta. Tetapi, ekspor menurun secara dramatis semenjak kebijakan itu diberlakukan pada tahun 2012 (1.646 mt senilai \$ 8,5 juta) sebelum *rebound* ke tingkat tertentu pada tahun 2013 dan 2014. Hingga bulan Mei tahun ini, ekspor ke Indonesia hanya mencapai 624 mt senilai \$ 6,7 juta (USMEF, 2019).

Tetapi dalam upaya meningkatkan industri daging sapi dalam negerinya, Indonesia memberlakukan kuota ketat pada impor daging sapi dan sapi hidup pada tahun 2012 dan hampir sepanjang tahun lalu. Pembatasan ini berlaku tidak hanya untuk Amerika Serikat, tetapi juga untuk pemasok daging sapi lainnya. Hal ini menyebabkan ketatnya pasokan daging sapi dan meroketnya harga daging sapi di Indonesia, mendorong perubahan kebijakan yang memungkinkan pembeli memiliki akses yang jauh lebih besar ke daging sapi impor pada kuartal keempat 2013. Hal ini terus berlanjut hingga awal tahun 2014.

Selaku wakil presiden senior *United States of Meat Export Federation* (USMEF) untuk Asia Pasifik, Joel Haggard memberikan rincian lebih lanjut kalau sempat merasa bahwa gejolak iklim politik Indonesia sedang memanas yang pada saat itu sedang pemilihan legislatif, sehingga berdampak

kepada Amerika Serikat dengan adanya pembatasan impor tersebut (Jwiens, 2013).

Namun, pada sistem yang baru diberlakukan semua mengacu pada pembatasan yang ada. Para Importir yang memenuhi syarat harus mengajukan permohonan ke Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan untuk mendapatkan izin impor. Izin impor Kementerian Pertanian secara teknis berlaku selama satu tahun, sedangkan dari Kementerian Perdagangan sekarang telah membentuk sistem triwulanan untuk aplikasi, pemesanan, dan impor. Secara khusus, pengiriman harus diimpor dan disajikan untuk inspeksi dan bea cukai sebelum akhir untuk disetiap kuartal.

Dengan birokrasi sistem impor triwulan yang dibuat oleh Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan Indonesia membuat para pemasok daging sapi Amerika Serikat berada pada posisi yang kurang menguntungkan atau merugikan dikarenakan waktu pengiriman yang memakan waktu cukup lama. Pemegang izin yang gagal mengimpor 80 persen dari alokasi mereka selama dua kuartal berturut-turut tidak akan diberikan izin untuk dua tahun berikutnya. Maka dari itu, *United States of Meat Export Federation* (USMEF) telah mengunjungi pemerintah Indonesia untuk membahas tantangan khusus sistem impor triwulanan baru ke Amerika Serikat.

Pada saat itu Haggard mencatat bahwa importir berharap ada pelanggaran kuota impor sembari mengkhawatirkan kondisi politik Indonesia yang sedang mengalami naik-turun akibat menuju ke masa pemilihan umum waktu itu. Diluar hal itu juga, Otoritas Perdagangan Indonesia telah meminta agar para importir daging sapi untuk segera mencapai targetnya sebesar 100 juta ton sampai pada tahun

2014. Hal Itu akan melebihi rekor volume impor (lebih dari 91.000 mt) yang direalisasikan pada tahun 2010 (Jachuele, 2014).

Kemudian Haggard meyakini bahwa adanya kemungkinan Indonesia untuk menggeser pasar Impor Amerika Serikat, Australia, dan Selandia Baru dengan mulai menambahkan Brasil dan India ke dalam daftar negara untuk improtir daging sapi. Sembari melihat kondisi pada saat itu, mata uang Indonesia telah terdepresiasi atau penyusutan ke dalam 22 persen yang kemudian dijadikan juga sebagai alasan untuk Indonesia menambahkan improtir yang lain. Jika dihitung dari awal, jumlah kerugian yang dialami dunia usaha Amerika Serikat di tahun 2017 sebagai dampak kebijakan importasi RI di bidang hortikultura, hewan, dan produk hewan adalah sebesar 350 juta dolar AS.

Amerika Serikat menginginkan persetujuan untuk mendapat perpanjangan waktu sehingga bisa menjadi pemain utama dipasar ekspor daging sapi di Indonesia dimana juga didominasi oleh Australia dan Selandia Baru. Melalui 10 bulan pertama pada tahun 2013, ekspor Amerika Serikat mencapai 2.137 juta senilai \$ 8,9 juta, hal itu menunjukkan peringkat Amerika Serikat yang ketiga jauh pada pasar di belakang Australia dan Selandia Baru.

Akan tetapi, tren ini menggambarkan persentase yang besar dari total ini (1.694 mt senilai \$ 4,25 juta) diekspor antara tanggal 1 September dan 31 Oktober 2013. Sehingga pada September 2013, total impor daging sapi Indonesia dihargai hanya \$ 139 juta, dibandingkan dengan \$ 224 juta selama periode yang sama di tahun 2011. Perubahan yang cukup signifikan yang dirasakan oleh Amerika Serikat setelah melihat adanya angka kerugian dalam ekspor

daging sapi ke Indonesia. Namun, total ekspor di tahun 2013 yang besar untuk Australia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa kesenjangan ini akan menyempit seiring pasokan daging sapi impor dilonggarkan kuotanya (USMEF, 2019).