

UPAYA AMERIKA SERIKAT MENGEKSPOR DAGING SAPI KE KOREA SELATAN

Nila Anggian Hidayah dan Afrizal

Abstract

This research is to examine about efforts to the United States to export beef to South Korea. This effort beef export is one of the KORUS FTA negotiations discussion, since they announced on January 2006 until it was signed on 30 July 2007. This research start from 2003 when Korea Government decided to imposed ban import on US beef after World Organization for Animal Health (OIE) found Bovine Spongiform Encephalopathy on US beef. The Elimination of ban on beef imports from the United States carried out by South Korea agreed in January 2006 to enforce the rules of the protocol about beef imports for the United States. In analyzing this research apply the interdependence theory with national interest concept. The content of this research consist of four chapter which explain the relevancy between the lift ban import on US beef and the KORUS FTA. Beef exports to South Korea, including in major agricultural trade for the United States. The export market is very important for the U.S. beef industry. The influx of virus Bovine Spongiform Encephalopathy in December 2003 on beef U.S. makes of South Korea the cover temporary beef imports from the United States. The United States to make efforts to meet the requirements of beef exports procedures specified in the Free Trade Agreement or FTA with South Korea.

Key words : efforts, Free Trade Agreement, interdependence theory

Pendahuluan

Keamanan pangan merupakan hal yang penting, artinya untuk mendapatkan pangan harus mengkonsumsi yang sehat dan aman. Ketersediaan pangan yang sehat dan aman menjadi kunci utama untuk mencapai tingkat gizi yang baik. Beberapa lembaga internasional seperti *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan Bank Dunia telah memperingatkan akan terjadinya krisis pangan dunia pada tahun-tahun mendatang. Dampak dari krisis tersebut akan dirasakan oleh negara importir maupun negara eksportir. Krisis pangan tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu: perubahan iklim global yang mempengaruhi produksi pertanian, kenaikan harga minyak bumi dunia yang menyebabkan kenaikan biaya produksi dan transportasi produk pertanian,

penggunaan produk pertanian seperti jagung dan gandum sebagai bahan bakar pengganti dan wabah penyakit mulut dan kuku, sapi gila dan flu burung.¹

Membahas mengenai wabah penyakit, fenomena penyakit sapi gila yang terjadi pada akhir tahun 2003 telah melanda negara Amerika Serikat dan menjadi sorotan penting dalam kajian dunia internasional. Akibat munculnya penyakit sapi gila atau yang lebih dikenal *mad cow*, akses pasar global untuk daging sapi Amerika Serikat berubah drastis pada bulan Desember 2003 ketika *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE) ditemukan dalam susu sapi asal Kanada di kawasan Amerika Serikat. Negara-negara yang menjadi mitra dagang Amerika Serikat langsung bereaksi dengan menutup perbatasan mereka untuk daging sapi Amerika Serikat. Akibatnya, ekspor daging sapi Amerika Serikat turun sekitar \$3 miliar dari 2003 ke 2004 (dari \$3.600.000.000 menjadi \$668.000.000).²

Sebagian besar negara melarang impor daging sapi Amerika Serikat setelah adanya laporan ditemukannya virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* atau penyakit sapi gila pada sapi di negara bagian Kanada, Washington. Salah satu negara yang melarang Amerika Serikat mengirim komoditas daging sapi adalah Korea Selatan. Sebelum merebaknya wabah penyakit sapi gila pada tahun 2003, Amerika Serikat mengeksport daging sapi ke Korea Selatan senilai 800 juta dolar per tahun atau mencapai 70 persen dari pangsa pasar impor daging sapi di Korea Selatan.³ Munculnya fenomena penyakit sapi gila memiliki dampak negatif terhadap perdagangan daging sapi Amerika Serikat ke Korea Selatan. Kasus Korea Selatan melarang impor daging sapi dari Amerika Serikat menjadi isu serta kendala dalam perundingan perjanjian perdagangan bebas atau *Free Trade Agreement* (FTA) antara Amerika Serikat dan Korea Selatan (KORUS-FTA). Amerika Serikat kembali mengeksport daging sapi ke Korea Selatan pada awal tahun 2007. Korea Selatan sepakat mencabut larangan impor daging sapi Amerika Serikat sebagai bagian dari upaya memperlancar jalan untuk berbagai perundingan perdagangan bebas, tetapi hal tersebut tidak didukung oleh masyarakat Korea Selatan. Masyarakat Korea Selatan melakukan protes akibat keputusan pemerintah Korea Selatan mencabut larangan impor daging sapi tersebut. Protes yang dilakukan oleh masyarakat Korea Selatan menjadi tekanan untuk pemerintah Korea Selatan pada umumnya serta bagi Amerika Serikat pada khususnya. Berbagai upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat agar Korea Selatan kembali mengimpor daging sapi dari Amerika Serikat.

Tujuan dalam penelitian ini adalah Penulis dapat menggambarkan bagaimana kerjasama *free trade area* antara Amerika Serikat dan Korea Selatan khususnya pada komoditas daging sapi. Penulis dapat menggambarkan kendala dan upaya pemerintah Amerika Serikat mengeksport daging sapi ke Korea Selatan. Teori yang digunakan dalam penelitian ini berhubungan dengan

¹ Yusmichad Yusdja dan Nyak Ilham, Alternatif Kebijakan Menghadapi Kelangkaan Produksi Daging Sapi Dan Ayam, hal 1 diakses dari <http://pustaka.litbang.deptan.go.id/publikasi.php>, tanggal 22 Januari 2012, pukul 17:09 wib

² Shara L. Aranoff, Chairman, Daniel R. Pearson, Vice Chairman, Deanna Tanner Okun, Charlotte R. Lane, Irving A. Williamson, Dean A. Pinkert, Global Beef Trade: Effects of Animal Health, Sanitary, Food Safety, and Other Measures on U.S. Beef Exports, Washington : United States International Trade Commission, 2008, hal 1-1

³ KBS World, Impor daging sapi produk Amerika Serikat, di akses dari : <http://world.kbs.co.kr>, 23 Maret 2012, pukul 13:55 wib

pembahasan permasalahan penelitian. Adanya teori diharapkan mampu menjadi hipotesa yang akurat. Apabila kita hendak menjelaskan suatu fenomena, maka diperlukan basis bagi pengembangan yang layak dipercaya dan berdasarkan pada kenyataan.⁴ Sebelum memasuki kerangka teori, terutama untuk jenis penelitian prediktif, khususnya penelitian hubungan internasional, dipersyaratkan menentukan tingkat analisis yang bermanfaat menuntun peneliti merumuskan atau menemukan teori yang relevan dipakai untuk menggambarkan, menjelaskan, atau membuat preskripsi terhadap fenomena internasional yang diteliti.

Penelitian tersebut menggunakan analisis negara bangsa. Dalam tingkat analisa beranggapan bahwa semua pembuat keputusan, dimanapun berada, pada dasarnya berperilaku sama apabila menghadapi situasi yang sama, yang mana negara adalah aktor dominan dan yang paling kuat dalam percaturan interaksi di dunia. negara merupakan aktor dalam hubungan internasional yang memiliki kepentingan nasional. (*national interest*). Menurut Neuchterlein, konsep kepentingan nasional dibagi menjadi 4 poin, yang disebut sebagai kepentingan dasar suatu negara, yaitu:⁵

1. *Defense Interest* : “*The protection in the nation state and citizen from the treat of physical violence by another country and or protection from an externality inspired threat to national political system*”. Artinya, perlindungan suatu terhadap kekerasan atau ancaman dari negara lain yang mendorong munculnya sistem politik nasional.
2. *Economic Interest* : “*Enchancement of national interest economic well-being in relation with other countries*”. Kepentingan ekonomi yaitu adanya tambahan nilai ekonomi dalam hubungan dengan negara lain yang mana hubungan perdagangan akan mendapatkan keuntungan.
3. *World Order Interest* : “*The maintance of an international politic and economy system in with us citizen and commercial can operate peacefully outside their own worders*”. Kepentingan tata dunia yaitu adanya jaminan pemulihan terhadap sistem politik dan ekonomi inernasional dimana suatu negara dapat merasakan suatu keamanan sehingga rakyat dan badan usaha dapat beroperasi di luar batas negara dengan aman.
4. *Ideological Interest* : “*The protection and furtherance of a set values with the citizen of a nation state and believe to be universality good*”. Kepentingan ideology yaitu perlindungan terhadap serangkaian nilai-nilai tertentu yang dapat dipercaya dan dapat dipegang masyarakat dari suatu negara berdaulat.

Berdasarkan konsep kepentingan yang dikemukakan Neuchterlein di atas, *Economy Interest* menjadi perhatian penulis dalam menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini. Analisa ditekankan pada unit negara-bangsa, karena hubungan internasional pada dasarnya didonminasi oleh perilaku negara bangsa. Dalam hal ini aktor dominan yaitu pemerintah Amerika Serikat yang mana hubungan perdagangan Amerika Serikat dengan Korea Selatan mempunyai arti penting bagi negara Amerika Serikat pada khususnya. Dalam kasus ekspor daging sapi Amerika Serikat, Amerika Serikat merupakan negara pengekspor daging sapi terbesar ketiga di dunia. Penggunaan tingkat analisa ini lebih

⁴ Mohtar Maso'ed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*, Jakarta: LP3ES, 1990, hal 187.

⁵ Donald C, Neuchterlein, *National Interest A New Approach*, Orbis : Spring, 1979, P 57-75

berkonsentrasi pada apa yang dilakukan oleh negara serta bagaimana negara memutuskan untuk mengambil kebijakan berdasarkan kepentingan nasional (*national interest*). Teori yang relevan dengan pembahasan masalah dalam penelitian ini adalah teori interdependensi. Menurut Mohtar Masoed, interdependensi adalah sebagai kontak atau pertukaran (*exchange*) di antara bangsa-bangsa. Interdependensi timbul akibat dari tindakan suatu pemerintah dan sebagian ditentukan oleh apa yang dilakukan oleh pemerintah lain.⁶ pengertian interdependensi bersifat positif karena bisa membuka suatu ikatan kerjasama di antara kedua negara tersebut dan interdependensi ini sering dikembangkan dalam era globalisasi seperti sekarang ini yang mana suatu negara tidak bisa hidup terisolasi dari negara lain. Suatu negara pasti memerlukan negara lain untuk memenuhi kebutuhan negara masing-masing baik itu ber aspek ekonomi maupun politik. Teori interdependensi menunjukkan hubungan kepentingan yang apabila posisi satu negara berubah, maka negara lain akan dipengaruhi oleh perubahan itu. Interdependensi berasal dari aspek ekonomi yang menunjukkan bahwa hubungan itu terjadi ketika terdapat kepekaan nasional terhadap perkembangan ekonomi eksternal. Teori interdependensi merupakan pemikiran yang dikembangkan oleh Kenneth Waltz yang menyatakan bahwa saling ketergantungan melibatkan suatu peringkat hubungan tertentu yang jika terputus akan sangat merugikan di antara mereka.⁷

Dalam penelitian ini, permasalahan perdagangan daging sapi antara Amerika Serikat dengan Korea Selatan terjadi karena munculnya penyakit sapi gila di Amerika Serikat yang mengakibatkan adanya pelarangan impor daging sapi Amerika Serikat di Korea Selatan. Satu sisi, Korea Selatan dan Amerika Serikat ingin membuka *Free Trade Agreement*. Namun, di sisi lain Korea Selatan membuat kebijakan mengenai larangan mengimpor daging sapi dari Amerika Serikat karena adanya tekanan dari dalam negeri sendiri. Sementara di pihak Amerika Serikat, adanya pelarangan impor dari Korea Selatan membuat pemerintah Amerika Serikat melakukan upaya agar Korea Selatan dapat mencabut larangan impor tersebut. Permasalahan tersebut sangat jelas bahwa negara Amerika Serikat dan Korea Selatan sama-sama memiliki kepentingan nasionalnya sendiri, sehingga menyebabkan adanya saling ketergantungan antara kedua negara tersebut. Munculnya penyakit sapi gila terhadap sapi Amerika Serikat merupakan tantangan tersendiri bagi Amerika Serikat dalam mempertahankan jalur ekspor daging sapi ke negara-negara lain. Negara-negara pesaing menggunakan peluang tersebut untuk meningkatkan ekspor daging sapi ke negara lain. Pada tahun 2001 hingga 2003, Amerika Serikat merupakan pengeksport daging sapi terbesar ketiga di dunia, namun pada tahun 2004 hingga tahun 2006 akibat munculnya penyakit sapi gila tersebut, ekspor daging sapi Amerika Serikat menurun.⁸

⁶ Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Edisi I Januari tahun 2001, FISIP UR, 2001, hal 87.

⁷ Nisrin, Kerjasama Indonesia dan Korea Selatan dalam Upaya Pemenuhan Kebutuhan Energi dalam negeri Korea Selatan, Pekanbaru : FISIP UR, 2011, hal 13-14.

⁸ Ted C. Schroeder, Glynn T. Tonsor, Cattle Identification and Traceability, Manhattan : AM-GTT-2011.3, Kansas State University, 2011, hal 4.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan studi eksplanatif yang berupaya menjelaskan pengambilan kebijakan perdagangan suatu negara berkembang terhadap negara maju yang terikat dalam suatu perjanjian *Free Trade Agreement* (FTA). Metode yang diterapkan adalah penelitian kualitatif. Penelitian ini konsisten dengan *qualitative paradigm*. John W. Craswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai “...an inquiry process of understanding a social or Human Problem based on building a complex holistic picture, formed with word, reporting detailed views of informant and conducted in natural setting”.⁹ Penelitian kualitatif merupakan proses pemahaman suatu permasalahan sosial yang bersifat eksplanatif. Dalam mengeksplorasi fenomena sosial tersebut peneliti mulai dari premis-premis yang bersifat khusus menuju sebuah generalisasi (proses induktif).

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini, penulis memperoleh dan mengumpulkan data melalui penelitian kepustakaan (*library research*) yang berasal dari sumber-sumber yakni berupa literatur-literatur (buku-buku), terbitan berkala seperti surat kabar, majalah, artikel-artikel dari berbagai jurnal ilmiah baik berasal dari internet yang mendukung pengumpulan data maupun data sekunder dengan berbagai permasalahan yang dibahas.

Hasil dan Pembahasan

Pada tanggal 23 Desember 2003, kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE), yang secara luas dikenal sebagai "penyakit sapi gila," ditemukan di negara bagian Washington. Negara-negara utama yang mengimpor daging sapi Amerika Serikat seperti Jepang, Meksiko dan Korea Selatan telah melarang sementara impor daging sapi dari Amerika Serikat. Pada tahun 2003, Korea Selatan adalah pasar ketiga bagi ekspor daging sapi Amerika Serikat sebelum pemerintah Korea Selatan melarang impor daging sapi Amerika Serikat akibat terinfeksi penyakit sapi gila terhadap sapi Amerika Serikat. Produk ekspor daging sapi Amerika Serikat merupakan salah satu isu yang diperdebatkan dalam perundingan perjanjian perdagangan bebas antara kedua negara tersebut.

Para anggota yang mengikuti perundingan *Free Trade Agreement* menyatakan bahwa pertimbangan kongres serta dukungan untuk KORUS-FTA tergantung pada keputusan Korea Selatan membuka kembali pasar daging sapi sepenuhnya untuk Amerika Serikat. Kebijakan Korea Selatan membuka kembali impor daging sapi Amerika Serikat pun akhirnya dilakukan demi memenuhi tuntutan dari negosiasi perundingan *Free Trade Agreement* dengan Amerika Serikat. Kebijakan tersebut mengundang berbagai kalangan termasuk dari dalam badan pemerintahan sendiri. Hal ini membuat Amerika Serikat berupaya keras untuk mengembalikan kepercayaan Korea Selatan agar tetap mengimpor produk daging sapi Amerika Serikat. Namun, sebelum membahas mengenai upaya Amerika Serikat mengeksport kembali daging sapi ke Korea Selatan alangkah baiknya untuk mengetahui terlebih dahulu mengenai masuknya BSE di Amerika Serikat dan dampaknya terhadap ekspor daging sapi Amerika Serikat.

⁹ John W. Craawell, “Designing Qualitative Reasearch”, London : Sage Publication, 1995, hal 10

4. 1. *Bovine Spongiform Encephalopathy* di Amerika Serikat

Bovine Spongiform Encephalopathy adalah merupakan penyakit yang mematikan sistem saraf pusat yang diderita oleh ternak sapi. Virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang terkena oleh ternak sapi biasanya memiliki sifat yang berubah, seperti memiliki rasa gelisah, bentuk tubuh yang tidak normal, tidak terkoordinasi dan sulit berdiri, penurunan produksi susu, atau kehilangan nafsu makan.¹⁰ Para ilmuwan meyakini bahwa penyakit sapi gila dapat bertransmisi pada manusia yang memakan bagian otak, sum-sum tulang, dan bagian-bagian lain dari sapi yang terinfeksi *Bovine Spongiform Encephalopathy* dan penyakit ini dikaitkan dengan varian Creutzfeldt Jacob Disease (vCJD), penyakit neurologis fatal pada manusia. Selain itu, para peneliti juga percaya bahwa *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang disebabkan oleh zat prion yang tidak dapat dikendalikan atau hancur hanya dengan cara memasak seperti layaknya menghancurkan bakteri.

Penyakit *Bovine Spongiform Encephalopathy* pertama kali ditemukan pada November tahun 1986 di Central Veterinary Laboratory Weybridge di Inggris yang merupakan hasil dari sampel dua ekor sapi yang berasal dari suatu area yang berbeda di Inggris.¹¹ Investigasi diawali dalam suatu kesimpulan bahwa pakan sapi mengandung kontaminasi dari protein ruminansia dalam Meat Bone meal (MBM). Setelah kasus tersebut maka pada tahun 1988 pemerintah Inggris melarang pemberian pakan yang berisi protein ruminansia. Sejak saat itu penyakit ini menjadi epidemik di wilayah tersebut dan selanjutnya ditemukan di Irlandia Utara, Republik Irlandia, Oman, Swiss, Prancis.

Perkembangan kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* di Amerika Serikat merupakan kasus yang keempat untuk negara yang terinfeksi virus tersebut. Ada tiga kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* di Amerika Serikat yang teridentifikasi.¹² Kasus pertama terjadi pada tanggal 23 Desember 2003 yang mana Departemen Pertanian Amerika Serikat atau *the U.S. Department of Agriculture* (USDA) mengumumkan diagnosis dugaan terjangkitnya virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* pada seekor sapi Holstein dewasa dari negara bagian, Washington. Pada awalnya Petugas dari Inspeksi Pelayanan dan Kesehatan Hewan dan Tumbuhan menelusuri sapi yang terkena virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* di tempat kelahirannya di peternakan Alberta, Kanada pada bulan April 1997. Sapi-sapi tersebut diduga telah memasuki kawasan Amerika Serikat sejak tahun 2001. Diagnosis ini dikonfirmasi oleh laboratorium rujukan internasional di Weybridge, Inggris, pada tanggal 25 Desember 2003. Sapi Holstein tersebut merupakan sapi yang diimpor Amerika Serikat dari Kanada pada bulan Agustus 2001. Kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang kedua

¹⁰ Hyun Joung. Jin, Anatoliy Skripnitchenko, Won W. Ko, *The Effects of The BSE Outbreak in The United States on The Beef and Cattle Industry*, Januari 2004, diakses dari : <http://ageconsearch.umn.edu>, tanggal 5 Januari 2012, pukul 22:14 wib.

¹¹ Agus Karyono, *Bovine Spongiform Encephalopathy* (BSE) Dan Kesehatan Manusia, Hal 1, Di Akses Dari : <http://www.deptan.go.id>, Tanggal 07 Agustus 2012, Pukul 20:23 Wib.

¹² Department Of Health And Human Services-Centers For Disease Control And Prevention, BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy, Or Mad Cow Disease*), Di Akses Dari : <Http://Www.Cdc.Gov/Ncidod/Dvrd/Bse/>, Tanggal 07 Agustus 2012, Pukul 21:33 Wib.

terjadi pada tanggal 24 Juni 2005. Departemen Pertanian Amerika Serikat mengumumkan penerimaan hasil pengujian yang telah dilakukan pada bulan November tahun 2004 dari Badan Laboratorium Hewan di Weybridge, Inggris. Hasil pengujian tersebut membenarkan bahwa adanya virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* pada sapi yang berasal dari Texas. Kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang ketiga terjadi pada tanggal 15 Maret 2006, yang mana sapi blasteran yang berasal dari Alabama mengalami penurunan kesehatan. Sapi tersebut berusia lebih dari 10 tahun.

4. 1. 1. Dampak *Bovine Spongiform Encephalopathy* Terhadap Hubungan Perdagangan Bilateral Amerika Serikat dengan Korea Selatan

Pasar ekspor sangat penting bagi industri daging sapi Amerika Serikat. Masuknya virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* pada Desember 2003 terhadap daging sapi Amerika Serikat membuat negara-negara impor menutup sementara impor daging sapi dari Amerika Serikat. Sebagian besar pasar ekspor daging sapi AS tutup pada awal 2004. Penurunan ekspor Amerika Serikat ke negara-negara pasar utama menciptakan peluang bagi negara-negara utama pengekspor daging sapi untuk meningkatkan perdagangannya. Salah satu negara impor yang juga memberhentikan sementara impor daging sapi dari Amerika Serikat adalah Korea Selatan. Korea Selatan adalah merupakan negara yang mayoritas masyarakatnya mengkonsumsi impor daging sapi Amerika Serikat hampir 70%. Pemerintah Korea Selatan menutup akses pasar terhadap pengiriman daging sapi dari Amerika Serikat karena mengkhawatirkan dampak kesehatan bagi masyarakat Korea Selatan apabila mengkonsumsi daging sapi yang berasal dari Amerika Serikat.

Kasus penyakit sapi gila yang melanda Amerika Serikat merupakan salah satu isu yang diperdebatkan antara Korea Selatan dengan Amerika Serikat dalam negosiasi Perjanjian Perdagangan Bebas. Masuknya isu penyakit sapi gila dalam perdebatan negosiasi *Free Trade Agreement* antara Amerika Serikat dengan Korea Selatan disebabkan oleh Korea Selatan yang melarang impor daging sapi dari Amerika Serikat. Larangan Korea Selatan mengimpor daging sapi dari Amerika Serikat merupakan hambatan untuk merealisasikan *Free Trade Agreement* tersebut. Pemerintah Amerika Serikat langsung bereaksi terhadap larangan yang dilakukan oleh Korea Selatan dalam forum negosiasi *Free Trade Agreement* tersebut. Amerika Serikat akan memepertimbangkan KORUS-FTA tersebut apabila Korea Selatan bersedia kembali membuka impor daging sapi sepenuhnya untuk Amerika Serikat. Keinginan Amerika Serikat agar Korea Selatan dapat membuka pasar daging sapi disambut baik oleh Korea Selatan. Pada Januari 2006 Korea Selatan telah menetapkan protokol yang berkenaan dengan persyaratan impor daging sapi yang berasal dari Amerika Serikat. Korea Selatan kembali mengimpor daging sapi dari Amerika Serikat pada tahun 2006 demi memperlancar realiasi dari KORUS-FTA. Amerika Serikat kembali memasarkan daging sapi ke Korea Selatan di bawah protocol baru yang telah disepakati oleh kedua negara tersebut. Kebijakan Korea Selatan mengimpor kembali daging sapi Amerika Serikat diprotes oleh masyarakat Korea Selatan itu sendiri. Munculnya penyakit sapi gila pada daging sapi Amerika Serikat membuat masyarakat Korea Selatan enggan untuk mengimpor daging sapi tersebut.

4. 2. Upaya Amerika Serikat Mengekspor Kembali Daging Sapi ke Korea Selatan

Kasus *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang terjadi pada akhir Desember 2003 di nagara Amerika Serikat menyebabkan penurunan drastis terhadap ekspor daging sapi Amerika Serikat. Beberapa negara importir menutup pasarnya terhadap eksportir daging sapi Amerika Serikat, termasuk negara Korea Selatan. Pemerintah Korea Selatan melarang negara Amerika Serikat untuk mengekspor daging sapi ke Korea Selatan. Hal ini membuat pemerintah Amerika Serikat berupaya keras mengembalikan kepercayaan pemerintah Korea Selatan bahwa daging sapi Amerika Serikat bebas dari virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* serta kembali mengimpor daging sapi dari Amerika Serikat.

Amerika Serikat mengusulkan melakukan *Free Trade Area* kepada Korea Selatan. Keinginan Amerika Serikat melakukan *Free Trade Area* dengan Korea Selatan merupakan salah satu upaya Amerika Serikat agar Korea Selatan melonggarkan sistem proteksionismenya di sektor pertanian, khususnya pada perdagangan daging sapi. Daging sapi merupakan salah satu komoditas unggulan Amerika Serikat dalam perdagangan dengan negara-negara Asia khususnya Korea Selatan. Kebijakan pelarangan impor daging sapi dari Amerika Serikat oleh pemerintah Korea Selatan tahun 2003 sangat merugikan produsen-produsen Amerika Serikat. Amerika Serikat dan Korea Selatan berniat untuk membentuk pakta perdagangan bebas atau *Free Trade Area*. Para komunitas bisnis Amerika Serikat melihatnya sebagai peluang untuk menegosiasikan beberapa kebijakan perdagangan Korea Selatan yang merugikan Amerika Serikat termasuk kasus impor daging sapi. Akibatnya isu daging sapi masuk dalam deretan isu-isu penting dan sensitif lainnya dalam pembahasan KORUS-FTA.

Perundingan mengenai penghapusan larangan impor daging sapi ini sebenarnya telah mewarnai pembicaraan perdagangan bilateral kedua negara. Selama pembicaraan tahun 2006 hingga tahun 2007, Korea Selatan setuju untuk menghapus pelarangan impor daging sapi secara parsial. Penghapusan pelarangan impor daging sapi dari Amerika Serikat yang dilakukan oleh Korea Selatan disepakati pada Januari 2006 dengan memberlakukan protokol mengenai aturan impor daging sapi untuk Amerika Serikat.¹³ Amerika Serikat harus memenuhi prosedur persyaratan ekspor daging sapi yang telah ditetapkan dalam Perjanjian Perdagangan Bebas atau FTA dengan Korea Selatan.” Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh Amerika Serikat adalah sebagai berikut :

1. Daging sapi Amerika Serikat yang diekspor ke Korea Selatan harus melalui inspeksi dan pemeriksaan laboratorium yang dilakukan oleh pemerintah Korea Selatan.
2. Amerika Serikat tidak mengekspor daging sapi yang berumur 30 bulan lebih.
3. Amerika Serikat diperbolehkan mengekspor daging sapi pada bagian yang mengandung resiko atau *Specified Risk Material* (SRM), seperti otak, tulang belakang dan usus ke Korea Selatan di bawah program *Export Verification* (EV).

Korea Selatan membuka kembali impor daging sapi dari Amerika Serikat pada Maret tahun 2007 dengan masa percobaan. Selama bulan Maret

¹³ Shara L. Aranoff, Chairman, Dkk. *Op.Cit*, Hal 6-1.

hingga Oktober 2007 Korea Selatan mencabut sebagian larangan pembatasan daging sapi dari Amerika Serikat, terkait dengan kekhawatiran Korea Selatan atas virus *Bovine Spongiform Encephalopathy* yang terjadi pada impor daging sapi Amerika Serikat. Berkat bantuan dari organisasi *World Organization for Animal Health* atau OIE Korea Selatan akhirnya mau mencabut larangan impor daging sapi dari Amerika Serikat. Korea Selatan beserta Amerika Serikat telah menyepakati protokol daging sapi pada tanggal 18 April 2008.¹⁴ Protokol yang telah disepakati pada tanggal 18 April 2008 dan diumumkan pada tanggal 26 Juni 2008.

4. 2. 1. Inspeksi dan Pemeriksaan Laboratorium yang Dilakukan oleh Pemerintah Korea Selatan

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa pemerintah Korea Selatan telah membuka kembali pasar daging sapi bagi Amerika Serikat pada tahun 2007 dengan masa percobaan. Pemerintah Korea Selatan mulai melakukan pemeriksaan daging sapi dari Amerika Serikat pada musim gugur tahun 2007. Pemeriksaan tersebut diselenggarakan di Cold Storage, Korea. Pada tanggal 26 Juni 2008 Korea Selatan mengumumkan peraturan untuk mengimplementasikan *beef agreement* dan mulai menginfeksi pengapalan daging yang dilakukan oleh produsen Amerika Serikat. Pada bulan September 2008 lebih dari 11, 300 metrik ton daging sapi Amerika Serikat yang telah diinspeksi oleh badan karantina Korea Selatan dan telah memasuki seluruh pasar regional. Selama sepuluh hari dalam bulan September tersebut telah terjadi peningkatan pembagian pasar bagi produsen Amerika Serikat yakni dari 23,9% pada bulan Juli menjadi 48,1%.¹⁵ Selanjutnya komposisi ekspor daging sapi Amerika Serikat selama bulan Agustus telah meliputi daging sapi dengan tulang dan beberapa daging sapi segar yang dibekukan.

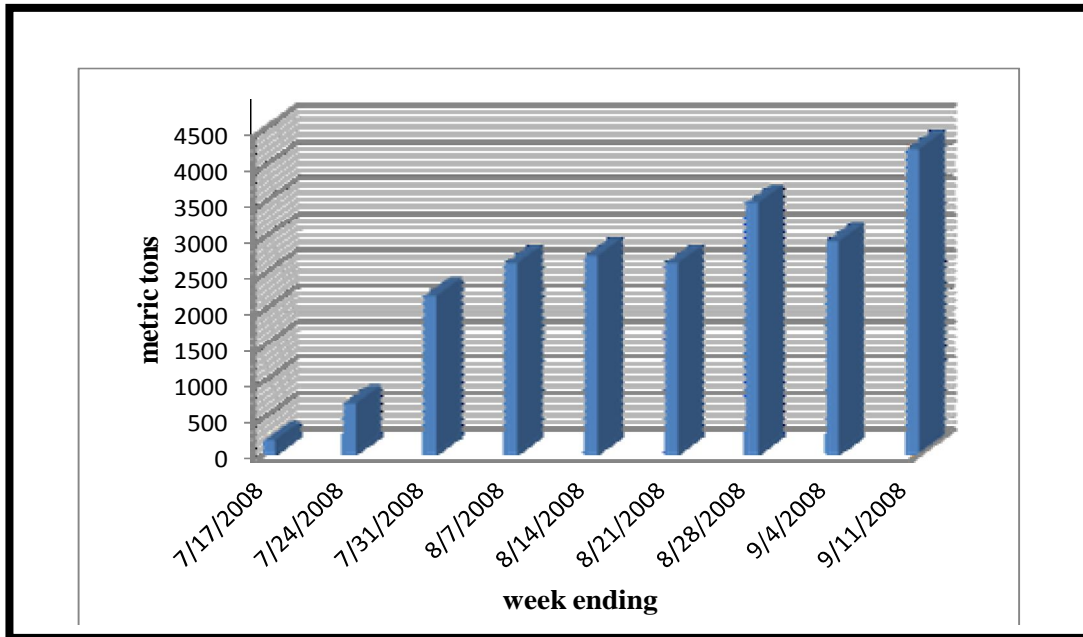
Volume ekspor daging sapi Amerika Serikat ke Korea Selatan telah mengalami percepatan semenjak pertengahan Juli 2008, ketika pengapalan yang dilakukan berdasarkan kesepakatan bulan April yang direvisi. Ekspor rata-rata setiap minggu mengalami peningkatan dua kali lipat dibandingkan dengan ekspor pada akhir bulan Juli 2008, yakni dari 1.530 MT menjadi 3.610 MT pada minggu ke dua September 2008. Ekspor kumulatif selama 10 minggu pada periode terakhir total mencapai 26.263 MT. Perkembangan ekspor tersebut mengalami percepatan yang sangat pesat dibandingkan 25 minggu pada periode 2007 yang mana perusahaan-perusahaan Amerika Serikat melakukan ekspor daging sapi di bawah perjanjian bilateral pertama yang hanya mencapai 18.353 MT.¹⁶ Peningkatan yang signifikan ini dapat dilihat pada bagan 4. 2 di bawah ini.

¹⁴ Fact Sheet On Korea Beef Protocol diakses dari : <http://www.ustr.gov>, 17 September 2012, pukul 12:00 wib, hal 1

¹⁵ Youngjae Lee, *Demand System Analysis of The South Korean Beef Market with The Free Trade Demand Model*, Dallars: Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, 2008.

¹⁶ *Ibid.*

Bagan 1.1
Weekly Exports of U.S. Beef to South Korea
Since Beef Agreement Took Effect



Sumber : USDA, Foreign Agricultural Service, “Export Sales Reporting” Database.

Refleksi dari *beef agreement* antara Amerika Serikat dengan Korea Selatan sesuai dengan yang dimodifikasi pada akhir juni dari pihak Amerika Serikat. Pihak Amerika Serikat memberi mandat untuk melengkapi prosedur untuk memenuhi persyaratan sebagaimana yang disepakati. *The U.S. Department of Agriculture* mengimplementasikan suatu prosedur yang mengadopsi jaminan terhadap daging sapi Amerika Serikat sesuai dengan persyaratan-persyaratan impor Korea Selatan. Hal yang paling penting dari kesepakatan tersebut adalah pengapalan daging sapi Amerika Serikat harus disertai dengan sertifikat ekspor yang diterbitkan oleh *Food Safety and Inspection Service* (FSIS) yang mengkonfirmasi partisipasi Amerika Serikat dalam suatu program yang dijalankan oleh *Agricultural Marketing Service* (AMS). Program pertama adalah bahwa daging sapi dan produk-produknya yang ditujukan ke Korea Selatan harus diproduksi di bawah persetujuan program *Export Verification*. Pada bulan September 2008, *Agricultural Marketing Service* mendaftarkan 48 pengusaha daging sapi yang memenuhi persyaratan *Export Verification* program untuk Korea Selatan. Kedua adalah program *Quality System Assessment* yang memverifikasi daging sapi berdasarkan kategori umur yakni tidak lebih dari 30 bulan. *Agricultural Marketing Service* menyetujui 29 eksportir yang memenuhi persyaratan untuk mendapatkan sertifikat pengapalan produk-produknya.

2. 2. Usia Sapi di Bawah 30 Bulan

Pemerintah Korea Selatan telah memutuskan untuk membahas ulang kesepakatan perdagangan daging sapi dengan Amerika Serikat untuk meredakan

keprihatinan masyarakat atas keamanan makanan. Pemerintah Korea Selatan mengakui bahwa sangat perlu untuk menghormati peraturan perdagangan dan hubungan dengan Amerika Serikat, namun pemerintah telah memutuskan bahwa kesehatan masyarakat harus menjadi prioritas utama dan kontroversi daging sapi tidak akan surut tanpa menghilangkan ketakutan masyarakat akan penyakit sapi gila. Kembali membahas secara penuh persetujuan tentang daging sapi adalah suatu pilihan yang hampir tidak mungkin, akan tetapi pola pembatasan secara sukarela yang dijalankan oleh kedua belah pihak mungkin akan menghasilkan pengaruh yang sama. Pada tanggal 13 Januari 2007, Korea Selatan dan Amerika Serikat melakukan negosiasi mengenai protokol daging sapi.¹⁷ Protokol daging sapi yang dibuat oleh kedua negara merupakan aturan yang di bawah Program Ekspor Sapi Verifikasi. Protokol daging sapi yang telah disepakati pada tanggal 18 April 2008 antara Amerika Serikat dengan Korea Selatan telah diumumkan. Protokol daging sapi tersebut diumumkan pada tanggal 26 Juni 2008. Salah satu isi dari protokol tersebut adalah Amerika Serikat hanya diperbolehkan mengekspor daging sapi di bawah usia 30 bulan. Hal ini juga sejalan dengan aturan standar internasional dari organisasi *World Organization for Animal Health*.

Pejabat dari Perwakilan Perdagangan Amerika Serikat atau *The United States Trade Representative* menyatakan bahwa pemerintah Amerika Serikat akan memenuhi permintaan dari Korea Selatan di bawah Ketetapan Sistem Mutu atau *Quality System Assessment (QSA)*.¹⁸ *Quality System Assessment* merupakan program yang akan memverifikasi pengiriman daging sapi yang ditujukan untuk Korea Selatan adalah berasal dari ternak yang usianya kurang dari 30 bulan. Program *Quality System Assessment* merupakan hasil pembicaraan intensif antara Menteri Perdagangan Korea Selatan Kim Jong-hun dengan Perwakilan Perdagangan Amerika Serikat Susan Schwab.

Amerika Serikat dan Korea Selatan melaksanakan aturan tersebut secara suka rela atau "*voluntary private sector*" yang memungkinkan perusahaan-perusahaan Korea untuk mengimpor daging sapi Amerika Serikat. Program *Program Quality System Assessment* didirikan oleh Layanan Pemasaran Pertanian atau *Agricultural Marketing Service (AMS)*. Para pedagang ekspor daging sapi dari Amerika Serikat dapat berpartisipasi dalam *Program Quality System Assessment* yang memverifikasi daging sapi berusia kurang dari 30 bulan yang memiliki sertifikat. Produk daging sapi yang tidak mendapatkan sertifikat dari *Quality System Assessment* akan dikembalikan lagi oleh pemerintah Korea Selatan.

4. 2. 3. Program Export Verification

Pada pembahasan sebelumnya telah dijelaskan bahwa Amerika Serikat dengan Korea Selatan melakukan negosiasi mengenai protocol daging sapi pada tanggal 13 Januari 2007. Isi protokol daging sapi selain pengiriman daging sapi di bawah usia 30 bulan adalah pelarangan Amerika Serikat mengekspor daging sapi pada bagian yang mengandung resiko atau *Specified Risk Material*

¹⁷ Laura Johnson, 2012. Agriculture Trade Issues Report 2012, Boise : Idaho State Department of Agriculture.

¹⁸ Remi Jerunas, Mark E. Manyin, *Loc.Cit*, hal 09

(SRM), seperti otak, tulang belakang dan usus. Para pejabat resmi Korea Selatan menyatakan bahwa mereka akan membuka kembali impor daging sapi yang bertulang apabila *World Organisation for Animal Health* menetapkan Amerika Serikat sebagai suatu negara “*controlled risk*”. Amerika Serikat dapat mengekspor kembali daging sapi yang bertulang apabila telah ditetapkan sebagai negara yang sudah dikontrol resiko penyakit *Bovine Spongiform Encephalopathy*-nya.

Pada tanggal 22 Mei 2007 *World Organization for Animal Health* mengumumkan beberapa negara seperti Brazil, Canada, Chile, Switzerland, Taiwan termasuk Amerika Serikat telah diakui sebagai negara *controlled risk* atau negara yang sudah dikontrol penyakit *Bovine Spongiform Encephalopathy*-nya.¹⁹ Menurut *World Organization for Animal Health*, negara Amerika Serikat dapat mengekspor semua bagian produk daging sapi segar di bawah usia 30 bulan jika Amerika Serikat memiliki prosedur pengendalian dari negara pengimpor. Rekomendasi prosedur pengendalian meliputi pemeriksaan antemortem dan postmortem dari segala bagian daging sapi yang dapat dikonsumsi manusia. Hal ini membuat Amerika Serikat mengajukan ratifikasi protokol daging sapi kepada pemerintah Korea Selatan.

Korea Selatan akhirnya menerima kembali impor daging sapi dari Amerika Serikat pada tanggal 18 April 2008. Kebijakan Korea Selatan menerima kembali impor daging sapi dari Amerika Serikat dimulai dengan merevisi *import health protocol*. Korea selatan juga mengumumkan telah menormalisasi perdagangan daging sapi dengan Amerika Serikat dengan kebijakan *Specified Risk Material* yang didasarkan pada rekomendasi *World Organization for Animal Health*. Selain mengikuti Program *Quality System Assessment*, para eksportir Amerika Serikat yang terdiri dari beberapa peternak sapi yang ada di Amerika Serikat juga mengikuti program *Export Verification*. Program *Export Verification* bertujuan untuk mengidentifikasi produk daging sapi yang akan diekspor mulai dari bagian daging sapi dan pengolahan daging sapi hingga pengepakan.²⁰ Program ini juga di bawah pengawasan Layanan Pemasaran Pertanian atau *Agricultural Marketing Service*.

Pemerintah Korea Selatan mempublikasikan *the health protocol* dalam surat kabar pada tanggal 22 April 2008. Pemerintah Korea Selatan juga memberikan notifikasi untuk komentar selama 20 hari yakni sampai akhir Mei 2008.²¹ Rencana pembukaan pasar tanggal 15 Mei ditunda karena demonstrasi publik yang terjadi hampir di seluruh Korea Selatan melawan impor daging sapi Amerika Serikat. Korea Selatan akhirnya benar-benar menghapus pelarangan impor daging sapi Amerika Serikat pada tanggal 26 Juni 2008. Pemerintah Korea Selatan mengumumkan kebijakan tersebut setelah sebelumnya tanggal 25 Juni 2008 Menteri Perdagangan Amerika Serikat menyampaikan surat resmi pada Menteri Perdagangan Korea Selatan dan Menteri makanan, kesehatan, pertanian, kehutanan dan perikanan Korea Selatan. Surat tersebut menyampaikan konfirmasi mengenai kesepakatan mereka mengenai kondisi daging sapi yang akan diimpor sesuai dengan pasal 8 kesepakatan yang telah di capai. (lihat lampiran 1).

¹⁹ Shara L. Aranoff, dkk. *Op.Cit.*, hal 4-4.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Nesti Andriani, *Op. Cit.*, hal 79.

DAFTAR PUSTAKA

- Abraham Kim. The Expanding the U.S.-Korea Alliance, diakses dari <http://foreignaffairs.house.gov>
- Adriani, Nesti. 2009. Kebijakan Korea Selatan Menerima Kembali Ekspor Daging Sapi dari Amerika Serikat. Pekanbaru : Universitas Riau.
- Basri Faisal, Haris Munandar. 2010. Dasar-dasar Ekonomi Iternasional: Pengenalan dan Aplikasi Metode Kuantitatif. Jakarta: Kencana.
- Cooper William H. and Mark E. Manyin. 2006. *The Proposed South Korea-U.S. Free Trade Agreement (KOURUS-FTA) Updated 20, July 2007*. CRS Report to Congress. Order Code RL33435
- Craawell John W. 1995. *“Designing Qualitative Reasearch”*. London : Sage Publication.
- Darmayanti Nani, Nurul Hidayati. 2008. Bahasa Indonesia untuk Sekolah Menengah Kejuruan Tingkat Unggul (Kelas XII) Jilid 3. Bandung : Grafindo Media Utama.
- Department of Health and Human Services-Centers for Disease Control and Prevention, BSE (*Bovine Spongiform Encephalopathy, or Mad Cow Disease*), di akses dari : <http://www.cdc.gov>
- Gill, Stephen dan David, Law. 1988. *The Global Political Economy: Perspective, problem and policies*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Hwang, Balbina Y. Anthony B. Kim. 2005. *Beyond the U.S.–South Korea Alliance: Reinvigorating Economic Relations*, Washington, DC: Published by The Heritage Foundation.
- Hyunok Lee and Daniel A. Sumner. *The Prospective Free Trade Agreement With Korea: background, analysis and perspectives for California agriculture A Report prepared for the California Farm Bureau Federation*, January 2007, di akses dari: <http://www.fbactinsider.org>
- Jin. Hyun Joung, Skripnitchenko Anatoliy, Ko. Won W. *The Effects of the BSE Outbreak in the United States on the Beef and Cattle Industry*, Januari 2004, di akses dari : <http://ageconsearch.umn.edu>
- Jimmy L. Gaol. 2008. Sistem Informasi Manajemen : Pemahaman dan Aplikasi, Jakarta : PT. Grasindo-anggota IKAPI.
- Johnson, Laura. 2012. Agriculture Trade Issues Report 2012, Boise : Idaho State Department of Agriculture.

- Jurenas Remi. *Agriculture in Pending U.S. Free Trade Agreements with South Korea, Colombia*, di akses dari : <https://openncrs.com>
- Jurenas Remi dan Manyin, Mark E. *U.S.-South Korea Beef Dispute: Issues and Status*, diakses dari <http://www.hsdl.org>
- Karyono, Agus. *Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) dan Kesehatan Manusia*, di akses dari : <http://www.deptan.go.id>
- Korea-U.S. Trade Partnership. 2010. *The Facts About The Korea-U.S. Free Trade Agreement*, Washington DC : KORUS FTA: Working Together for Growth and Job Creation Embassy of the Republic of Korea.
- Larry A. Niksch. *Korea: U.S.-South Korean Relations – Issues for Congress*, CRS Report, Update 03 April 2002, di akses dari <http://www.iwar.org.uk>
- Mark Menyin dkk. 2009. *Shifting Strategic and Political Relations with the Koreas*. New York, USA : Korea Economic Institute (KEI).
- _____. *South Korea-U.S. Economic Relations: Cooperation, Friction, and Future Prospect*, Update 1 Juli 2004, diakses dari: <http://www.fas.org>
- _____. *South Korea-U.S. Economics Relations; Cooperation, Friction, and Prospects for a Free Trade Agreement (FTA)*, di akses dari : <http://www.fas.org>
- Mas' oed Mohtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.
- Neuchterlein, Donald C. 1979. *National Interest A New Approac*. Orbis : Spring.
- Nisrin, 2011. *Kerjasama Indonesia dan Korea Selatan dalam Upaya Pemenuhan Kebutuhan Energi dalam negeri Korea Selatan*, Pekanbaru : FISIP UR.
- Plano, Jack C. Roy Olton. 1982. "*Kamus Hubungan Internasional*", Bandung : Abardin.
- Rachmadeni Syafrizal. 2001. *Kendala Kerjasama Segitiga Pertumbuhan Utara Asean Bagi Indonesia, Studi Kasus : Rendahnya Keterlibatan Sumatra Bagian Utara dalam IMT-GT*. Pekanbaru : Lab Hubungan Internasional.
- Rudi, T. May. 2002. *Studi Strategis dalam Transformasi Sistem Internasional Pasca Perang Dingin*. Bandung : Rafika Aditama. Schroeder Ted C, Tonsor Glynn T. 2011. *Cattle Identification and Traceability*. Manhattan : AM-GTT-2011.3, Kansas State University.
- Schott, Jeffrey J. *The Korea-US Free Trade Agreement: A Summary Assessment*, July 2007, diakses dari <http://www.petersoninstitute.org.global>

Shara L. Aranoff, Chairman, Daniel R. Pearson, Vice Chairman, Deanna Tanner Okun, Charlotte R. Lane, Irving A. Williamson, Dean A. Pinkert. 2008. *Global Beef Trade: Effects of Animal Health, Sanitary, Food Safety, and Other Measures on U.S. Beef Exports*. Washington : United States International Trade Commission.

Setiowati Tetty, Deswaty Furqonita. 2007. *Biologi Interaktif untuk SMA/MA kelas X*. Jakarta : Azka Press.

United States Meat Export Federation. *Total U.S. Beef Exports 2000-2009*, diakses dari: <http://www.usmef.org>

USMEF. *Total U.S. Beef Exports 2000-2009*, diakses dari: <http://www.usmef.org>

Youngjae Lee. 2008. *Demand System Analysis of The South Korean Beef Market with The Free Trade Demand Model*. Dallars: Southern Agircultural Economics Association Annual Meeting.

Zhuang Renan, Jeremy W. Mattson, Won W. Koo. *Implications of the U.S.-Korea Free Trade Agreement for Agriculture and other Sectors of the Economy*. Agribusiness & Applied Economics Report No. 619, diakses dari: <http://ageconsearch.umn.edu>