

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dan Brazil menjalin hubungan diplomatik pada tahun 1953. Hubungan bilateral antara Indonesia dan Brazil secara umum berlangsung baik. Kesamaan kebijakan luar negeri kedua negara yang mengutamakan mekanisme multilateral dalam penanganan berbagai masalah internasional telah memperkuat hubungan dan koordinasi serta saling mendukung antara kedua negara dalam forum kerjasama bilateral, regional dan multilateral (www.kemlu.go.id). Brazil menilai Indonesia sebagai negara yang memiliki peranan penting bagi stabilitas di kawasan Asia Tenggara dan kawasan Asia Pasifik. Sejalan dengan politik luar negeri yang tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain, Pemerintah Brazil mendukung integritas wilayah NKRI dan langkah-langkah reformasi yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dalam pemajuan HAM dan demokrasi. Di bidang ekonomi, hubungan kedua negara berjalan cukup baik. Neraca perdagangan kedua negara masih relatif kecil bila dibandingkan dengan potensi yang dimiliki oleh kedua negara, namun pada tahun-tahun terakhir ini tercatat peningkatan yang signifikan dalam hubungan perdagangan.

Indonesia sebagai negara yang kaya dengan sumber daya alamnya seharusnya dapat memanfaatkannya untuk mengembangkan sektor agrikultur dan sektor peternakan, akan tetapi Indonesia belum mampu merealisasikan swasembada daging sapi. Indonesia sudah beberapa kali membuat perencanaan swasembada daging sapi seperti pada Program Kecukupan Daging Sapi dengan target Indonesia mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2005 akan tetapi kenyataannya program tersebut lebih banyak bersifat rencana dan tidak ada data pendukung serta SDM untuk mencapainya. Setelah itu, pemerintah mengadakan lagi program swasembada daging sapi yaitu Program Pencapaian Swasembada Daging Sapi (P2SDS) 2008-2014. Namun, strategi yang telah disusun belum juga mampu mengantarkan Indonesia mencapai target swasembada daging sapi karena

adanya kesalahan data karena penghitungan, seharusnya hanya sapi yang di ternak untuk dipotong yang dihitung tetapi pada saat itu semua sapi seperti sapi perah juga ikut di hitung. Berikut tabel produksi dan konsumsi daging sapi nasional tahun 2014-2016.

Tabel 1.1 Produksi dan Konsumsi Daging Sapi Nasional 2014-2016

Produksi (Ton)			Konsumsi (Ton)		
2014	2015	2016	2014	2015	2016
497.670	509.661	524.109	593.516	653.980	674.690

(Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan)

Permintaan akan daging sapi di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat, hal tersebut selain dipengaruhi oleh peningkatan jumlah penduduk juga dipengaruhi oleh peningkatan pengetahuan penduduk itu sendiri terhadap pentingnya protein hewani, sehingga pola konsumsi juga berubah, yang semula lebih banyak mengkonsumsi karbohidrat beralih mengkonsumsi daging, telur dan susu. Untuk kebutuhan akan ayam boiler dan telur dalam negeri saat ini telah dipenuhi oleh produksi lokal, akan tetapi susu dan daging sapi masih perlu mengimpor. Kondisi semakin meningkatnya impor daging sapi yang juga termasuk jerohan sapi akan membuat perkembangan usaha peternakan rakyat menjadi terdesak, sehingga perlu adanya proteksi dari pemerintah untuk mengurangi besarnya impor. Selain proteksi untuk mengurangi impor dapat dilakukan dengan peningkatan daging sapi lokal. Adapun beberapa perusahaan importir daging sapi adalah PT Berdikari Indonesia, PD Dharma Jaya, Perum Bulog, dan PT Perusahaan Perdagangan Indonesia.

Harga daging sapi juga seringkali melambung tinggi, beberapa faktor seperti biaya tataniaga seperti retribusi, biaya transportasi yang tinggi menyebabkan biaya pemasaran semakin tinggi dan mendorong harga daging sapi domestic terus meningkat. Faktor lain yang juga membuat harga daging sapi melonjak adalah keberadaan program penyebaran ternak sapi oleh berbagai instansi yang

pengadaannya bersumber dari pasar hewan domestic. Dalam sisi konsumsi, berdasarkan budaya dan rasa, daging sapi tidak tergantikan dengan daging lain sehingga ketersediaan daging sapi selalu dibutuhkan pada segala kelompok masyarakat. Pemicu naiknya harga daging sapi terutama terjadi saat menjelang hari raya keagamaan (Ilham, 2009). Mahalnya harga daging sapi dalam negeri juga menjadi salah satu alasan mengapa Indonesia harus mengimpor daging sapi dari luar negeri.

Terjadinya fenomena impor dikarenakan pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan pendapatan. Pada sisi lain, pertumbuhan produksi daging sapi dalam negeri relatif lambat. Pertumbuhan produksi yang lambat disebabkan oleh siklus produksi sapi relatif panjang, teknologi budidaya rendah, usaha sapi potong masih sebagai pekerjaan sampingan dan cenderung menjadi tabungan, jika peternak sewaktu-waktu membutuhkan uang, sapi ternaknya akan dijual, serta alokasi anggaran pembangunan pemerintah untuk pengembangan sapi potong masih rendah. Akibatnya senjang permintaan dan penawaran daging sapi serta ketergantungan impor semakin meningkat. Kondisi senjang seperti ini merupakan indikasi pembangunan pangan masih dilakukan sebagai business as usual dan dapat menjadi ancaman bagi stabilitas negara, (Ashari, 2012).

Ada kenaikan dalam produksi daging sapi akan tetapi belum mampu untuk mencukupi konsumsi daging sapi nasional. Akhirnya Indonesia mulai menata impor daging sapi agar harga daging sapi yang beredar tetap terjangkau. Pada awalnya Indonesia hanya mengimpor daging sapi dari Australia dan New Zealand, namun karena Australia dianggap berpotensi untuk memonopoli pasar daging sapi Indonesia, pemerintah mulai mencari alternatif negara pemasok daging sapi dalam negeri karena jika Indonesia hanya melakukan impor dari satu sumber saja dapat menimbulkan ketergantungan yang akan memicu isu mahalanya daging sapi. Kejadian tersebut membuat munculnya alternative untuk melakukan impor daging sapi dari Brazil (Brann, 2016).

Brazil merupakan salah satu negara yang mendominasi pasar komoditas ternak dan daging sapi dunia. Negara ini mampu menyaingi pasar ternak dan daging sapi Australia walaupun terkendala status *zone based* yang ditetapkan oleh

Office International des Epizooties (OIE) terhadap Brazil terkait masalah Penyakit Kuku dan Mulut. Hambatan yang dimiliki oleh Brazil dalam usahanya membuka peluang ekspor Sapi Bakalan ke Indonesia adalah karena Brazil belum sepenuhnya memenuhi standar kesehatan yang telah ditetapkan oleh *Office International des Epizooties* (OIE), yaitu Brazil masih merupakan negara yang sudah terbebas dari Penyakit Kuku dan Mulut secara *zone based*. Hal tersebut tentu saja bertentangan dengan prinsip impor Indonesia yang hanya mengimpor komoditas ternak atau daging sapi secara *Country Based* (Princy, 2016)

Brazil menyatakan siap menanamkan investasi dan bekerjasama bidang perdagangan dengan Indonesia apabila diberikan kemudahan akses pasar, khususnya untuk komoditas daging sapi. Duta Brazil untuk Indonesia, Paolo Alberto da Silveira Soares menyatakan bahwa Brazil siap bekerjasama dalam hal makanan, peternakan dan pertanian, maka dari itu mereka meminta kemudahan untuk akses masuk, yang dimaksud adalah ekspor daging sapi berdasarkan *zone based* sehingga Brazil dapat mengekskpor sejumlah daging beku untuk memenuhi kebutuhan Indonesia. Brazil juga mengklaim bahwa mereka sudah memiliki sertifikasi halal karena telah mengekskpor ke sejumlah negara di Timur Tengah termasuk Arab Saudi. Hambatan atau kendala Brazil dalam mengekskpor daging sapi ke Indonesia yaitu oleh Peraturan UU no 18 tahun 2009 tentang pelarangan impor daging berdasarkan *zone base* karena khawatir akan tertular Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Sebagai negara yang bebas PMK, Indonesia tidak seharusnya melakukan impor daging sapi dari negara yang belum terbebas dari PMK. Namun akhirnya pemerintah menyetujui impor daging sapi tanpa tulang melalui Keputusan Menteri Pertanian nomor 3.026 Tahun 2009 yang ditanda tangani Direktur Jenderal Peternakan Tjeppy D Soedjana (kompas.com). Berikut tabel jumlah impor (dalam ribu US\$) daging sapi dari Brazil periode tahun 2009-2014:

Tabel 1.2 Nilai Impor Daging Sapi dari Brazil periode 2009-2014

No	Jenis Komoditi	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Daging Sapi, Tanpa Tulang, Beku	175.704,60	272.915,80	204.227,10	-	-	-
2	Daging Sapi, Tanpa Tulang, Segar	28,2	12,2	21	-	-	-

(Sumber: Kementerian Perindustrian, Dalam Ribu US\$)

Jika di amati, daging sapi segar jumlahnya sangat sedikit di banding dengan yang beku. Faktor geografis salah satunya, jarak antara Indonesia dengan Brazil yang jauh untuk mendistribusikan daging segar. Brazil adalah negara dengan populasi ternak sapi yang tinggi, dari segi harga juga lebih terjangkau di banding harga daging sapi Australia dan Selandia Baru. Pada tahun 2012 hingga selanjutnya, Brazil tidak dapat menembus akses pasar daging sapi Indonesia. Indonesia telah dinyatakan terbebas dari PMK pada tahun 1990 oleh Badan Kesehatan Dunia (Office International des Epizooties/OIE) (Sudrajat, 2009). Kebijakan Indonesia dalam impor daging sapi dari Brazil menuai banyak kontroversi dari para petani dan dokter hewan yang berpendapat bahwa jika Indonesia melakukan impor daging dari Brazil yang mana belum bebas Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) akan menimbulkan resiko potensial untuk kesehatan konsumen dan juga untuk ternak sapi di Indonesia.

Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) adalah salah satu penyakit menular pada hewan dan sangat ditakuti oleh hampir semua negara di dunia, terutama negara-negara pengekspor ternak dan produk ternak. Indonesia pertama kali tertular PMK pada tahun 1887 di daerah Malang, Jawa Timur. Upaya pemberantasan dan pembebasan PMK di Indonesia terus dilakukan sejak tahun 1974 hingga 1986 (pertanian.go.id). Pada tahun 1990, penyakit tersebut benar-benar dinyatakan hilang dan secara resmi Indonesia telah diakui bebas PMK oleh Badan Kesehatan Hewan Dunia atau Office International des Epizooties (OIE). Keberhasilan Indonesia bebas dari PMK merupakan hasil kerja keras berbagai pihak dalam

penanggulangan wabah PMK serta didukung oleh kondisi geografis Indonesia yang berupa kepulauan sehingga memudahkan dalam melokalisasi penyakit ini.

Virus PMK di Brazil mulai muncul pada tahun 1895, sejak saat itu pemerintah Brazil berjuang untuk menghilangkan virus tersebut sampai tahun 1970-an. Pada pertengahan 1980-an, produsen ternak Brazil di investasikan dalam kedua metode produksi dan vaksinasi hewan menjadi lebih canggih dengan tujuan untuk memberantas PMK. Sejak tahun 1998 pemerintah Brazil telah aktif melakukan upaya untuk memberantas virus PMK melalui Programa Nacional de Erradicação da micro Aftosa (PNEFA). Tujuan utama dari program ini adalah untuk memberantas penyakit mulut dan kuku pada akhir tahun 2005 dengan pelaksanaan Sistem Identifikasi Brazil dan Sertifikasi Asal Ternak (SISBOV), yang melacak dan mendokumentasikan semua hewan. Karena jumlah wabah PMK sebagian menurun karena program tersebut, pemerintah Brazil memutuskan untuk mengikuti panduan sanitasi dan fitosanitasi dari World Organization for Animal Health (OIE) dan World Trade Organization (WTO) dengan membagi wilayahnya menjadi lima daerah dengan tujuan untuk melakukan kontrol kesehatan hewan agar lebih efisien. Regionalisasi tersebut meliputi pengakuan satu area atau lebih yang sudah terbebas dari PMK, walaupun ada area lain yang masih memerangi virus PMK. Di bawah kebijakan regionalisasi, jika salah satu negara atau daerah terinfeksi, bangsa secara keseluruhan mungkin tidak akan kehilangan status bebas virus PMK (Costa, 2015).

Namun, daging Brazil masih terpengaruh oleh wabah PMK. Dalam sepuluh tahun terakhir, dua wabah PMK besar terjadi di Brazil. Wabah yang paling merugikan dan baru-baru ini terjadi pada bulan September 2005. Menurut OIE (2011), wabah PMK berlangsung awalnya di negara bagian Mato Grosso do Sul, yang secara historis negara dengan kawanan ternak terbesar ketiga di Brazil (IBGE, 2014). Tiga bulan kemudian, wabah dilaporkan di negara tetangga Paraná. Pengumuman wabah PMK memiliki dampak negatif pada ekspor daging Brazil, terutama untuk daging sapi dan babi. Beberapa negara pengimpor daging sapi dan babi mulai melakukan larangan impor, termasuk Rusia sebagai importir terbesar daging Brazil. Larangan impor Rusia pada awalnya hanya berasal dari wilayah yang terinfeksi dari Mato Grosso do Sul dan Paraná. Akhirnya, pihak berwenang Rusia

memperluas larangan untuk negara-negara yang berdekatan dengan negara-negara yang terinfeksi. Perluasan larangan impor mencakup delapan negara produsen daging di Brazil, yang mana pada tahun 2008-2012 negara-negara ini menyumbang lebih dari setengah dari hasil ternak negara. Sebagai konsekuensinya, wabah PMK menyebabkan ketidakpastian yang sangat besar dan kerugian ekonomi untuk industri daging Brazil, terutama untuk ekspor. Dalam kurun waktu Satu hingga dua bulan setelah larangan impor oleh Rusia dan negara-negara lain, ekspor daging sapi Brasil menurun dari 93.800 ton pada bulan September 2005 dan 66.100 ton pada Desember 2005, penurunan mencapai 30 persen.

Sebagai negara yang sudah sepenuhnya terbebas dari virus PMK, Indonesia harus lebih berhati-hati untuk mengimpor ternak atau daging terutama daging sapi dari negara yang belum terbebas dari virus PMK. Peraturan Menteri Perdagangan dalam Undang-Undang nomor 18 tahun 2009 Indonesia menetapkan kebijakan impor hewan ternak yaitu, komoditas ternak yang boleh diimpor diharuskan berasal dari negara yang secara *country based* telah terbebas dari penyakit mulut dan kuku. Undang-undang ini ditetapkan untuk menjaga keamanan dan kesehatan masyarakat Indonesia yang mengkonsumsi produk daging ternak impor dan juga mencegah tertularnya ternak lokal oleh ternak impor yang terjangkit penyakit tersebut. Hal ini menyebabkan Indonesia mengkhususkan kegiatan impor sapi kepada negara tertentu saja. Kebijakan Indonesia menegaskan bahwa Indonesia hanya akan mengimpor dari negara yang telah diakui OIE terbebas dari penyakit secara *Country Based*, sementara Brazil masih merupakan negara yang komoditas ternaknya masih bebas secara *Zone based*. Indonesia hanya menerima produk daging sapi Brazil yang telah diolah, dengan syarat itu harus berasal dari wilayah yang telah terbebas dari penyakit mulut dan kuku tanpa vaksinasi.

Brazil sudah beberapa kali meminta Indonesia untuk membukakan akses pasar daging sapi akan tetapi Indonesia tetap mematuhi aturan Undang-undang. Pada tahun 2014, perwakilan dari menteri perdagangan Brazil mengumumkan bahwa akan memproses sengketa dagang ini ke WTO untuk menantang kebijakan Indonesia dalam impor daging sapi dari Brazil. Namun, Brazil secara resmi membawa kasus ini ke WTO pada tanggal 4 April 2016, dengan beberapa asumsi dari Brazil tindakan pembatasan di Indonesia dikenakan melalui kombinasi

instrumen hukum, tindakan administratif dan kelalaian yang mengakibatkan larangan impor produk daging sapi tertentu (pemotongan sekunder, jeroan dan karkas); dalam pembatasan kuantitatif pada produk daging sapi lainnya (pemotongan prime); dan di diskriminasi jelas antara Brazil dan pemasok lainnya dari produk ini (WTO, 2014).

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana diplomasi Indonesia terhadap gugatan Brazil di WTO terkait impor daging sapi?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan impor daging sapi di Indonesia dan dampaknya bagi Brazil
- b. Untuk menganalisa bagaimana diplomasi Indonesia dalam menyikapi gugatan Brazil di *World Trade Organization* (WTO) terkait impor daging sapi

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat Praktis

Penulis berharap dari penelitian ini dapat memperluas waasan sekaligus memperoleh pengetahuan mengenai diplomasi Indonesia dalam menyikapi gugatan Brazil di *World Trade Organization* (WTO)

Manfaat Akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi mahasiswa Hubungan Internasional lainnya yang ingin melakukan kajian terhadap penyelesaian sengketa dagang di WTO.

1.5 Tinjauan Pustaka

Untuk menjawab rumusan permasalahan penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan terhadap karya akademis atau penelitian yang memiliki kemiripan dana tau

berhubungan dengan penelitian ini. Adapun beberapa tulisan yang dijadikan tinjauan bagi penulis lain, yaitu:

Yona Princy, Universitas Riau, 2016. Berjudul “Kebijakan Indonesia Dalam Menolak Impor Sapi Brazil 2009-2014” dalam penelitian ini dijelaskan bahwa permintaan daging sapi Indonesia yang terus bertumbuh membuat celah antara rendahnya produksi ternak sapi di Indonesia dan tingginya tingkat konsumsi masyarakat. Hal ini menyebabkan Indonesia harus melakukan impor sapi dari negara lain. Brazil, dengan menyandang predikat negara pengekspor sapi meminta Indonesia untuk membuka akses pasar untuk produk daging sapi Brazil. Indonesia memiliki regulasi tersendiri untuk perdagangan internasional yang mana Brazil belum memenuhi standar kesehatan ternak dari Indonesia untuk mengekspor sapi dan daging sapi mereka. Penelitian ini membuktikan bahwa standar kesehatan mengenai impor ternak sapi merupakan faktor utama bagi kebijakan perdagangan internasional Indonesia.

Sesuai dengan Kepmentan 754/1992, yang menegaskan bahwa Indonesia hanya mengizinkan impor daging dan Sapi dari negara yang terbebas dari Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Pada tahun 2009 Indonesia mengupayakan perubahan dari status *country based* ke status *zone based* dalam kebijakan impor sapi baik bentuk olahan dan sapi bakalan di Indonesia agar dapat mengimpor ternak sapi hidup dari Brazil. Brazil dalam status *zone based* nya telah dinyatakan terbebas dari Penyakit Mulut dan Kuku atau Foot and Mouth Disease oleh *Office Internationale des Epizooties* (OIE). Hal ini selanjutnya mendapatkan tanggapan dari berbagai kalangan dan pakar kesehatan hewan di Indonesia.

Perbedaan penelitian ini dengan skripsi penulis ialah tidak dijelaskan mengenai gugatan yang Brazil layangkan ke WTO terkait kebijakan impor daging sapi, serta tidak adanya tahapan penyelesaian sengketa di WTO. Penelitian ini lebih menjelaskan kepada kebutuhan sapi dan produk sapi nasional, dan juga standar kesehatan ternak sapi di Indonesia sebagai negara yang sudah terbebas dari virus Penyakit Mulut dan Kuku. Sedangkan persamaan penelitian ini dengan bakal skripsi penulis ialah pada kebijakan impor sapi Indonesia yang mengutamakan standar kesehatan ternak sapi yang mana Brazil belum bisa memenuhinya.

Sofjan Sudrajat, Global Justice Update Edisi ke-4, 2009. Berjudul **“Kebijakan pembukaan Impor Daging dan Ancaman Penyakit Mulut dan Kuku”** Buletin ini menjelaskan tentang Indonesia sebagai negara yang sudah bebas dari virus PMK sejak tahun 1986 mengambil langkah dan menetapkan Kebijakan Pengamanan Maksimum dan langkah kegiatan dilakukan untuk menolak serta mencegah masuknya penyakit heewan menular berbahaya dari luar negeri kedalam Indonesia, yang kemungkinan terbawa oleh ternak, bahan asal dan hasil ternak serta bahan hasil industry lainnya. Tujuannya ialah untuk melindungi usaha budidaya dan industry peternakan dalam negeri. Dengan kebijakan pengamanan maksimum, Indonesia sampai saat ini, selama hampir 20 tahun, mampu mempertahankan status bebas virus PMK, padahal selama kurun waktu tersebut di belahan dunia ini telah beekali-kali dilanda wabah penyakit tersebut.

Bulletin ini juga membahas tentang kebijakan yang memperbolehkan masuknya ternak dari zona bebas, ini dianggap sangat beresiko besar. Zona bebas masih berada didalam negara yang menyimpan atau memelihara virus PMK. Diperbolehkannya ternak dan produk ternak masuk dari zona bebas sangat besar bahayanya. Virus PMK masih akan efektif saat terbawa angin sampai 120km, bahkan masih bisa efektif dalam jarak 250km. sehingga zona bebas secara alami tidak bisa terlindungi dari pencemaran virus.

Perbedaan tulisan ini dengan bakal skripsi penulis adalah tidak di jelaskan secara spesifik tentang virus PMK pada daging sapi melainkan hanya pada daging saja. Sedangkan persamaan tulisan ini dengan bakal skripsi penulis ialah pada Indonesia sebagai negara yang menyangand predikat bebas dari virus PMK harus sangat berhati-hati dalam mengambil langkah untuk membuat kebijakan impor sapi dan daging sapi.

Robby Andrian dalam tulisan nya mengenai “Proses Penyelesaian Sengketa Indonesia di WTO Terkait Pembatasan Impor Hortikultura Dan Daging Sapi” tahun 2013 menjelaskan tentang sengketa dagang terkait pembatasan impor hortikultura dan daging sapi dengan Amerika. Kebijakan perdagangan Indonesia di sektor agribisnis menjadi sorotan beberapa negara. Dua kebijakan tyang menuai gugatan di Organisasi Perdagangan Dunia atau World Trade

Organization (WTO) salah satunya adalah aturan pengetatan impor hortikultura dan pemberlakuan kuota impor daging sapi. Selain pembatasan impor daging Indonesia, AS mengeluhkan pengetatan impor produk hortikultura oleh Indonesia. Negeri Barack Obama itu menilai kebijakan pengetatan impor tersebut merupakan bentuk dan upaya melindungi industri dalam negeri. Cara-cara seperti ini dinilai Amerika Serikat melanggar aturan WTO.

Perjanjian World Trade Organization (WTO) telah mengakomodasi kepentingan negara berkembang melalui berbagai ketentuan yang disebut *Special and Differential Treatment* (S&D). Secara umum S&D merujuk kepada hak-hak khusus dan keistimewaan-keistimewaan yang diberikan WTO kepada negara berkembang, dan tidak diberikan kepada negara maju.. Pada tahap awal kedua Negara yaitu Indonesia dan Amerika Serikat telah melakukan tahap konsultasi yaitu Delegasi Kementerian Perdagangan Amerika Serikat dan Indonesia telah berunding mengenai kisruh pembatasan impor hortikultura di Jakarta pada 21 Februari 2013. Namun, pertemuan tersebut belum menemui titik terang. Pada tahap berikutnya adalah pembentukan Panel. Pembentukan Panel ini sebagai upaya akhir ketika penyelesaian secara bilateral gagal, fungsi utama panel adalah membantu penyelesaian secara obyektif dan untuk memutuskan apakah suatu subyek atau obyek perkara telah melanggar perjanjian cakupan WTO. Kebijakan Indonesia dalam membatasi impor atas hortikultura dan daging sapi adalah telah sesuai dengan ketentuan WTO melalui tindakan safeguard untuk melindungi petani local dalam negeri, dan Indonesia sebagai Negara berkembang yang berhak atas ketentuan yang tercantum didalam ketentuan *Special And Differential Treatment* (S&D).

Perbedaan penelitian ini dengan bakal skripsi penulis adalah tulisan ini ditinjau dari sudut pandang hukum dan lebih banyak menjelaskan pasal-pasal dalam tuduhan amerika kepada Indonesia di WTO. Adapun persamaan penelitian ini dengan bakal skripsi penulis adalah Indonesia sebagai negara tergugat terkait impor daging sapi.

1.6 Kerangka Pemikiran

Teori Diplomasi

Pada abad ke-18, penggunaan kata diplomasi mulai berkonotasi pada pengertian politik hubungan luar negeri, dikarenakan perubahan penggunaan kata diplomasi makin meluas, banyak ahli hukum internasional mencoba memberi penjelasan mengenai diplomasi dari berbagai sudut kajian misalnya Sir Ernest Satow, menurutnya diplomasi adalah penerapan kemampuan keterampilan serta inelegrasi dalam pelaksanaan hubungan luar negeri antarpemerintah dari negara-negara berdaulat (Widodo, 2009). Sedangkan menurut Sumaryo Suryokusumo yang dikutip oleh Syahmin mendefinisikan diplomasi yaitu sebagai kegiatan dan bagian dari kegiatan internasional yang saling berpengaruh dan kompleks, dengan melibatkan pemerintah dan organisasi internasional untuk mencapai tujuan-tujuannya, melalui perwakilan diplomatic atau organ-organ lainnya (Syahmin, 2008).

Hubungan antara diplomasi dan kebijakan luar negeri adalah untuk menciptakan peran suatu negara di panggung politik dunia. Tugas utama diplomasi adalah dapat memahami dan bertindak dengan cepat dalam memperjuangkan kepentingan suatu negara. Dari beberapa definisi dari diplomasi, dapat ditarik kesimpulan bahwa diplomasi sangat erat jika dihubungkan dengan hubungan antar negara, yaitu seni mengedepankan kepentingan suatu negara melalui negosiasi dengan cara-cara damai apabila mungkin, dalam berhubungan dengan negara lain..

Diplomasi Multilateral

Diplomasi multilateral hadir sebagai sarana bagi berbagai negara untuk bertindak bersama untuk menyelesaikan suatu masalah. Diplomasi multilateral adalah suatu gaya diplomasi yang berasal dari Westphalia lama dan bertujuan untuk kebebasan suatu negara dan berbeda dengan diplomasi bilateral karena didalam diplomasi multilateral lebih mengutamakan kerjasama antar negara-negara di seluruh dunia melalui suatu lembaga internasional seperti International Non-Governmental Organizations (NGO'S), International Conferency, dan Summit

Meetings. Dalam konferensi multilateral, komunikasi dilakukan secara verbal melalui diskusi dan perdebatan bukan melalui bentuk tertulis seperti dalam diplomasi bilateral (Rumintang, 2008). Di dalam diplomasi multilateral, seorang diplomat harus dapat bekerja sesuai dengan batasan kerangka kerja yang telah dibatasi dan juga harus bisa memperluas hubungan yang baik atau jaringannya dengan negara yang lain.

Keterkaitan teori ini ini dengan permasalahan penulis adalah diplomasi sebagai salah satu cara Indonesia untuk berkomunikasi dengan Brazil melalui World Trade Organization. Dalam hal ini, Indonesia sebagai terlapor telah merespon gugatan Brazil dengan mengirimkan perwakilan dari kementerian perdagangan untuk bertemu dengan perwakilan dari Brazil di Jenewa. Bentuk diplomasi Indonesia terhadap kasus ini sejauh ini yaitu Indonesia telah mengupayakan agar Brazil dapat mengekspor daging sapi nya ke Indonesia akan tetapi itu di tentang oleh banyak pihak karena memang Brazil belum memenuhi ketentuan yang diberikan oleh Indonesia.

Konsep Sengketa Dagang

Sengketa dapat di artikan sebagai “ketidaksepakatan salah satu subyek mengenai sebuah fakta, hukum, atau kebijakan yang kemudian dibantah oleh pihak lain atau adanya ketidaksepakatan mengenai masalah hukum atau fakta-fakta atau konflik mengenai penafsiran atau kepentingan antara dua bangsa yang berbeda” Sementara itu pengertian sengketa dagang menurut buku Sekilas WTO terbitan Kementerian Luar Negeri yakni “*bahwa sengketa dapat muncul ketika suatu negara menetapkan suatu kebijakan perdagangan tertentu yang bertentangan dengan komitmennya di WTO atau mengambil kebijakan yang kemudian merugikan kepentingan negara lain*” (DIR.PPIH,2011). Proses penyelesaian sengketa dagang di WTO harus melewati tiga tahap utama, pertama yaitu Konsultasi bilateral, bila gagal, akan dibawa ke panel. Apabila keputusan panel tidak memuaskan oleh salah satu pihak, dia dapat mengajukan banding ke Appellate Body yang terdiri dari tujuh pakar hukum perdagangan internasional. Proses pembentukan panel dapat

dikatakan otomatis karena telah diatur dalam pasal 6 Dispute Settlement Body, panel harus sudah dibentuk paling lambat saat sidang kedua DSB.

Proses penyelesaian sengketa perdagangan internasional dalam WTO adalah faktor yang menentukan dalam usaha untuk menegakkan rezim perdagangan internasional melalui ketentuan-ketentuan yang ada dalam WTO. Agar ditaati oleh Negara-negara anggotanya, WTO didukung oleh organ-organ penting yaitu *The Ministerial Conference, General Council, DSB (Dispute Settlement Body), TPRB (Trade Policy Review Body), Committees, The Director General dan The Secretariat*. Tahap penyelesaian paling awal adalah tahap konsultasi, DSU menekankan pentingnya usaha konsultasi (perundingan) secara bilateral sebagai usaha awal bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa perdagangan (Prasudhi, 2007). Oleh karena itulah para negara anggota bertekad untuk memperkuat dan mengefektifkan prosedur konsultasi. Jika permintaan untuk konsultasi sudah sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam agreement ini, Negara anggota yang terhadapnya diminta untuk berkonsultasi harus menyetujuinya dalam waktu 10 hari sejak menerima permintaan tersebut. Konsultasi harus dilakukan dengan itikad baik dalam jangka waktu tidak lebih dari 30 hari sejak tanggal permintaan untuk berkonsultasi. Apabila tidak ada tanggapan dalam waktu 10 hari atau konsultasi dilakukan lebih dari 30 hari atau lebih dari jangka waktu yang sudah disetujui bersama, maka negara yang meminta konsultasi dapat secara otomatis mengajukan permohonan untuk membentuk Panel. (Pasal 4:3 DSU).

Konsep sengketa dagang membantu penulis untuk memahami bagaimana sesuatu dapat dikatakan sebagai sengketa dagang. Konsep ini juga menjelaskan prosedur-prosedur yang akan diambil jika suatu negara sudah menjadi tergugat dan sebagai penggugat di WTO. Dalam penelitian penulis, Indonesia sebagai tergugat telah menghadiri konsultasi di Jenewa, Indonesia sebagai terlapor dianggap menyalahkan aturan yaitu mendiskriminasi produk sapi dari Brazil dan juga akses masuk ke pasar Indonesia di persulit bahkan di tutup, hal ini yang membuat Brazil membawa kasus ini ke WTO karena merasa kebijakan Indonesia dalam membatasi dan menutup impor daging sapi dari Brazil melanggar komitmennya di WTO.

Negosiasi

Negosiasi adalah proses bekerja untuk mencapai suatu perjanjian dengan pihak lain, suatu proses interaksi komunikasi yang sama dinamis dan variasinya serta halus dan bernuansa, sebagaimana keadaan atau yang dapat dicapai orang (Goodpaster, 1999). Melakukan negosiasi, tawar-menawar dan menyelesaikan sengketa serta konflik keseluruhannya sebagai proses berkaitan terkadang kelihatan sebagai sesuatu yang kompleks. Menurut Abbe Duguet dalam buku *Nation and Men*, negosiasi di definisikan sebagai berikut:

“...Negotiation is a contact and communication between policy makers with a view toward coming to terms. The search is for harmony and unanimity, not victory...”

Sedangkan menurut George M Hartmann yang dikutip dalam buku *Negosiasi dalam Hubungan Internasional*, negosiasi merupakan proses komunikasi oleh kedua belah pihak, dengan masing-masing sudut pandang objektif yang mencoba untuk mencapai kesepakatan yang saling memuaskan untuk keduanya dalam permasalahan yang terjadi (Lumumba, 2013).

Negosiasi adalah kontak dan komunikasi antara pembuat kebijakan dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan. Yang ingin dicapai adalah harmoni dan saling pengertian, bukan semata-mata kemenangan (Djelantik, 2012). Negosiasi merupakan cara yang paling banyak digunakan oleh pihak-pihak yang bersengketa dalam penyelesaian sengketa internasional. Pada dasarnya, tidak ada tata cara khusus untuk melakukan negosiasi, dapat dilakukan dengan bilateral atau multilateral, dalam formal maupun informal. Walaupun negosiasi dianggap mudah untuk dilakukan dan di gunakan oleh negara-negara yang sedang memiliki masalah, negosiasi sering mengalami kegagalan karena beberapa faktor seperti satu pihak yang menolak untuk melakukan negosiasi, salah satu pihak yang ingin menghentikan negosiasi dengan cara mengajukan penundaan tanpa batas waktu dan juga terkadang salah satu pihak merasa kedudukannya tidak seimbang.

1.7 Alur Pemikiran



1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif, dimana penulis berupaya memberikan penjelasan mengenai diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan sengketa dagang di WTO dengan Brazil terkait pembatasan impor daging sapi.

Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif untuk menggambarkan bagaimana proses penyelesaian sengketa dagang Brazil dengan Indonesia di WTO periode 2014-2016.

Jenis Data

Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data primer yang diperoleh dari dokumen dan website kementerian perdagangan serta website World Trade Organization dan data sekunder yang diperoleh dari buku, media elektronik, jurnal, dan bulletin yang didapat dari perpustakaan FISIP UPNVJ.

Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan (library research) dimana penulis menggunakannya untuk mendapatkan data-data primer serta sekunder. Data primer adalah data-data yang didapatkan dengan melakukan studi terhadap dokumen resmi. Data sekunder adalah data-data yang diperoleh melalui proses membaca, memahami, membandingkan serta menganalisa buku-buku, jurnal ilmiah, artikel dalam media internet serta data-data lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

Teknik Analisa Data

Teknik analisa data dilakukan dalam penulisan ini dengan menggunakan penyajian data. Penyajian data adalah kegiatan sekumpulan informasi disusun sehingga memberi kemungkinan akan adanya penarikan kesimpulan. Bentuk penyajian data kualitatif berupa teks naratif (berbentuk catatan lapangan), grafik dan jaringan bagan.

1.9 Sistematika Penulisan

Dalam upaya memberikan pemahaman mengenai isu dari penelitian secara menyeluruh, maka penelitian ini dibagi menjadi 4 bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan sub-sub latar belakang permasalahan kebijakan impor daging sapi Indonesia yang menyinggung tentang standar kesehatan, yang mana Brazil belum bisa memenuhinya. Selain itu bab ini juga menjelaskan tentang bagaimana virus PMK berdampak kepada pasar daging sapi Brazil. Bab ini juga menjelaskan tentang tujuan dan manfaat penelitian. Sub bab lainnya menjelaskan tentang tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran. Sub bab terakhir berisikan sistematika penulisan.

BAB II DINAMIKA IMPOR DAGING SAPI DARI BRAZIL: TINJAUAN ANALISA TERHADAP KEBIJAKAN DAN DAMPAK

Bab ini menjelaskan latar belakang dan tujuan Indonesia dalam melakukan impor daging sapi dari Brazil dan bagaimana kebijakan impor daging sapi Indonesia serta seperti apa dampak bagi Brazil.

BAB III DIPLOMASI INDONESIA DALAM MERESPON GUGATAN BRAZIL DI WTO TERKAIT IMPOR DAGING SAPI

Bab ini memuat tentang apa saja pasal yang dilanggar Indonesia di WTO yang menjadi dasar gugatan Brazil dan hasil dari Konsultasi I serta apa saja diplomasi yang Indonesia lakukan terhadap gugatan ini.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini akan memuat kesimpulan dari penjelasan di bab 1, 2 dan 3 serta saran.

