

KEBIJAKAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL KOMODITAS PERTANIAN INDONESIA

A. Husni Malian

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani No. 70 Bogor*

PENDAHULUAN

Ratifikasi pembentukan *World Trade Organization* (WTO) telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia melalui UU No. 7 tahun 1994. Dengan ratifikasi ini, Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi semua perjanjian yang terkandung di dalamnya, termasuk Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agriculture* = AoA) yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari dokumen WTO. Dalam AoA-WTO terdapat tiga pilar utama, yaitu: (1) Akses pasar (*Market Access*); (2) Subsidi domestik (*Domestic Supports*); dan (3) Subsidi ekspor (*Export Subsidies*). Disamping itu, juga terdapat perlakuan khusus dan berbeda (S & D) yang merupakan bagian inklusif dari ketiga elemen AoA-WTO, sehingga perlu dimanfaatkan untuk tujuan ketahanan pangan dan pembangunan pedesaan.

Dari sejak awal negara-negara berkembang menyadari bahwa AoA-WTO memiliki kelemahan dan bersifat disinsentif bagi kebijakan pembangunan pertanian di negara-negara berkembang. Hal ini terlihat dari: (1) Akses pasar ke negara maju relatif sulit bagi negara berkembang, karena sejak awal telah memiliki “*initial tariff rate*” yang jauh lebih tinggi; (2) Dengan kekuatan kapital yang dimiliki, negara-negara maju telah menyediakan subsidi ekspor dan subsidi domestik yang tinggi, untuk mendorong ekspor dari surplus produksi komoditas pertanian yang dimiliki; dan (3) Dalam AoA-WTO tidak terdapat fleksibilitas yang memadai bagi negara-negara berkembang untuk melakukan penyesuaian tarif, yang sejalan dengan perkembangan permasalahan dan lingkungan strategis perdagangan komoditas pertanian di negara itu. Dalam kondisi demikian, kekhawatiran terjadinya kebuntuan dalam perundingan-perundingan tahap berikutnya terus membayang.

Indonesia mengalami peningkatan impor pangan sejak liberalisasi radikal yang dilakukan pemerintah atas tekanan dari *International Monetary Fund* (IMF) pada tahun 1998. Tingkat ketergantungan impor pangan meningkat dua kali lipat, yaitu beras sebesar 10 persen, jagung 20 persen, kedelai 55 persen dan gula 50 persen (Sawit, 2003). Padahal komoditas-komoditas itu telah menyerap masing-masing 23 juta, 9 juta, 2,5 juta dan 1 juta rumah-tangga, atau sekitar 68 persen dari total rumah-tangga di Indonesia. Dengan demikian, peningkatan impor pangan yang dilakukan sejak tahun 1998 telah meningkatkan jumlah petani miskin di Indonesia.

Tulisan ini mengulas perkembangan perjanjian serta ekspor dan impor komoditas pertanian Indonesia pasca ratifikasi AoA-WTO. Selanjutnya dikemukakan berbagai kebijakan yang diperlukan untuk mendorong perdagangan komoditas pertanian Indonesia, berdasarkan potensi dan peluang bagi komoditas yang bersifat substitusi impor dan promosi ekspor.

PERKEMBANGAN PERJANJIAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Perundingan mengenai liberalisasi perdagangan dunia yang lebih terarah, berimbang dan melibatkan banyak negara secara formal baru dimulai pada bulan September 1986, setelah ditanda-tanganinya Deklarasi *Punta del Este* yang selanjutnya dikenal dengan Putaran Uruguay. Perundingan multilateral untuk menata perdagangan internasional ini berada dalam sistem GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), dengan tujuan untuk mencegah meningkatnya proteksionisme di negara-negara maju (Kartadjoemena, 1997). Meskipun Indonesia telah melakukan reformasi ekonomi mulai bulan Juni 1983, tetapi keikutsertaan di dalam GATT memberikan arti yang sangat penting, karena dapat dijadikan landasan dalam melakukan liberalisasi perdagangan.

Dalam liberalisasi perdagangan di Sektor Pertanian, Putaran Uruguay telah menghasilkan dokumen kompromi pada bulan Desember 1993. Menurut Feridhanusetyawan (1998), hasil perundingan tersebut merupakan agenda yang ambisius dalam reformasi perdagangan di Sektor Pertanian. Ada dua hal yang disepakati, yaitu: (1) Melaksanakan liberalisasi perdagangan, dengan menerapkan aturan permainan GATT di bidang pertanian; dan (2) Setiap negara menyusun besaran tarif yang akan diterapkan, serta melakukan konversi terhadap hambatan non-tarif ke dalam ekivalen tarif (Kartadjoemena, 1997; Feridhanusetyawan, 1998).

Ada tiga aspek yang dihasilkan dari perundingan Putaran Uruguay di bidang pertanian, yaitu: (1) Pengurangan hambatan akses pasar, berupa penurunan tarif rata-rata 36 persen dan minimum 15 persen untuk setiap jenis tarif di negara-negara maju selama enam tahun. Sedangkan di negara-negara berkembang, hanya 24 persen selama 10 tahun. Disamping itu, setiap negara diwajibkan memberikan akses minimum tiga persen dari konsumsi domestik untuk kuota impor, dan naik menjadi lima persen pada tahun 1999; (2) Pengurangan subsidi domestik, di mana negara-negara maju wajib mengurangi subsidi domestiknya sebesar 20 persen tanpa batas waktu dan negara-negara berkembang sebesar 13,3 persen dalam 10 tahun. Sedangkan subsidi di bawah lima persen di negara-negara maju dan 10 persen di negara-negara berkembang dari total nilai produk pertanian tidak dilarang. Disamping itu, subsidi yang diterapkan sejak tahun 1986 dihitung sebagai kredit dalam komitmen; (3) Pengurangan subsidi ekspor, di mana negara-negara maju dalam enam tahun harus menurunkan subsidi eksportnya sebesar 36

persen, serta mencakup 24 persen dari seluruh kuantitas komoditas ekspor yang di subsidi. Sedangkan untuk negara-negara berkembang pengurangan itu sebesar 20 persen dari nilai pengeluaran subsidi, serta mencakup 16 persen dari kuantitas komoditas ekspor yang di subsidi selama 10 tahun.

Reformasi perdagangan di Indonesia dalam bentuk penetapan tarif yang lebih rasional telah dilakukan sejak tahun 1985. Bentuk rasionalisasi yang diterapkan adalah pengurangan tarif maksimum dari 225 persen menjadi 0-60 persen, dengan sebagian besar tarif berada pada kisaran 5-35 persen (Pangestu, 1996b). Dikaitkan dengan penetapan hambatan non-tarif dalam bentuk tataniaga impor pada tahun 1982, rasionalisasi tarif tersebut harus dipandang sebagai suatu hal yang positif bagi pembangunan (Pangestu, 1996a). Hasil dari kebijakan ini terlihat pada penurunan peran minyak bumi dan gas dalam komposisi ekspor Indonesia menjadi kurang dari 50 persen sejak tahun 1987.

Liberalisasi perdagangan di Sektor Pertanian yang telah dilakukan saat ini mencakup 1.341 jenis barang pertanian, dengan tarif rata-rata pada tahun 1998 sebesar 8,12 persen (Nainggolan, 2000). Besaran tarif ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan komitmen Indonesia dalam GATT yang menyetujui penerapan tarif sebesar 40 persen untuk 1.041 jenis barang, lebih dari 40 persen untuk 300 jenis barang dan kurang dari 40 persen untuk 27 jenis barang (GATT, 1994).

Dalam perkembangan berikutnya, negara-negara maju sampai saat ini ternyata masih belum sepenuhnya memenuhi komitmen dalam GATT, dengan memberikan proteksi yang besar terhadap produk pertanian yang dihasilkan oleh negara-negara berkembang dan diekspor ke negara-negara maju. Duncan *et al.* (1999) mencatat bahwa Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang dan Korea Selatan masih memberikan proteksi terhadap komoditas pertanian yang dihasilkan antara 116,2-463,4 persen. Disamping itu, ekspor produk pertanian dari negara-negara maju juga didukung oleh subsidi ekspor, di mana Uni Eropa, Amerika Serikat dan Jepang membelanjakan subsidi untuk Sektor Pertanian pada tahun 1998 masing-masing sebesar US \$ 142,2 milyar, US \$ 101,5 milyar dan US \$ 56,8 milyar (Pranolo, 2001). Dengan pola perdagangan produk pertanian dunia seperti itu, petani di negara yang tidak memberikan proteksi (seperti Indonesia) telah mengalami kerugian akibat penurunan harga (Gibson, *et al.*, 2001).

Proteksi yang dilakukan Amerika Serikat dan Uni Eropa mencapai lebih dari 110 persen untuk beras dan produk susu, serta lebih dari 40 persen untuk kacang-kacangan, tanaman pangan lain dan produk peternakan (Tabel 1). Jepang memberikan proteksi yang lebih besar lagi, yaitu mencapai lebih dari 350 persen untuk beras, kacang-kacangan dan produk susu, serta lebih dari 50 persen untuk daging dan produk peternakan lain. Sedangkan proteksi yang diterapkan oleh Korea Selatan sebesar lebih dari 310 persen untuk beras, kacang-kacangan dan tanaman pangan lain, lebih dari 120 persen untuk produk susu, serta hampir 50 persen untuk daging dan produk peternakan lainnya. Dengan tingkat proteksi seperti itu, maka pandangan bahwa kesepakatan GATT/WTO akan segera

menciptakan pasar komoditas pertanian dunia yang bersaing bebas adalah keliru (PSE, 2000).

Tabel 1. Tarif Impor dan Ekuivalen Tarif yang Diterapkan untuk Komoditas Pertanian di Negara-Negara Maju (%), 1992

| Komoditas | Amerika Serikat dan Uni Eropa | Australia | Jepang | Korea Selatan |
|------------------------|-------------------------------|-----------|--------|---------------|
| Beras | 116,2 | 2,4 | 352,5 | 317,2 |
| Kacang-kacangan | 45,3 | 1,4 | 463,4 | 403,4 |
| Tanaman pangan lain | 44,0 | 7,4 | 95,8 | 382,1 |
| Daging | 37,8 | 11,2 | 57,7 | 49,5 |
| Produk susu | 122,0 | 33,1 | 353,8 | 123,0 |
| Produk peternakan lain | 40,3 | 2,1 | 57,7 | 49,5 |
| Hasil hutan | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 5,0 |
| Produk perikanan | 5,2 | 1,2 | 5,0 | 22,2 |

Sumber: Global Trade Analysis Project (GTAP) (Duncan *et al.*, 1999).

Proteksi dan subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju telah menghambat berlangsungnya penentuan harga yang lebih adil di pasar dunia, sehingga berbagai skenario yang telah disusun oleh GATT/WTO tidak mencapai sasarannya. Sebagai contoh, dapat dilihat dari proyeksi perubahan harga dunia untuk beberapa komoditas pertanian pasca Putaran Uruguay yang dikutip dari Warr (1997). Untuk komoditas padi, jagung dan kedelai diproyeksikan mengalami kenaikan harga berturut-turut sebesar 1,84-10,00 persen, 2,79-11,68 persen dan 1,00-11,68 persen. Sedangkan untuk komoditas gula, kapas, CPO, kopi dan produk perikanan laut diproyeksikan terjadi penurunan harga.

Data empiris menunjukkan bahwa proyeksi kenaikan harga di atas tidak terjadi. Dengan menggunakan nilai tukar rupiah yang konstan pada tahun 1998, harga beras dunia telah turun dari sekitar US \$ 300/ton pada tahun 1990 menjadi lebih rendah dari US \$ 200/ton pada tahun 1999 (Dillon *et al.*, 1999). Penurunan harga dunia juga terjadi pada komoditas gula, yaitu dari US \$ cent 10,04/lb pada 1993 menjadi US \$ cent 5,39/lb pada akhir Januari 2000 (Bank Indonesia, 2000).

Dengan melihat kenyataan bahwa perjanjian perdagangan internasional di bawah payung WTO telah merugikan negara-negara berkembang, maka dalam setiap pertemuan yang membahas perdagangan di Sektor Pertanian telah terjadi perdebatan dan membentuk blok-blok sesuai dengan kepentingan setiap negara. Pertemuan terakhir yang dilaksanakan di Cancun, Mexico, mengalami kebuntuan, sehingga negara-negara anggota WTO sepakat untuk menerapkan perjanjian awal yang ditanda-tangani pada bulan Desember 1983.

PERKEMBANGAN PERDAGANGAN KOMODITAS PERTANIAN INDONESIA

Komoditas pertanian Indonesia yang diperdagangkan di pasar internasional, dapat dibedakan atas komoditas substitusi impor dan komoditas promosi ekspor. Dalam bagian ini akan dibahas status perdagangan kedua kelompok komoditas itu.

Komoditas Substitusi Impor

Dalam perjanjian WTO bidang pertanian disebutkan bahwa subsidi domestik masih memungkinkan untuk diberikan. Dalam sub bab ini akan diulas aspek produksi dan perdagangan (ekspor dan impor) komoditas substitusi impor, setelah pemerintah mencabut subsidi pupuk sejak 1 Desember 1998.

Beras

Laju pertumbuhan produksi beras selama 1995-2002 hanya 0,1 persen, sementara impor dan ketersediaan meningkat masing-masing sebesar 226,8 persen dan 0,8 persen (Tabel 2). Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia sangat tergantung kepada beras impor, sementara upaya peningkatan produksi beras belum berjalan secara optimal. Kenyataan ini dicirikan oleh rata-rata produksi beras selama 5 tahun terakhir, yang hanya mampu memenuhi sekitar 90 persen dari total perkiraan konsumsi di dalam negeri (Surono, 2001). Dengan demikian, kebijaksanaan untuk terus meningkatkan produksi beras dalam rangka mencapai ketahanan pangan nasional masih tetap relevan.

Tabel 2. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Beras di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|--------|--------------|
| 1995 | 32.334 | 0 | 3.014 | 35.348 |
| 1996 | 33.216 | 0 | 1.090 | 34.306 |
| 1997 | 31.206 | 0 | 406 | 31.612 |
| 1998 | 31.118 | 0 | 7.100 | 38.218 |
| 1999 | 32.147 | 0 | 5.014 | 37.161 |
| 2000 | 32.345 | 0 | 1.400 | 33.745 |
| 2001 | 31.891 | 0 | 1.384 | 33.275 |
| 2002 | 32.485 | 0 | 3.707 | 36.192 |
| Laju (%) | 0,11 | - | 226,78 | 0,78 |

Sumber: BPS dan BULOG.

Rendahnya pertumbuhan produksi beras di dalam negeri terkait dengan berbagai faktor, antara lain: (1) Terjadi penurunan tingkat rendemen padi, akibat penerapan teknologi yang tidak sesuai dengan anjuran, serta penggunaan mesin-

mesin tua oleh sebagian besar RMU di Indonesia. Surono (2001) mencatat bahwa pada tahun 1950 rendemen padi di Indonesia sekitar 70,0 persen, tetapi saat ini diperkirakan hanya sekitar 62,5 persen. Padahal setiap penurunan satu persen rendemen, akan menurunkan sekitar 0,5 juta ton beras; (2) Berkurangnya insentif dan rendahnya harga gabah saat panen raya, telah mendorong petani untuk melakukan pilihan terhadap komoditas yang akan diusahakan. Hal ini terlihat dari fluktuasi luas panen padi di Jawa dan Luar Jawa; (3) Peningkatan harga pupuk dan pestisida, serta upah tenaga kerja pasca krisis ekonomi, telah menyebabkan petani menurunkan tingkat intensifikasi yang diterapkan. Akibatnya, produktivitas usahatani padi cenderung untuk terus menurun; dan (4) Berbagai program yang digulirkan pemerintah, seperti Raskin (beras untuk masyarakat miskin), ternyata telah merusak mekanisme pasar beras di dalam negeri. Dalam kondisi demikian, upaya peningkatan produksi beras melalui peningkatan harga dasar dan penerapan tarif impor tidak akan mencapai sasarnya.

Jagung

Pesatnya perkembangan usaha peternakan ayam ras di Indonesia merupakan faktor utama yang mendorong pesatnya laju permintaan jagung di pasar domestik, sehingga volume impor terus mengalami peningkatan. Selama 1995-2002 rata-rata konsumsi jagung nasional hanya mampu dipenuhi sekitar 92 persen dari produksi domestik (Tabel 3). Total ketersediaan selama kurun waktu tersebut meningkat 2,3 persen per tahun, dan angka ini sedikit di bawah laju kenaikan produksi. Selain sebagai negara pengimpor, Indonesia juga melakukan ekspor jagung. Selama 1995-2002 laju impor jagung meningkat sebesar 22,3 persen, sementara laju ekspor sejak tahun 1998 menunjukkan kecenderungan yang menurun.

Tabel 3. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Jagung di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|-------|--------------|
| 1995 | 8.201 | 79 | 1.024 | 9.146 |
| 1996 | 9.262 | 27 | 639 | 9.874 |
| 1997 | 8.712 | 19 | 1.123 | 9.816 |
| 1998 | 10.104 | 634 | 327 | 9.797 |
| 1999 | 9.130 | 93 | 635 | 9.672 |
| 2000 | 9.640 | 28 | 1.286 | 10.898 |
| 2001 | 9.296 | 90 | 1.036 | 10.242 |
| 2002 | 9.459 | 16 | 1.154 | 10.597 |
| Laju (%) | 2,44 | - | 22,27 | 2,29 |

Sumber: BPS dan FAO.

Dalam upaya peningkatan produksi jagung, pemerintah saat ini mengalami dilema. Pada satu sisi peningkatan produksi berjalan lamban, sehingga sejak tahun 1998 telah terjadi kenaikan impor jagung sebanyak dua kali lipat

dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kenaikan impor ini sangat dibutuhkan, karena laju konsumsi untuk pabrik pakan ternyata lebih besar dari peningkatan produksi di dalam negeri. Namun pada sisi lain pemerintah memerlukan pertimbangan khusus apabila akan mengurangi impor melalui tarififikasi, karena upaya ini justru akan mematikan usaha peternakan di Indonesia.

Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat produktivitas jagung di Indonesia masih rendah, sementara harga jagung C&F asal Cina hampir setara dengan harga jagung di tingkat perdagangan besar. Dengan latar belakang demikian, maka upaya peningkatan produksi jagung dapat ditempuh melalui perbaikan teknologi produksi di tingkat petani.

Kedelai

Produksi kedelai di dalam negeri saat ini hanya mampu memenuhi sekitar 32 persen konsumsi domestik, sedangkan sisanya harus diperoleh melalui impor. Permintaan impor selama 1995-2002 meningkat dengan laju 35,4 persen per tahun (Tabel 4). Peningkatan volume impor yang tajam terjadi pada tahun 1999, yaitu 1,3 juta ton atau meningkat hampir 300 persen dibandingkan impor tahun sebelumnya. Sebaliknya, produksi kedelai di dalam negeri selama kurun waktu yang sama menurun dengan laju 12,0 persen. Impor kedelai diperkirakan akan makin besar pada tahun-tahun mendatang, karena adanya kemudahan tataniaga impor, berupa dihapusnya monopoli Bulog sebagai importir tunggal serta dibebaskannya bea masuk dan pajak pertambahan nilai (PPN) kedelai. Disamping itu, negara eksportir kedelai terbesar dunia, seperti Amerika Serikat, juga menyediakan subsidi ekspor, sehingga merangsang importir kedelai di Indonesia untuk memanfaatkan fasilitas itu.

Tabel 4. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Kedelai di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|-------|--------------|
| 1995 | 1.680 | 1 | 608 | 2,287 |
| 1996 | 1.517 | 1 | 747 | 2.263 |
| 1997 | 1.357 | 1 | 617 | 1.973 |
| 1998 | 1.306 | 0 | 343 | 1.649 |
| 1999 | 1.383 | 1 | 1.302 | 2.684 |
| 2000 | 1.010 | 2 | 1.278 | 2.286 |
| 2001 | 827 | 1 | 1.136 | 1.962 |
| 2002 | 653 | 0 | 1.365 | 2.018 |
| Laju (%) | -12,03 | - | 35,41 | 0,90 |

Sumber: BPS dan FAO.

Dari segi ketersediaan, produksi kedelai di dalam negeri hanya mampu menyediakan sekitar 32 persen dari kebutuhan domestik. Dengan kebutuhan domestik yang besar dan penguatan nilai tukar rupiah, maka harga kedelai impor

jauh lebih rendah dibandingkan dengan harga kedelai di dalam negeri. Untuk itu upaya peningkatan produksi perlu diimbangi dengan penerapan tarif impor, sehingga petani mendapat *management fee* yang layak dari usahatani kedelai.

Gula

Konsumsi gula di Indonesia diperkirakan akan terus meningkat, sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat, serta pertumbuhan industri makanan dan minuman. Selama 1995-2002 ketersediaan gula di Indonesia meningkat dengan laju 3,5 persen per tahun. Peningkatan ketersediaan yang kecil ini terjadi akibat kenaikan harga gula pada tahun 1998, sehingga konsumsi per kapita pada tahun itu menurun secara drastis. Namun terjadinya deregulasi industri gula pada tahun 1998 telah menyebabkan terjadinya penurunan produksi, sehingga impor gula mengalami peningkatan dengan laju 26,6 persen setiap tahun (Tabel 5).

Tabel 5. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Gula di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|-------------------|--------------|
| 1995 | 2.097 | 17 | 544 | 2.624 |
| 1996 | 2.094 | 0 | 1.099 | 3.193 |
| 1997 | 2.190 | 6 | 578 | 2.762 |
| 1998 | 1.492 | 6 | 844 | 2.330 |
| 1999 | 1.489 | 17 | 1.399 | 2.871 |
| 2000 | 1.686 | 5 | 1.539 | 3.220 |
| 2001 | 1.728 | 5 | 1.284 | 3.007 |
| 2002 | 1.755 | 0 | 601 ¹⁾ | 2.356 |
| Laju (%) | -1,48 | - | 26,64 | 3,53 |

¹⁾ tidak termasuk impor *raw sugar*.

Sumber: BPS dan Sekretariat Dewan Gula Indonesia.

Ironisnya, di saat kebutuhan konsumsi meningkat, produksi gula di dalam negeri menurun sangat tajam yang dimulai pada tahun 1998, yaitu dari 2,2 juta ton menjadi 1,5 juta ton. Penurunan produksi terus berlanjut pada tahun berikutnya, tetapi kembali meningkat pada tahun 2000. Dengan keragaan seperti itu, laju pertumbuhan produksi selama 1995-2002 menurun dengan laju 1,5 persen per tahun, sementara ketersediaan gula untuk kebutuhan konsumsi meningkat sebesar 3,5 persen. Impor gula sejak tahun 2000 mengalami kecenderungan yang menurun, diduga terkait dengan penerapan tarif impor gula yang mulai berlaku sejak tanggal 1 Januari 2000.

Daging Sapi

Permintaan daging sapi di Indonesia saat ini terus meningkat, seiring dengan kenaikan pendapatan masyarakat dan perubahan selera ke arah daging yang bermutu. Produksi daging sapi di Indonesia selama 1995-2002 meningkat

dengan laju 0,8 persen per tahun, sementara impor meningkat dengan laju 30,4 persen (Tabel 6). Peningkatan impor yang tinggi ini sebagian besar ditujukan untuk daging berkualitas yang tidak dapat dipenuhi melalui produksi di dalam negeri.

Tabel 6. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Daging Sapi di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|-------|--------------|
| 1995 | 312 | - | 7 | 319 |
| 1996 | 347 | - | 16 | 363 |
| 1997 | 354 | - | 23 | 377 |
| 1998 | 341 | - | 9 | 350 |
| 1999 | 309 | - | 11 | 320 |
| 2000 | 340 | - | 27 | 367 |
| 2001 | 339 | - | 17 | 356 |
| 2002 | 324 | - | 12 | 336 |
| Laju (%) | 0,78 | - | 30,38 | 1,14 |

Sumber: BPS dan Ditjen Bina Produksi Peternakan.

Dari aspek produksi dan ketersediaan terlihat bahwa pasca krisis ekonomi tahun 1997 telah terjadi penurunan produksi dan ketersediaan daging sapi di Indonesia. Namun dalam tahun 2000 tingkat produksi meningkat sebesar 10 persen, sementara penyediaan meningkat hampir 15 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Namun produksi dan ketersediaan daging sapi tersebut pada tahun-tahun berikutnya mengalami penurunan, akibat lambatnya tingkat pemulihan ekonomi (*economic recovery*) Indonesia.

Dalam tiga tahun ke depan, tingkat konsumsi daging diperkirakan meningkat dari 1,6 kg menjadi 2,3 kg/kapita/tahun. Hal ini identik dengan pemotongan ternak sapi sebesar 2,2 juta ekor (30 persen), sehingga diperlukan tambahan sekitar 300 ribu ekor ternak sapi setiap tahun (Sudardjat, 2003). Apabila kebutuhan ini tidak mampu disediakan dari peternakan rakyat, maka impor daging diduga akan meningkat.

Susu

Industri susu nasional saat ini menggunakan sekitar 75 persen bahan baku susu olahan yang berasal dari impor. Tingginya penggunaan susu impor ini terkait dengan rendahnya laju produksi susu sapi di Indonesia, sehingga kebutuhan impor menunjukkan peningkatan yang tajam. Produksi susu di Indonesia selama 1995-2002 hanya meningkat dengan laju 3,1 persen, sementara impor susu meningkat dengan laju 15,7 persen (Tabel 7). Kenaikan impor susu tertinggi terjadi pada tahun 1999 dan 2000, yaitu meningkat hampir dua kali lipat dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

Tabel 7. Perkembangan Produksi, Ekspor, Impor dan Ketersediaan Susu Sapi di Indonesia, 1995-2002 (1000 ton)

| Tahun | Produksi | Ekspor | Impor | Ketersediaan |
|----------|----------|--------|-------|--------------|
| 1995 | 433 | 3 | 66 | 496 |
| 1996 | 441 | 5 | 52 | 488 |
| 1997 | 424 | 2 | 49 | 471 |
| 1998 | 375 | 2 | 33 | 406 |
| 1999 | 436 | 2 | 60 | 494 |
| 2000 | 496 | 31 | 117 | 582 |
| 2001 | 480 | 30 | 120 | 570 |
| 2002 | 521 | 30 | 108 | 599 |
| Laju (%) | 3,11 | - | 15,68 | 3,37 |

Sumber: BPS dan Ditjen Bina Produksi Peternakan.

Untuk melindungi peternak sapi perah di dalam negeri, pemerintah sampai saat ini masih menerapkan tarif impor terhadap susu dan produk susu. Besaran tarif yang diterapkan adalah 40 persen untuk *condensed milk*, 30 persen untuk *wholemilk powder* dan *butter*, 20 persen untuk *cheese*, 15 persen untuk *skimmilk powder*, dan 5 persen untuk AMF. Dengan tingkat tarif seperti itu, produksi susu di dalam negeri diharapkan dapat terus meningkat.

Komoditas Promosi Ekspor

Dalam sub bab ini akan diulas perdagangan komoditas promosi ekspor, serta peranan Indonesia dalam ekspor komoditas pertanian itu.

Karet

Produksi dan ekspor karet alam dunia sampai saat ini masih didominasi oleh tiga negara, yaitu Thailand, Indonesia dan Malaysia dengan proporsi masing-masing sebesar 33 persen, 25 persen dan 13 persen dari total produksi dunia (Dradjat dan Nancy, 2000a; Wahyudi *et al.*, 2001). Sampai tahun 1990 Malaysia masih merupakan produsen karet alam terbesar dunia yang disusul dengan Thailand dan Indonesia. Thailand mengambil alih posisi tersebut yang diikuti oleh Indonesia dan Malaysia (Tabel 8), setelah Malaysia yang secara tradisional merupakan produsen karet alam melakukan konversi ke tanaman yang lebih prospektif, utamanya kelapa sawit. Sejak tahun 1999 muncul negara pesaing baru, yaitu Vietnam. Selama 1997-2002 laju ekspor karet negara ini mencapai lebih dari 21,1 persen, di mana volume dan nilai ekspor karet tahun 2002 mencapai lebih dari 448 ribu ton dan US \$ 229 juta. Laju ekspor karet alam dari Vietnam yang tinggi ini telah menyebabkan terjadinya kelebihan pasokan di pasar dunia, sehingga harga karet alam di pasar dunia cenderung untuk terus menurun.

Produk karet alam Indonesia yang diekspor terutama terdiri atas karet olahan berupa *smoke sheet*, SIR 10 dan SIR 20. Penggunaan karet olahan sebagian

besar ditujukan untuk industri ban dan komponen-komponennya (72 persen), dengan negara importir utama adalah Amerika Serikat (25 persen), Jepang (14 persen), China (9 persen), Korea Selatan (6 persen) dan Jerman (5 persen) (Wahyudi *et al.*, 2001a). Dalam tahun 1997 stok karet alam dunia diperkirakan mencapai lebih dari dua juta ton, di mana sekitar 35 persen dikuasai oleh negara-negara konsumen (Dradjat dan Nancy, 2000a).

Tabel 8. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Karet dari Negara-negara Pesaing Utama, 1997-2002

| Tahun | Malaysia | | Thailand | | Vietnam | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1997 | 898.700 | 997.000 | 1.550.964 | 1.622.890 | 184,196 | 190.541 |
| 1998 | 860.000 | 633.638 | 1.582.339 | 1.123.452 | 181.000 | 127.470 |
| 1999 | 872.184 | 521.201 | 1.657.389 | 986.268 | 263.364 | 146.207 |
| 2000 | 699.000 | 621.000 | 2.003.620 | 1,284.885 | 273.000 | 166.022 |
| 2001 | 740.427 | 427.149 | 1.864.996 | 1.058.810 | 308.000 | 165.972 |
| 2002 | 808.900 | 580.813 | 2.053.817 | 1.415.917 | 448.600 | 229.800 |
| Laju (%) | -1,51 | -6,06 | 6,17 | 0,68 | 21,18 | 6,72 |

Sumber: FAO, berbagai terbitan.

Ada tujuh negara yang menjadi tujuan utama ekspor *smoke sheet* Indonesia, yaitu Amerika Serikat, China, Jepang, Federasi Rusia, Jerman, Singapura dan Belgia. Volume dan nilai ekspor *smoke sheet* Indonesia selama 1995-2002 menunjukkan penurunan dengan laju 1,6 persen dan 8,3 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor komoditas ini mencapai US \$ 93,6 juta, tetapi tahun 2002 menurun menjadi US \$ 31,9 juta (Tabel 9).

Tabel 9. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Karet Menurut Jenis Produk di Indonesia, 1995-2002

| Tahun | Smoked Sheets | | SIR 10 | | SIR 20 | |
|----------|---------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1995 | 61.822 | 93.615 | 81.667 | 119.750 | 1.083.955 | 1.595.482 |
| 1996 | 72.011 | 103.470 | 73.118 | 98.454 | 1.170.262 | 1.532.557 |
| 1997 | 58.266 | 64.536 | 72.602 | 79.089 | 1.208.322 | 1.271.891 |
| 1998 | 45.119 | 33.833 | 60.280 | 40.425 | 1.457.735 | 963.694 |
| 1999 | 58.093 | 36.687 | 68.856 | 39.845 | 1.290.859 | 716.225 |
| 2000 | 42.484 | 29.171 | 62.909 | 41.409 | 1.211.362 | 768.523 |
| 2001 | 32.676 | 19.902 | 59.730 | 33.512 | 1.273.208 | 666.413 |
| 2002 | 44.194 | 31.909 | 61.654 | 42.855 | 1.317.298 | 879.291 |
| Laju (%) | -1,59 | -8,31 | -3,48 | -10,72 | 3,26 | -6,41 |

Sumber: Statistik Perdagangan Luar Negeri, Ekspor, BPS.

Ekspor SIR 10 Indonesia sebagian besar ditujukan ke tujuh negara, yaitu Amerika Serikat, Luxemburg, China, Belgia, Brazil, Jerman dan Singapura. Selama 1995-2002 volume dan nilai ekspor SIR 10 menunjukkan penurunan dengan laju 3,5 persen dan 10,7 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor *sheet* mencapai US \$ 119,7 juta, dan tahun 2002 menurun drastis menjadi US \$ 42,9 juta.

Ekspor SIR 20 Indonesia sebagian besar ditujukan ke tujuh negara, yaitu Amerika Serikat, Jepang, China, Singapura, Korea Selatan, Jerman dan Kanada. Selama 1995-2002 nilai ekspor SIR 20 menunjukkan penurunan dengan laju 6,4 persen, sementara volume ekspor meningkat dengan laju 3,3 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor SIR 20 Indonesia sebesar US \$ 1.595,5 juta, dan angka ini menurun menjadi US \$ 879,3 juta pada tahun 2002.

Dari ulasan di atas terlihat bahwa selama 1995-2002 harga ekspor karet alam Indonesia di pasar dunia mengalami penurunan. Penurunan ini terjadi akibat kelebihan pasokan, pada tingkat permintaan dunia yang relatif stabil. Namun tingkat harga ini diperkirakan akan kembali meningkat, setelah mengalami *shock* pada bulan September 1999 (Drajat dan Nancy, 2000b). Meskipun demikian, penurunan harga ini telah mendorong produsen karet alam dunia untuk melakukan kesepakatan pengendalian produksi (Wahyudi *et al.*, 2001).

Kopi

Perdagangan kopi di pasar dunia saat ini dikuasai oleh kopi Arabika dengan pangsa pasar lebih dari 75 persen, sedangkan sisanya diisi oleh kopi Robusta. Akibatnya, jika terjadi perubahan volume perdagangan kopi Arabika akan berdampak langsung terhadap permintaan kopi Robusta. Kopi Arabika merupakan jenis kopi yang dihasilkan oleh negara-negara di Amerika Latin, terutama Brazil dan Kolumbia. Sedangkan kopi Robusta banyak dihasilkan oleh negara-negara yang berada di daerah tropis di kawasan Asia Pasifik dan Afrika, seperti Indonesia dan Vietnam.

Sebagai produsen utama kopi dunia, volume ekspor kopi Brazil selama 1997-2002 meningkat dengan laju 14,4 persen, dengan volume ekspor tertinggi dicapai pada tahun 2002 sebesar lebih dari 1,5 juta ton (Tabel 10). Dalam periode yang sama volume ekspor kopi India meningkat dengan laju 4,8 persen, sementara Thailand menurun dengan laju 8,5 persen. Dalam periode 1997-2002 juga terlihat bahwa nilai ekspor kopi menunjukkan penurunan di tengah peningkatan volume ekspor kopi Brazil dan India. Hal ini menunjukkan bahwa harga kopi di pasar dunia menunjukkan kecenderungan yang menurun.

Importir utama kopi dunia masih diduduki oleh Amerika Serikat yang diikuti oleh Jerman, Perancis, Jepang dan Italia. Selain sebagai konsumen utama kopi dunia, Amerika Serikat juga melakukan ekspor kopi olahan. Secara keseluruhan konsumsi kopi dunia mengalami peningkatan yang cukup stabil, dengan laju sebesar 1,9 persen/tahun (Herman dan Wardhani, 2000).

Tabel 10. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Kopi dari Negara-negara Pesaing Utama, 1997-2002

| Tahun | Brazil | | India | | Thailand | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1997 | 868.439 | 2.745.289 | 136.183 | 344.797 | 71,249 | 68.773 |
| 1998 | 995.212 | 2.330.874 | 179.605 | 334.292 | 53.487 | 84.543 |
| 1999 | 1.271.772 | 2.230.844 | 176.830 | 264.748 | 28.294 | 34.011 |
| 2000 | 967.042 | 1.559.614 | 161.508 | 174.622 | 58.448 | 41.550 |
| 2001 | 1.252.217 | 1.207.735 | 150.943 | 151.905 | 65.635 | 25.841 |
| 2002 | 1.551.410 | 1.195.531 | 164.689 | 142.590 | 7.094 | 5.587 |
| Laju (%) | 14,36 | -14,61 | 4,84 | -15,41 | -8,47 | -26,17 |

Sumber: FAO, berbagai terbitan.

Kopi Arabika dan kopi Robusta memiliki hubungan yang bersifat komplementer, karena industri pengolahan kopi menjadikan kopi Robusta sebagai pencampur bagi kopi Arabika (Wahyudi *et al.*, 2001). Saat ini ekspor kopi Indonesia terdiri atas kopi Arabika, kopi Robusta dan kopi lainnya. Volume dan nilai ekspor kopi Arabika selama 1995-2002 mengalami kenaikan dengan laju 20,3 persen dan 14,3 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor kopi Arabika mencapai US \$ 51,8 juta, tetapi tahun 1996 menurun drastis menjadi US \$ 28,3 juta. Dalam tahun-tahun berikutnya nilai ekspor kopi Arabika terus meningkat dan mencapai US \$ 76,9 juta pada tahun 2002 (Tabel 11).

Tabel 11. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Kopi Menurut Jenis Produk di Indonesia, 1995-2002.

| Tahun | Kopi Arabika | | Kopi Rubusta | | Kopi Lainnya | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1995 | 14.629 | 51.772 | 198.713 | 501.282 | 7.549 | 21.945 |
| 1996 | 10.803 | 28.280 | 327.972 | 506.471 | 24.108 | 54.080 |
| 1997 | 18.547 | 62.645 | 281.184 | 425.164 | 8.151 | 15.689 |
| 1998 | 21.872 | 59.802 | 328.494 | 512.688 | 5.291 | 6.451 |
| 1999 | 23.488 | 52.248 | 320.664 | 396.218 | 6.265 | 9.795 |
| 2000 | 27.187 | 58.243 | 306.864 | 249.066 | 3.261 | 4.523 |
| 2001 | 42.456 | 67.136 | 200.736 | 110.851 | 5.733 | 4.622 |
| 2002 | 42.295 | 76.888 | 273.525 | 135.187 | 6.938 | 6.829 |
| Laju (%) | 20,34 | 14,32 | 8,94 | -12,55 | 26,48 | 9,22 |

Sumber: Statistik Perdagangan Luar Negeri, Ekspor. BPS.

Volume ekspor kopi Robusta selama 1995-2002 menunjukkan kenaikan dengan laju 8,9 persen, sementara nilai ekspor menunjukkan penurunan sebesar 12,6 persen. Nilai ekspor kopi jenis ini pada tahun 1995 mencapai US \$ 501,3

juta, dan meningkat menjadi US\$ 512,7 juta pada tahun 1998. Setelah itu nilai ekspor ini terus menurun, di mana pada tahun 2002 hanya sebesar US\$ 135,2 juta. Untuk kopi jenis lainnya terlihat terjadinya kenaikan volume dan nilai ekspor, masing-masing sebesar 26,5 persen dan 9,2 persen.

Coklat

Produksi dan perdagangan coklat dunia saat ini dikuasai oleh tiga negara, yaitu Pantai Gading Afrika, Ghana dan Indonesia. Pada tahun 2000 Pantai Gading Afrika menguasai pasar ekspor dengan pangsa sekitar 43 persen, sedangkan Ghana dan Indonesia masing-masing sebesar 15 persen dan 14 persen (Herman, 2000; Wahyudi *et al.*, 2001).

Negara eksportir coklat dunia lainnya dengan volume dan nilai ekspor yang lebih kecil adalah Brazil, Malaysia dan India (Tabel 12). Volume dan nilai ekspor coklat dari Brazil selama 1997-2002 meningkat dengan laju 2,8 persen dan 17,0 persen. Demikian pula untuk Malaysia yang menunjukkan kenaikan dengan laju 5,1 persen untuk volume ekspor dan 9,1 persen untuk nilai ekspor. Besarnya laju kenaikan nilai ekspor dibandingkan dengan volume ekspor ini menunjukkan bahwa harga coklat di pasar dunia menunjukkan kecenderungan yang meningkat.

Importir utama coklat dunia adalah Amerika Serikat, Belanda, Jerman, Inggris dan Perancis. Negara-negara tersebut selama ini juga merupakan pengolah coklat utama dunia, sehingga bersifat disinsentif terhadap negara produsen coklat. Hal ini terlihat dari penerapan tarif yang tinggi bagi produk olahan berbahan dasar coklat, yang menyebabkan industri hilir negara-negara produsen coklat tidak berkembang (Wahyudi *et al.*, 2001).

Tabel 12. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Coklat dari Negara Pesaing Utama, 1997-2002

| Tahun | Brazil | | Malaysia | | India | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1997 | 4.915 | 7.865 | 36.000 | 50.000 | 0 | 0 |
| 1998 | 5.582 | 9.273 | 16.136 | 24.065 | 0 | 0 |
| 1999 | 3.918 | 4.758 | 25.469 | 29.449 | 78 | 13 |
| 2000 | 1.900 | 2.004 | 10.800 | 10.200 | 182 | 25 |
| 2001 | 3.272 | 3.785 | 16.284 | 14.974 | 21 | 16 |
| 2002 | 3.590 | 7.000 | 21.109 | 29.010 | 12 | 23 |
| Laju (%) | 2,84 | 17,03 | 5,09 | 9,14 | 0,67 | 33,35 |

Sumber: FAO, berbagai terbitan.

Ekspor biji coklat Indonesia terutama ditujukan ke Amerika Serikat, yang disusul dengan Singapura dan Malaysia (Herman, 2000). Volume dan nilai ekspor biji coklat Indonesia selama 1995-2002 mengalami kenaikan dengan laju 11,2 persen dan 17,6 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor biji coklat Indonesia

sebesar US \$ 224,5 juta, dan angka ini meningkat menjadi US \$ 382,5 juta pada tahun 1998. Pada tahun 2002 nilai ekspor ini meningkat lagi menjadi US \$ 521,3 juta (Tabel 13).

Volume dan nilai ekspor coklat bubuk Indonesia selama 1995-2002 menunjukkan peningkatan masing-masing sebesar 23,5 persen dan 49,7 persen. Nilai ekspor coklat bubuk pada tahun 1995 sebesar US \$ 5,5 juta, dan angka ini terus meningkat dan mencapai US \$ 49,3 juta pada tahun 2002. Sementara itu volume ekspor coklat olahan menunjukkan kenaikan dengan laju 14,7 persen, sedangkan nilai ekspor juga meningkat sebesar 12,1 persen. Nilai ekspor coklat olahan pada tahun 1995 sebesar US \$ 62,7 juta, dan angka ini meningkat menjadi US \$ 96,1 juta pada tahun 1998. Setelah itu nilai ekspor coklat olahan ini terus menurun, tetapi dalam tahun 2002 meningkat lagi menjadi US \$ 103,2 juta.

Tabel 13. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Coklat Menurut Jenis Produk di Indonesia, 1995-2002

| Tahun | Biji coklat | | Coklat olahan | | Coklat bubuk | |
|----------|--------------|--------------------|---------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1995 | 196.443 | 224.488 | 19.167 | 62.673 | 11.161 | 5.512 |
| 1996 | 274.119 | 262.847 | 24.678 | 81.667 | 13.913 | 5.113 |
| 1997 | 219.782 | 294.872 | 24.824 | 88.999 | 9.055 | 3.902 |
| 1998 | 278.146 | 382.502 | 29.880 | 96.137 | 9.584 | 4.121 |
| 1999 | 333.695 | 296.484 | 28.365 | 72.023 | 16.855 | 9.727 |
| 2000 | 333.619 | 233.052 | 32.072 | 55.438 | 22.117 | 14.354 |
| 2001 | 302.670 | 273.368 | 33.180 | 55.985 | 23.742 | 19.407 |
| 2002 | 367.464 | 521.257 | 46.959 | 103.164 | 36.616 | 49.335 |
| Laju (%) | 11,19 | 17,58 | 14,67 | 12,06 | 23,46 | 49,67 |

Sumber: Statistik Perdagangan Luar Negeri, Ekspor. BPS.

Lebih besarnya laju volume ekspor coklat olahan asal Indonesia dibandingkan nilai ekspor mencerminkan terjadinya penurunan harga. Penurunan harga coklat olahan ini disebabkan oleh terjadinya kelebihan pasokan di pasar dunia, serta penerapan tarif impor oleh Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jepang berturut-turut sebesar 18 persen, 17 persen dan 16 persen (Gibson *et al.*, 2001).

Crude Palm Oil (CPO)

Produksi CPO dunia sampai saat ini menunjukkan peningkatan. Dalam tahun 1995 produksi CPO dunia diperkirakan sekitar 15,2 juta ton. Tingkat produksi ini terus meningkat, dan tahun 2000 mencapai lebih dari 18,5 juta ton (Buana dan Fadjar, 2000). Saat ini produksi dan perdagangan CPO dunia dikuasai oleh dua negara, yaitu Malaysia dan Indonesia. Pangsa ekspor yang dikuasai oleh kedua negara tersebut pada tahun 2000 masing-masing sebesar 66 persen dan 22 persen (Wahyudi *et al.*, 2001).

Negara produsen CPO lain di kawasan ASEAN adalah Thailand dan Vietnam. Volume dan nilai ekspor CPO Thailand selama 1997-2002 meningkat dengan laju 65,1 persen dan 32,6 persen, sedangkan Malaysia hanya meningkat dengan laju 7,4 persen dan 0,2 persen (Tabel 14). Sementara itu, volume dan nilai ekspor CPO Vietnam meningkat dengan laju 4,2 persen. Peningkatan ekspor CPO dari Thailand perlu diamati, karena pada tahun 2001 mencapai 180 ribu ton, meskipun tahun 2002 kembali menurun menjadi sekitar 82 ribu ton. Secara keseluruhan, selama 1995-2000 volume ekspor CPO dunia meningkat dengan laju 2,2 persen (Buana dan Fadjar, 2000).

Ekspor CPO dunia mendapat saingan dari minyak nabati lain, utamanya minyak kedelai. Dalam tahun 1997 pangsa ekspor CPO sebesar 35 persen dari ekspor minyak nabati dunia, sedangkan minyak kedelai sebesar 23 persen (Wahyudi *et al.*, 2001). Pangsa ekspor CPO ini terus meningkat, di mana pada tahun 2000 mencapai 41 persen dari total ekspor minyak nabati dunia. Untuk melindungi produksi minyak nabati domestiknya, Amerika Serikat dan Jepang menerapkan tarif impor sebesar 17 persen dan 72 persen (Gibson *et al.*, 2001).

Tabel 14. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Minyak Kelapa Sawit dari Negara Pesaing Utama, 1997-2002

| Tahun | Thailand | | Malaysia | | Vietnam | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1997 | 52.690 | 32.046 | 7.489.970 | 3.838.650 | 20.500 | 11.000 |
| 1998 | 26.366 | 16.422 | 7.290.179 | 4.492.705 | 26.200 | 14.000 |
| 1999 | 24.330 | 8.663 | 8.584.640 | 3.738.325 | 30.200 | 16.500 |
| 2000 | 37.150 | 12.520 | 8.140.720 | 2.558.723 | 44.500 | 24.000 |
| 2001 | 180.092 | 42.768 | 10.002.494 | 2.534.879 | 44.000 | 24.000 |
| 2002 | 81.951 | 31.110 | 10.448.744 | 3.824.429 | 14.000 | 7.300 |
| Laju (%) | 65,06 | 32,57 | 7,45 | 0,19 | 4,22 | 4,20 |

Sumber: FAO, berbagai terbitan.

Ekspor CPO Indonesia sebagian besar didominasi oleh minyak kelapa sawit dan minyak biji kelapa sawit. Ekspor minyak kelapa sawit (CPO) Indonesia terutama ditujukan ke Belanda, India, Jerman, Italia dan China. Selama 1995-2002 volume ekspor CPO Indonesia meningkat sebesar 35,8 persen, sementara nilai ekspor meningkat dengan laju 23,0 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor CPO sebesar US \$ 590,5 juta, dan angka ini meningkat menjadi US \$ 892,0 juta pada tahun 2002 (Tabel 15).

Minyak biji kelapa sawit merupakan salah satu komoditas ekspor yang mulai dikembangkan sejak tahun 1988. Ekspor komoditas ini bersama produk sawit lainnya terutama ditujukan ke Belanda, Amerika Serikat, Brazil, Spanyol dan Italia. Selama 1995-2002 volume dan nilai ekspor minyak sawit lainnya meningkat masing-masing dengan laju 61,4 persen dan 46,9 persen. Nilai ekspor

komoditas ini meningkat dari US \$ 156,9 juta pada tahun 1995 menjadi US \$ 1.200,4 juta pada tahun 2002.

Tabel 15. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Minyak Kelapa Sawit Menurut Jenis Produk di Indonesia, 1995-2002

| Tahun | CPO | | Minyak sawit lainnya | |
|----------|--------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1995 | 1.004.403 | 590.496 | 260.621 | 156.918 |
| 1996 | 986.363 | 487.032 | 685.594 | 338.383 |
| 1997 | 1.448.362 | 699.056 | 1.519.227 | 747.044 |
| 1998 | 403.843 | 220.634 | 1.075.435 | 524.643 |
| 1999 | 865.427 | 269.987 | 2.433.560 | 844.255 |
| 2000 | 1.817.664 | 476.438 | 2.292.363 | 610.840 |
| 2001 | 1.849.142 | 406.409 | 3.504.076 | 674.497 |
| 2002 | 2.804.792 | 891.999 | 3.528.916 | 1.200.405 |
| Laju (%) | 35,81 | 23,03 | 61,36 | 46,90 |

Sumber: Statistik Perdagangan Luar Negeri, Ekspor. BPS.

Lada

Produksi dan perdagangan lada dunia saat ini dikuasai oleh tujuh negara, yaitu India, Indonesia, Brazil, Vietnam, Malaysia, Thailand dan China. Dalam tahun 1995 pangsa produksi lada India mencapai 30,2 persen, Indonesia 18,1 persen, Brazil dan Vietnam 12,1 persen, Malaysia 10,9 persen, Thailand 6,2 persen dan China sebesar 6,0 persen (Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 1995).

Volume dan nilai ekspor lada dari China dan Thailand selama 1997-2002 menunjukkan peningkatan. Volume dan nilai ekspor lada dari China meningkat dengan laju 46,0 persen dan 30,0 persen, sementara Thailand juga meningkat dengan laju 4,5 persen dan 0,2 persen (Tabel 16). Sedangkan untuk India terlihat bahwa volume dan nilai ekspor menurun masing-masing dengan laju 7,0 persen dan 17,6 persen.

Ekspor lada Indonesia dalam bentuk lada putih, lada hitam dan lada bubuk sebagian besar ditujukan ke Singapura, Amerika Serikat, Jerman, Jepang dan Belanda (Damanik, 2001). Selama 1995-2002 volume dan nilai ekspor lada hitam Indonesia mengalami kenaikan masing-masing sebesar 16,5 persen dan 11,8 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor lada hitam Indonesia mencapai US \$ 47,9 juta, dan angka ini meningkat menjadi hampir US \$ 96,0 juta pada tahun 2000. Namun pada tahun 2002 nilai ekspor ini menurun drastis menjadi US \$ 29,2 juta (Tabel 17).

Tabel 16. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Lada dari Negara Pesaing Utama, 1997-2002

| Tahun | China | | India | | Thailand | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1997 | 4.026 | 15.899 | 35.403 | 131.172 | 802 | 1.932 |
| 1998 | 1.693 | 4.642 | 32.859 | 146.020 | 502 | 2.006 |
| 1999 | 3.719 | 10.657 | 35.636 | 164.402 | 857 | 3.082 |
| 2000 | 1.413 | 4.003 | 19.125 | 70.617 | 620 | 2.010 |
| 2001 | 2.079 | 7.378 | 19.641 | 41.589 | 437 | 942 |
| 2002 | 5.890 | 12.483 | 21.066 | 35.900 | 639 | 1.239 |
| Laju (%) | 46,03 | 29,97 | -7,02 | -17,58 | 4,47 | 0,22 |

Sumber: FAO, berbagai terbitan.

Tabel 17. Perkembangan Volume dan Nilai Ekspor Komoditas Lada Menurut Jenis Produk di Indonesia, 1995-2002

| Tahun | Lada putih | | Lada lainnya | | Lada hitam | |
|----------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|--------------------|
| | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) | Volume (ton) | Nilai (x000 US \$) |
| 1995 | 14.935 | 52.486 | 1.035 | 2.021 | 21.648 | 47.883 |
| 1996 | 16.073 | 52.929 | 1.906 | 4.171 | 17.244 | 36.425 |
| 1997 | 20.514 | 115.732 | 1.130 | 3.171 | 10.258 | 38.023 |
| 1998 | 16.257 | 95.257 | 1.214 | 4.135 | 19.948 | 82.585 |
| 1999 | 23.119 | 137.420 | 702 | 2.133 | 10.956 | 44.905 |
| 2000 | 33.005 | 114.658 | 2.137 | 4.617 | 27.545 | 95.986 |
| 2001 | 28.301 | 57.813 | 1.984 | 2.313 | 21.669 | 37.609 |
| 2002 | 41.343 | 58.969 | 852 | 1.061 | 21.019 | 29.168 |
| Laju (%) | 18,76 | 11,70 | 21,27 | 10,97 | 16,52 | 11,79 |

Sumber: Statistik Perdagangan Luar Negeri, Ekspor. BPS.

Volume ekspor lada putih Indonesia selama 1995-2002 mengalami kenaikan sebesar 18,8 persen, sementara nilai ekspor juga meningkat sebesar 11,7 persen. Dalam tahun 1995 nilai ekspor lada putih mencapai US \$ 52,5 juta, dan angka ini meningkat menjadi US \$ 137,4 juta pada tahun 1999. Nilai ekspor tersebut selanjutnya menurun lagi dan mencapai US \$ 59,0 juta pada tahun 2002. Untuk nilai ekspor komoditas lada lainnya juga terlihat kecenderungan yang meningkat, meskipun pada tahun 2002 hanya mencapai US \$ 1,1 juta.

KEBIJAKAN PERDAGANGAN KOMODITAS PERTANIAN MASA MENDATANG

Kebijakan perdagangan komoditas pertanian Indonesia dapat dibedakan atas peran komoditas itu dalam perdagangan internasional, yaitu: (1) Melakukan proteksi terhadap komoditas substitusi impor, khususnya komoditas-komoditas yang banyak diusahakan oleh petani. Komoditas yang dijadikan pilihan untuk mendapat proteksi adalah beras, jagung, kedelai dan gula; (2) Melakukan promosi terhadap komoditas-komoditas promosi ekspor, khususnya komoditas-komoditas perkebunan yang banyak diusahakan oleh petani. Komoditas yang dijadikan pilihan untuk mendapat promosi adalah karet, kopi, coklat, CPO dan lada.

Untuk operasionalisasi kebijakan yang harus diemban pemerintah, perlu diperhatikan tiga pilar yang merupakan elemen kebijakan yang terdapat dalam perjanjian perdagangan komoditas pertanian (*AoA*). Ketiga pilar itu adalah: (1) Akses pasar; (2) Subsidi domestik; dan (3) Subsidi ekspor. Ketiga pilar itu terkait yang satu dengan yang lainnya, sehingga tidaklah tepat apabila melihat perjanjian itu dari aspek akses pasar saja, dengan melupakan pilar yang lainnya. Subsidi ekspor komoditas pertanian yang dilakukan oleh suatu negara, misalnya, akan berdampak luas terhadap pasar ekspornya, sehingga berpengaruh buruk terhadap daya saing ekspor negara lain yang tidak memberikan subsidi ekspor. Demikian pula subsidi domestik yang diberikan oleh suatu negara terhadap petaninya, dapat menimbulkan persaingan yang tidak sehat, karena petani di negara itu mampu menghasilkan produk dengan biaya yang lebih rendah. Dalam konteks ini, perhatian yang selama ini diberikan oleh pemerintah terhadap akses pasar untuk komoditas beras, jagung, kedelai dan gula, hendaknya dapat diperluas dengan memanfaatkan pilar-pilar lainnya serta mencakup berbagai komoditas promosi ekspor.

Untuk itu, kebijakan perdagangan komoditas pertanian dalam jangka menengah dan jangka panjang, harus didasarkan atas sasaran sebagai berikut:

1. Memberikan proteksi terhadap komoditas beras, agar 95 persen dari kebutuhan nasional dapat dipenuhi dari produksi beras di dalam negeri;
2. Memberikan proteksi terhadap komoditas jagung, kedelai dan gula, agar 80 persen dari kebutuhan nasional dapat dipenuhi dari produksi jagung, kedelai dan gula di dalam negeri;
3. Meningkatkan ekspor CPO dengan laju 10 persen/tahun, sementara untuk komoditas karet, kopi, coklat dan lada dapat meningkat dengan laju 5 persen/tahun;
4. Menyediakan subsidi domestik dalam bentuk subsidi pupuk dan bunga kredit, sehingga para petani dapat meningkatkan kualitas dan produktivitas produk yang dihasilkan.

Satu catatan yang harus diperhatikan dalam kebijakan perdagangan di Sektor Pertanian adalah adanya keberpihakan pemerintah ke pada petani produsen. Contoh klasik dari ketidak-berpihakan pemerintah terhadap petani produsen, terlihat dari penerapan pajak ekspor produk-produk minyak sawit dengan suatu skema yang menetapkan harga patokan kena pajak. Untuk CPO ditetapkan harga patokan sebesar US \$ 435/ton, dan apabila harga *fob* di atas itu, maka selisihnya akan dikenakan pajak ekspor dengan tingkatan yang berbeda. Penerapan kebijakan ini ternyata tidak saja merugikan petani kelapa sawit dan produsen CPO, tetapi juga memberikan efek yang negatif terhadap penerimaan pemerintah (Marks *et al.*, 1998). Fenomena ini sesuai dengan ungkapan Kravis (1970) yang menyatakan bahwa ekspor Sektor Pertanian tidak pernah memperoleh insentif yang memadai untuk berkembang, sehingga petani produsen tetap menghadapi berbagai kesulitan di tengah peningkatan permintaan pangan dunia.

Untuk mencapai sasaran perdagangan komoditas pertanian seperti diuraikan di atas, maka diperlukan kebijakan program sebagai berikut:

1. Program peningkatan kualitas dan daya saing komoditas beras, jagung, kedelai dan gula melalui peningkatan efisiensi pada kegiatan produksi, pasca panen dan pengolahan hasil;
2. Program Penelitian dan Pengembangan Padi, Jagung dan Kedelai yang diarahkan untuk menciptakan dan mengembangkan varietas yang sesuai dengan permintaan di pasar domestik dan pasar dunia. Untuk itu, orientasi penelitian pemuliaan dan bioteknologi tanaman pangan harus diubah, dari menghasilkan varietas yang berdaya hasil tinggi menjadi varietas dengan kualitas yang sesuai dengan permintaan.
3. Program Pengembangan Industri Pertanian, khususnya komoditas perkebunan, yang berorientasi pada pengembangan produk-produk yang sesuai dengan permintaan di pasar dunia. Cepatnya perubahan permintaan di pasar dunia harus dapat diantisipasi, sehingga produk ekspor yang dihasilkan dapat dijual dengan harga yang lebih tinggi.
4. Sementara itu, Atase Perdagangan dan Atase Pertanian yang ada dapat dimanfaatkan sebagai “intelijen” yang memberikan informasi terhadap setiap perubahan perilaku konsumen di negara-negara tujuan ekspor. Dengan demikian, industri pertanian di dalam negeri dapat melakukan penyesuaian terhadap perubahan permintaan di pasar dunia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. 2000. Laporan Mingguan No. 2109, 31 Maret 2000. Bank Indonesia, Jakarta.
- Buana, L. dan U. Fadjar. 2000. Perkembangan dan Prospek Komoditas Minyak Sawit, hal. 61-63. Dalam Tinjauan Komoditas Perkebunan, Vo. 1 No. 1, September 2000.

- Damanik, S. 2001. Analisis Penawaran dan Permintaan Lada Indonesia di Pasar Internasional, hal. 113-119. *Jurnal Penelitian Tanaman Industri*, Vol. 7, No. 4, Desember 2001.
- Departemen Perindustrian dan Perdagangan. 1995. *Perkembangan Perdagangan Internasional Komoditi Lada*. Prosiding Seminar Sehari: Prospek Lada Indonesia 1996, Cisarua – Bogor, 18 Desember 1995.
- Dillon, H.S., M.H. Sawit, P. Simatupang and S. R. Tabor. 1999. *Rice Policy: A Framework for the Next Millenium*. Report prepared to BULOG, No. 23, 1999.
- Dradjat, B. dan C. Nancy. 2000a. *Perkembangan Karet Alam Dunia 1995-1999*, hal. 3-11. Dalam *Tinjauan Komoditas Perkebunan*, Vo. 1 No. 1, September 2000.
- Drajat, B. dan C. Nancy. 2000b. *Prospek Karet Alam Tahun 2000-2001*, hal. 13-16. Dalam *Tinjauan Komoditas Perkebunan*, Vo. 1 No. 1, September 2000.
- Duncan, R., D. Robertson and Y. Yang. 1999. *Analysis of the Benefits and Challenges Facing Asian and Pasific Agricultural Exporting Countries in the Post-Uruguay Round Period*, p. 1 - 111. In *Benefits and Challenges Facing Asia-Pacific Agricultural Trading Countries in the Post-Uruguay Round Period*. Studies in Trade and Investment, No. 11, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), United Nation, Bangkok.
- Feridhanusetyawan, T. 1998. *The Impact of Trade Liberalization on Welfare and Employment in ASEAN*. Working Paper No. 98.05, ACIAR Indonesia Research Project.
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). 1994. *Indonesia's Schedules of Market Accession Concessions*. Schedules XXI - Indonesia.
- Gibson, P., J. Wainio, D. Whitley and M. Bohman. 2001. *Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets*. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 796.
- Herman dan S. Wardhani. 2000. *Perkembangan dan Prospek Komoditas Kopi*, hal. 47-51. Dalam *Tinjauan Komoditas Perkebunan*, Vo. 1 No. 1, September 2000.
- Herman dan S. Wardhani. 2000. *Perkembangan dan Prospek Komoditas Kakao*, hal. 55-58. Dalam *Tinjauan Komoditas Perkebunan*, Vo. 1 No. 1, September 2000.
- Kartadjoemena, H.S. 1997. *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Kravis, I. B. 1970. *Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and twentieth Centuries*, p. 850-872. *Economic Journal*, Vol.80 No. 320.
- Marks, S.V., D.F. Larson and J. Pomeroy. 1998. *Economic Effects of Taxes on Exports of Palm Oil Products*, p. 37-58. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 34, No. 3, Dec. 1998.
- Nainggolan, K. 2000. *Constraints and Consequences of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia*. Paper presented at the Seminar on Policy Analysis of Linkages between Indonesia's Agricultural Production, Trade and Environment, Jakarta 12 June 2000.

- Pangestu, M. 1996a. Managing Economic Policy Reforms in Indonesia, p. 1-29. In M.Pangestu: Economic Reform, Deregulation and Privatization; The Indonesian Experience. Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.
- Pangestu, M.. 1996b. Trade Policy Reforms in Indonesia: Towards an Explanation, p. 30-66. In M.Pangestu: Economic Reform, Deregulation and Privatization; The Indonesian Experience. Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.
- Pranolo, T. 2001. Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan, hal. 211-243. Dalam Bunga Rampai Ekonomi Beras (Penyunting: A. Suryana dan S. Mardianto). Penerbit LPEM-UI, Jakarta.
- Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (PSE). 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula terhadap Realokasi Sumberdaya Produksi Pangan dan Pendapatan Petani; Laporan Hasil Penelitian. PSE, Bogor.
- Sawit, M. H. 2003. Indonesia dalam Perjanjian Pertanian WTO: Proposal Harbinson, hal. 55-66. Analisis Kebijakan Pertanian (AKP), Vol. 1, No. 1, Maret 2003.
- Sudardjat, S. 2003. Operasionalisasi Program Terobosan Menuju Kecukupan Daging Sapi tahun 2005, hal. 9-13. Analisis Kebijakan Pertanian (AKP), Vol. 1, No. 1, Maret 2003.
- Surono, S. 2001. Perkembangan Produksi dan Kebutuhan Impor Beras serta Kebijakan Pemerintah untuk Melindungi Petani, hal. 41-58. Dalam Bunga Rampai Ekonomi Beras, A. Suryana dan S. Mardianto (Penyunting). Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Wahyudi, A., D. Djaenudin, S. Wulandari dan Erwidodo. 2001. Dinamika dan Antisipasi Pengembangan Hasil Perkebunan, hal. 222-250. Dalam Prosiding Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 Ke Depan; Buku I. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Warr, P.G. 1997. The Uruguay Round and the Developing Countries: Thailand and the Philippines, p. 142-165. The Developing Economics, Vol. XXXV, No. 2, June 1997.