

ANALISIS OUTLOOK PANGAN 2015-2019



**PUSAT KEBIJAKAN PERDAGANGAN DALAM NEGERI
BADAN PENGAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN
KEMENTERIAN PERDAGANGAN**

2014

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak azasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945. Pemenuhan kebutuhan pangan juga terkait dengan upaya peningkatan kualitas kesehatan masyarakat sehingga diperoleh kualitas sumberdaya Indonesia yang mempunyai daya saing yang tangguh dan unggul sebagai bangsa. Disisi lain masalah kerawanan pangan masih merupakan isu penting yang harus segera ditangani. Pada skala dunia, FAO (2010) memperkirakan lebih dari 900 juta penduduk dunia masih akan terancam kelaparan dan rawan pangan. Hal ini dikarenakan saat ini pangan tidak hanya berfungsi sebagai pangan tetapi juga bahan baku industri biofuel sehingga terjadi persaingan di dalam penggunaannya.

Menurut USDA dan *Goldman Sachs Commodities Research* (2014), sejak tahun 2000 hasil pertanian tidak hanya dibutuhkan untuk kebutuhan pangan dan pakan, tetapi juga untuk energi. Tetapi sampai 10 tahun ke depan, kebutuhan hasil pertanian untuk pangan dan pakan masih akan tetap dominan. Hasil penelitian Puska PDN (2013) juga menunjukkan bahwa antara permintaan dan penawaran beberapa pangan sampai dengan 2050 gap-nya semakin besar dimana tingkat permintaan lebih besar daripada penawaran. Kondisi tersebut memungkinkan ketergantungan impor semakin tinggi. Artinya, dinamika pangan di dalam negeri akan sangat dipengaruhi oleh dinamika pangan di luar negeri.

Selain itu, kondisi lingkungan global juga menjadi tantangan berat di dalam pemenuhan kebutuhan pangan di dalam negeri. Menurut Firmansyah (2012), perekonomian Indonesia pada tahun 2012 telah menerima dampak atas pelemahan ekonomi global, secara akumulatif Januari-November 2012, deficit Neraca Perdagangan Indonesia (NPI) mencapai 1,33 miliar dollar AS dengan nilai impor mencapai 176,09 miliar dollar AS dan ekspor sebesar 174,76 miliar dollar AS, Pada 2013, potensi ancaman krisis dunia masih tetap tinggi yang bersumber pada pemulihan krisis di Zona Eropa dan pelemahan ekonomi Amerika Serikat akibat program pengetatan belanja publik dan kenaikan pajak. Selain itu juga, akibat adanya perubahan iklim dan cuaca ikut meningkatkan volatilitas harga pangan dunia, Dampak lingkungan global cukup besar terhadap harga pangan di dalam negeri. Contoh Indonesia mendapatkan ujian dari meningkatnya harga sejumlah komoditas pangan dunia seperti kedelai akibat tidak

tercapainya target produksi negara penghasil utama, Salah satu faktor yang menyebabkan hal ini yaitu kekeringan yang terjadi di Amerika Serikat ditambah dengan aksi borong negara importer untuk mengamankan pasokan dalam negerinya. Kondisi ini berdampak pada kedelai impor naik cukup tinggi dan harga kedelai dalam negeri melonjak. Resiko akan hal ini masih akan tetap tinggi mengingat *unpredictability* perubahan iklim dan cuaca pada 2014.

Peningkatan kebutuhan konsumsi pangan pasti akan terjadi seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Jumlah penduduk tahun 2010 sebesar 237,5 juta jiwa, dimana 53,45% berada di Pulau Jawa dengan laju pertumbuhan sebesar 1,49%, (BPS, 2011). Diperkirakan pada tahun 2019, penduduk Indonesia berjumlah 250 juta. Di satu sisi alih fungsi lahan pertanian di Indonesia cenderung meningkat dari penggunaan pertanian ke non pertanian. Padahal sektor pertanian memiliki peran strategis sebagai lokomotif pembangunan nasional karena berkontribusi secara nyata dalam penyediaan pangan bagi lebih dari 245 juta penduduk di negeri ini dan secara empiris telah terbukti mampu meredam dari krisis pangan. Kebijakan pembangunan pertanian nasional yang dituangkan dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014, diarahkan untuk mencapai empat target sukses, yaitu: (1) Pencapaian Swasembada untuk komoditas kedelai, daging, gula dan Swasembada Berkelanjutan untuk komoditas beras dan jagung; (2) peningkatan Diversifikasi Pangan; (3) Peningkatan Nilai Tambah, Daya Saing, dan Ekspor, (4) peningkatan kesejahteraan petani. Dari sisi produksi, telah disadari bahwa untuk mencapai program tersebut, tidaklah mudah dengan masih adanya beberapa permasalahan mendasar untuk pembangunan pertanian dan peningkatan ketahanan pangan.

Menurut Sumaryanto (2009) mengemukakan kendala yang dihadapi dalam peningkatan ketersediaan produksi pangan per kapita terutama adalah: (1) pertumbuhan luas panen sangat terbatas karena (i) laju perluasan lahan pertanian baru sangat rendah dan (ii) konversi lahan pertanian ke non pertanian sulit dikendalikan, (iii) degradasi sumberdaya air dan kinerja irigasi serta turunnya tingkat kesuburan fisik dan kimia lahan pertanian; dan (2) adanya gejala kemandegan dalam pertumbuhan produktivitas. Menyikapi berbagai kendala tersebut, maka pemanfaatan sumberdaya pertanian dan pangan harus dilakukan secara efisien dan optimal agar pangan yang dibutuhkan dapat dipenuhi. Jika tidak, maka ketergantungan impor masih akan tinggi. Karena itu perlu dirumuskan kebijakan pangan yang mendukung ketahanan pangan dan bersifat proaktif.

Perumusan kebijakan tersebut perlu didukung oleh data prospek pasar pangan serta analisis kebijakan yang terkait.

Mengacu pada upaya kebijakan pemerintah jangka menengah dan panjang hingga tahun 2019 yaitu menjaga stabilisasi harga, menjaga defisit neraca perdagangan tidak semakin memburuk serta *good governance* perlu penelahaan pasar pangan secara komprehensif serta kebijakan terkait sehingga tercipta daya saing produk dan *accessibility* pangan. Oleh karena itu, dalam rangka memperbaiki kondisi pasar pangan di dalam negeri periode tahun 2015-2019 outlook pangan yang dapat memberikan gambaran dinamika kondisi pangan di dalam negeri dan luar negeri secara komprehensif sangat penting. Implikasi dari outlook tersebut adalah mendapatkan gambaran langkah-langkah kebijakan yang harus menjadi prioritas dalam memperbaiki kondisi pasar pangan di dalam negeri. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan (1) menggambarkan kondisi pasar pangan di dalam negeri dan luar negeri khususnya periode 2008-2013, (2) menyusun outlook pangan tahun 2015 -2019 baik untuk pasar luar negeri maupun dalam negeri. Serta (3) memberikan rekomendasi kebijakan guna memperbaiki pasar pangan di Indonesia

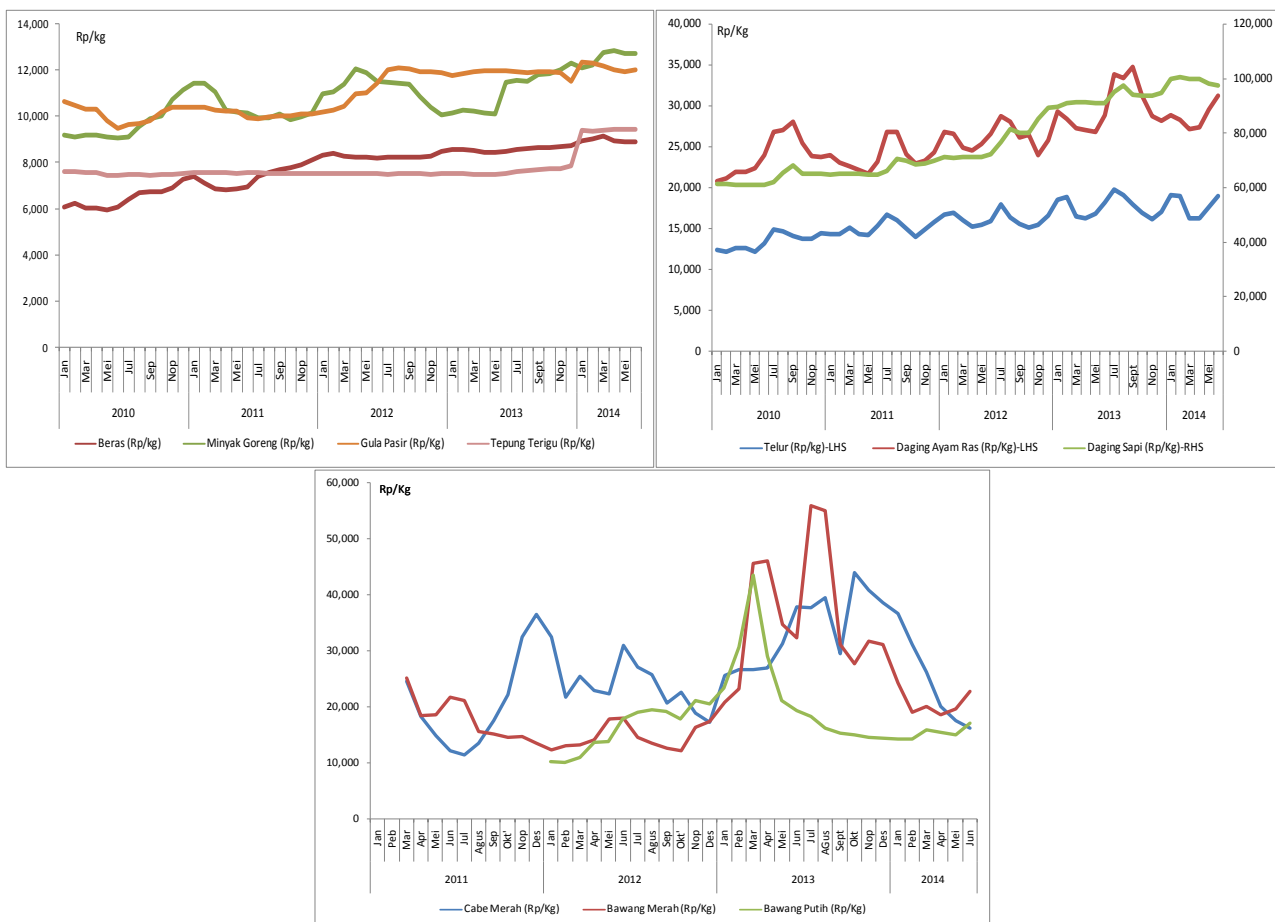
PASAR DOMESTIK DAN PASAR LUAR NEGERI KOMODITI PANGAN

Pasar Domestik

Perkembangan pasar pangan domestik diwarnai dengan belum adanya angka kebutuhan masyarakat akan pangan sehingga berdampak pada kekurangan pasokan yang berimplikasi pada kenaikan harga pangan terutama menjelang hari raya lebaran, Idul Adha, Natal dan Tahun baru. Pola ini terus berlanjut setiap tahun yang berdampak pada kesimbangan harga komoditi pangan pada titik harga yang baru dan umumnya cenderung menjadi lebih tinggi. Tingginya harga produk pangan pokok di dalam negeri menunjukkan bahwa masih ada gap antara produksi dengan konsumsi/kebutuhan. Oleh karena itu, Ketersediaan pasokan sangat penting dengan mekanisme distribusi yang efisien menjadikan produk pangan dapat diakses oleh masyarakat dengan harga yang terjangkau. kedepan, upaya peningkatan produksi pangan menjadi langkah prioritas dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat.

Secara historis pergerakan harga pangan yang dalam tulisan ini terbagi pada 3 (tiga) kelompok yaitu pangan produk hasil industri (beras, minyak goreng, tepung terigu dan gula); produk pangan hasil peternakan (daging ayam, telur dan daging sapi) serta produk hortikultura (cabai, bawang merah, bawang putih) menunjukkan pola harga yang relatif berfluktuasi dalam periode 5 (lima) tahun terakhir. Fluktuasi harga yang cukup tinggi terlihat pada produk hortikultura seperti cabe, bawang merah dan bawang putih (Gambar 1). Produksi produk hortikultura sangat dipengaruhi oleh musim sehingga belum dijamin kontinuitas produksi.

Secara umum, fluktuasi harga pangan di dalam negeri masih cukup tinggi, namun masih pada kisaran target yang ditetapkan yaitu antara 5-9%. Selain volatilitas harga secara nasional, disparitas harga antar daerah/wilayah juga masih cukup tinggi. Kondisi ini menunjukkan bahwa kondisi wilayah Indonesia yang kepulauan menjadikan distribusi pangan membutuhkan penanganan yang serius sehingga kecukupan pasokan pangan di setiap wilayah dapat terpenuhi. Ada banyak factor yang mempengaruhi kelancaran sistem distribusi pangan, antara lain (1) faktor cuaca, (2) iklim yang ekstrim, (3) infrastruktur serta (4) kebijakan pemerintah daerah.



Sumber: BPS, diolah

Gambar 1. Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok Domestik

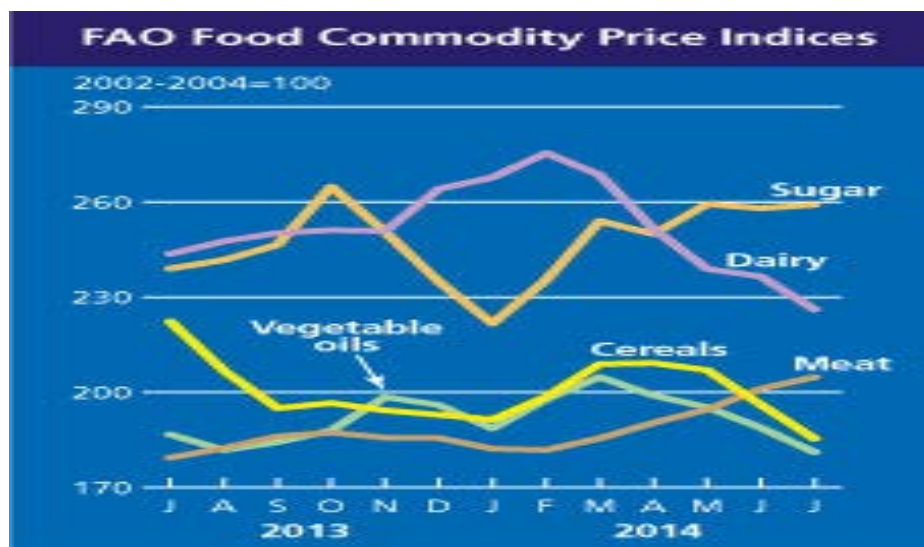
Pasar Global

Perkembangan pasar global produk pangan diwarnai dengan pengalihan fungsi pangan sebagai bahan alternative energy. Situasi ini menjadikan harga pangan menjadi bersaing dan menyebabkan mulai berkurangnya ketersediaan. Paling tidak terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi sebab mengapa masalah ketahanan pangan perlu diperbincangkan. *Pertama*, bahwa pangan adalah hak azasi manusia yang didasarkan atas 4 (empat) hal, yaitu (1) Universal Declaration of Human Right (1948) dan The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (1966) yang menyebutkan bahwa “*everyone should have an adequate standard of living, including adequate food, cloothing, and housing and that the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition*”.; (2) *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996* yang ditanda tangani oleh 112 kepala negara atau pejabat tinggi dari 186 negara peserta, dimana Indonesia menjadi salah satu di antara penandatangannya. Isinya adalah pemberian tekanan pada human right to adequate food (hak atas pemenuhan kebutuhan pangan secara cukup), dan perlunya aksi bersama antar negara untuk mengurangi kelaparan, dan (3) Millenium Development Goals (MDGs) menegaskan bahwa tahun 2015 setiap negara termasuk Indonesia menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuhnya.

Kedua, kondisi obyektif Indonesia masih berkuat pada masalah gizi. Masalah gizi tersebut berakar pada masalah ketersediaan, distribusi, keterjangkauan pangan, kemiskinan, pendidikan dan pengetahuan serta perilaku masyarakat. Dengan demikian masalah pangan dan gizi merupakan permasalahan berbagai sektor dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Selain itu, jumlah penduduk Indonesia yang besar dan tersebar dalam berbagai wilayah memerlukan penanganan ketahanan pangan yang terpadu. Penanganan ketahanan pangan dimaksud memerlukan perencanaan lintas sektor dan dengan sasaran serta tahapan yang jelas dan terukur dalam jangka menengah maupun panjang.

Ketiga, perubahan kondisi global yang menuntut kemandirian. Perubahan dimaksud tercermin dari: harga pangan internasional yang mengalami lonjakan drastis dan tidak menentu, adanya kecenderungan negara-negara yang bersikap egois; mementingkan kebutuhannya sendiri, adanya kompetisi penggunaan komoditas pertanian (pangan vs pakan vs energi), terjadinya resesi ekonomi global, dan adanya serbuan pangan asing (“westernisasi diet”). Perubahan kondisi global tersebut sangat berpotensi menjadi penyebab gizi lebih dan meningkatkan ketergantungan pada impor. Memperbincangkan masalah pangan tidak dapat dipisahkan dari masalah harga pangan

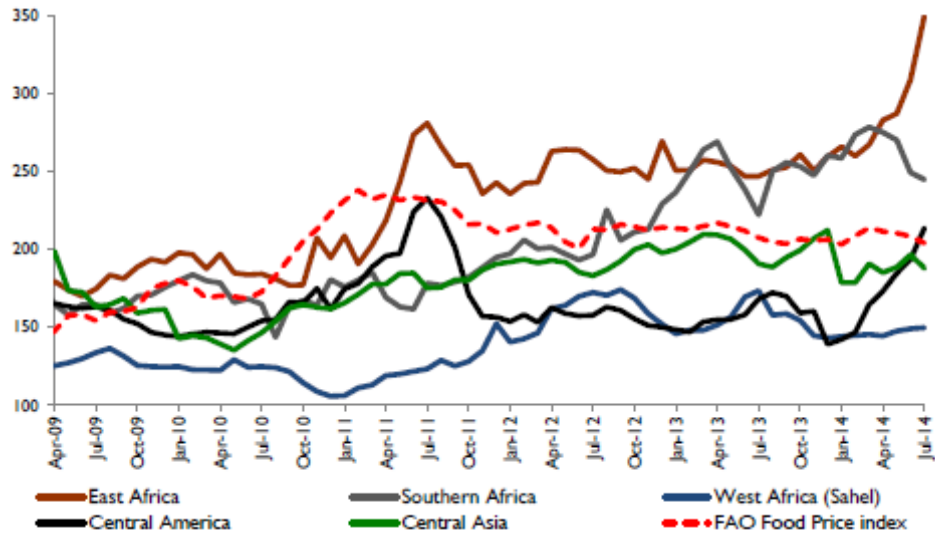
sebagai salah satu aspek yang mencerminkan ketersediaan atau produksi pangan sekaligus permintaan atau konsumsi pangan. Perkembangan indeks harga beberapa komoditas pangan dunia selama tahun 2013-2014 ditunjukkan pada Gambar 2:



Sumber: FAO, 2014

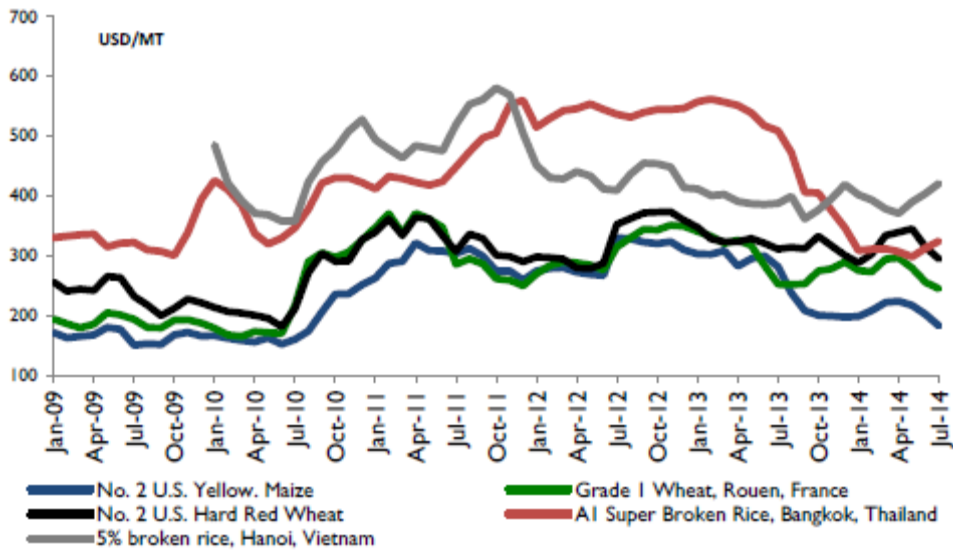
Gambar 2. Perkembangan indeks harga beberapa komoditas pangan dunia, Tahun 2013-2014

Dalam konteks perdagangan komoditi pangan dunia, FAO memprediksi impor pangan pada tahun 2014 akan stabil pada level US\$ 1,29 triliun. Besarnya nilai impor tersebut dibebankan atas besarnya impor produk pangan hewan yang meningkat baik volume maupun harga. Secara agregat besaran Indeks Harga Komoditi Pangan pada tahun 2014 menunjukkan penurunan dari level tertinggi sebesar 185,04 pada bulan April menjadi 171,99 pada bulan Juli. Meski secara agregat indeks harga turun, namun untuk komoditi daging dan gula besaran indeks harga mengalami kenaikan (Gambar 2).



Sumber: FAO dan FEWS NET, 2014

Gambar 3. Indeks Harga Regional dan Indeks Harga Pangan FAO, (April 2009-Juli 2014)



Sumber: FAO dan Worldbank, 2014

Gambar 4. Perkembangan Beberapa Harga Komoditi Pangan di Pasar Internasional (April 2009-Juli 2014)

Harga internasional untuk beras diprediksi akan tetap stabil selama 2014 akibat cukupnya pasokan dari produksi global. Sementara komoditi bijia-bijian lainnya seperti jagung dan gandum akan turun sehubungan dengan pasokan yang meningkat pada tahun

2014-2015. Meski produksi meningkat, namun kemungkinan terjadinya El Nino diprediksi akan terus berlanjut hingga akhir 2014 di beberapa wilayah di antaranya wilayah Amerika Tengah. Hal ini akan mempengaruhi produksi pangan global pada akhir tahun 2014 hingga awal 2015.

Produksi gandum dunia tahun 2014-2015 diproyeksikan mencapai rekor tertinggi sehubungan dengan meningkatnya produksi di Uni Eropa, Brazil, India, Cina, Rusia dan Ukraina. Meningkatnya pasokan gandum global akan meningkatkan jumlah stok dan mengakibatkan turunnya harga. Sebagaimana gandum, harga jagung dunia juga diprediksi akan turun sehubungan dengan meningkatnya produksi di beberapa negara produsen dan pengeksport jagung seperti Amerika Serikat, Cina, dan Brazil. (AMIS dan FAO, 2014). Bahkan produksi jagung dunia selama 2014 ini diperkirakan masih pada level tertinggi.(USDA FAS, 2014).

OUTLOOK PANGAN 2015-2019

Outlook jangka menengah (2014-2019) dengan mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan strategis baik yang bersifat global maupun spesifik dan implikasinya terhadap pasar pangan dunia di masa yang akan datang, untuk beberapa komoditi pangan dijelaskan sebagai berikut:

Beras

Harga internasional untuk beras diprediksi akan tetap stabil selama 2014 akibat cukupnya pasokan dari produksi global. Meski produksi meningkat, namun kemungkinan terjadinya El Nino diprediksi akan terus berlanjut hingga akhir 2014 di beberapa wilayah di dunia. Hal ini akan mempengaruhi produksi pangan global pada akhir tahun 2014 hingga awal 2015. Proyeksi permintaan/konsumsi dan produksi/penawaran total beras tahun 2014-2050 akan terus meningkat. Namun demikian, pada tahun 2014, beras masih akan mengalami defisit produksi sebesar 71,818-78.639 ton. Surplus produksi mulai diraih pada tahun 2015 yang diproyeksikan akan mencapai 693-1.113 ribu ton. Surplus tersebut akan terus meningkat sampai dengan tahun 2050 yang akan mencapai 28.962-35.933 ribu ton. Pada Skenario III (optimis) menghasilkan surplus beras paling besar, sedangkan Skenario I (pesimis) menghasilkan surplus paling kecil.

Gula

Pasar gula dunia terus akan tumbuh baik sisi produksi, konsumsi, maupun perdagangan. Sementara pasar gula Indonesia masih dihadapkan oleh beberapa tantangan ke depan. Ada 4 (empat faktor domestik yang dapat mempengaruhi pasar gula Indonesia di masa mendatang, yaitu (1) kenaikan harga beberapa input, khususnya sewa lahan, upah, dan BBM, akan terus memberi tekanan pada biaya produksi. Ketiga komponen biaya tersebut merupakan komponen yang sangat dominan dalam struktur biaya usahatani tebu, maka tekanan terhadap biaya produksi akan semakin kuat. (2) kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tingkat proteksi terhadap industri gula nasional. Faktor kebijakan pemerintah lainnya yang akan juga menentukan kinerja pergulaan nasional adalah kebijakan pemerintah terkait dengan pengembangan industri gula ke luar Jawa. (3) meningkatnya pengetahuan dan kesadaran konsumen terhadap mutu gula yang baik. (4) meningkatkannya tingkat kesadaran hidup sehat khususnya di kalangan kelas menengah dan atas salah satunya berimplikasi akan semakin melambatnya laju peningkatan konsumsi per kapita.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, maka beberapa gambaran umum prospek pasar gula di Indonesia adalah sebagai berikut.

Tabel 1 Outlook Pasar GKP Domestik 2014-2019

| No | Variabel | Satun | 2013 | 2014-2019 |
|----|--------------|------------|-------|-------------|
| 1 | HPP | (Rp/kg) | 8100 | 8100 – 8500 |
| 2 | Harga lelang | (Rp/kg) | 9434 | 9600-10000 |
| 3 | Harga Eceran | (Rp/kg) | 11884 | 11750-12300 |
| 4 | Produksi | (juta ton) | 2.55 | 2.50-2.90 |
| 5 | Konsumsi | (juta ton) | 2.76 | 2.87-3.18 |
| 6 | Impor | (juta ton) | 0 | 0.00-0.40 |

Minyak Goreng

Selama periode Outlook (2015-2019) produksi minyak nabati dunia diproyeksikan akan meningkat 16% atau menjadi 181,2 ribu ton, atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,1%/tahun. Negara-negara maju diharapkan mengalami kenaikan produksi sebesar 12,1% atau menjadi 44,6 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,9%/tahun, sedangkan NB diharapkan mengalami kenaikan sebesar 17,3% atau menjadi 136,5 ribu ton dengan laju pertumbuhan rata-rata sebesar 2,1%/tahun. Kemudian pangsa produksi minyak nabati NM dan NB diharapkan tetap selama tahun 2019 yaitu 25% dan 75%. Hal ini menunjukkan produksi masih terkonsentrasi pada 8 produsen utama, yaitu Indonesia, Malaysia, China, EU-27, AS, Argentina, Brazil, dan India (OECD/FAO 2013) yang kontribusinya 75% dari total produksi sepanjang periode proyeksi.

Konsumsi minyak nabati di NM diharapkan naik dari 46,9 ribu pada tahun dasar menjadi 51,3 ribu ton pada tahun 2019 atau naik 9,4% atau tumbuh dengan laju rata-rata 1,5%/tahun. Sementara, konsumsi minyak nabati di NB diharapkan naik dari tahun dasar sebesar 108 ribu ton menjadi 130,2 ribu ton pada tahun 2019 atau naik 20,8% atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,3%/tahun. Diharapkan pada tahun 2019 terjadi perubahan pangsa konsumsi di NM dari 28% naik menjadi 30%, sedangkan di NB terjadi penurunan dari 72% menjadi 70%.

Penggunaan minyak nabati untuk pangan di dunia pada tahun 2019 diharapkan mengalami kenaikan sebesar 34% atau dari 108,4 ribu ton menjadi 145,8 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,7%/tahun. Sementara penggunaan minyak nabati untuk produksi biodiesel di dunia diharapkan meningkat 35,1% atau dari 19,4 ribu ton pada tahun dasar menjadi 26,2 ribu ton pada tahun 2019 atau tumbuh dengan laju rata-rata 4,7%/tahun.

Selain kenaikan produksi, konsumsi dan penggunaan minyak nabati dunia, juga akan terjadi kenaikan ekspor minyak nabati dunia, yaitu sebesar 71,1% pada tahun 2019 atau naik dari 41,8 ribu ton pada tahun dasar menjadi 71,5 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata 1,8%/tahun. Harapannya, stok akhir minyak nabati dunia diproyeksikan akan naik 11,7% pada tahun 2019 atau naik dari 21,3 ribu ton pada tahun dasar menjadi 23,8 ribu ton pada 2019. Artinya stok minyak nabati dunia tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,7%/tahun. Seiring dengan proyeksi peningkatan produksi minyak nabati di dunia, maka diharapkan akan terjadi penurunan harga minyak nabati di dunia pada tahun 2019.

Kebutuhan minyak goreng domestik tumbuh.. Dari hasil proyeksi dihasilkan kebutuhan minyak goreng selama periode outlook tumbuh dengan laju rata-rata 7,6%/tahun. Kenaikan sebesar 4,41 juta ton atau 142% dari tahun dasar. Selama periode outlook, harga minyak goreng domestik tumbuh meningkat dengan laju lebih rendah, yaitu 1,8%/tahun selama 2014-19. Pertumbuhan harga minyak goreng domestik diharapkan stabil sepanjang periode outlook, sehingga diproyeksikan akan mengalami kenaikan sebesar 23,3% (naik Rp 2.305,-/liter) dari tahun dasar rata-rata 2007-14, atau naik dari rata-rata Rp 9.915,-/liter menjadi Rp 12.220,-/liter pada akhir tahun 2019. Peningkatan sebesar itu relatif wajar selama periode 6 tahun.

Tepung Terigu

Produksi gandum pada beberapa Negara produsen dunia masih akan meningkat. Pada kelompok Negara EU-27 dan USA peningkatan produksi selama 5 tahun kedepan diperkirakan masih relatif kecil masing-masing sebesar 0,13% dan 1,05 %/tahun. Proyeksi perkembangan produksi pada Fed. Rusia, mulai menurun sebesar 1,08 %/tahun. Sementara peningkatan produksi pada Negara produsen seperti China, India dan Kanada masing-masing akan mencapai 1,86; 2,67 dan 2,39 %/tahun. Meski produksi dunia gandum meningkat, harga gandum dunia juga seiring mengalami peningkatan. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim dan situasi perekonomian ekonomi relatif sama seperti tahun-tahun sebelumnya, maka harga gandum internasional diprediksi akan meningkat sekitar 1,14 %/tahun dengan pergerakan harga pada dikisaran antara 288,77 US\$/ton – 305,88 US \$/ton.

Outlook pasar tepung terigu di Indonesia, hasil proyeksi terkait aspek konsumsi menunjukkan bahwa konsumsi domestik gandum dan tepung terigu diprediksi meningkat sebesar 3,02 dan 3,05 %/tahun. Pada tahun 2019, konsumsi domestik gandum dan terigu diprediksi masing-masing sebesar 8,42 juta ton dan 6,41 juta ton. Seiring dengan meningkatnya konsumsi, sementara produksi gandum nasional masih sangat rendah, maka impor gandum masih akan besar. Untuk Volume impor gandum dalam 5 tahun kedepan diprediksi akan meningkat sebesar 3,50 %/tahun, dan tepung terigu akan meningkat sebesar 5,31 %/tahun. Pada tahun 2019 diperkirakan impor gandum mencapai 8,77 juta ton dan impor terigu sebesar 1,03 juta ton. Harga gandum dunia yang meningkat, berdampak pada harga tepung terigu di Indonesia juga diprediksi mengalami peningkatan dalam 5 (lima) tahun kedepan sebesar 2,74 %/tahun, dengan kisaran harga antara Rp 799/kg - Rp 9.163/Kg.

Kedelai

Outlook pasar kedelai dunia dari sisi areal panen diproyeksikan masih meningkat rata-rata 2,25% per tahun selama periode 2012-2019, meskipun di China diproyeksikan terjadi penurunan areal panen rata-rata 1,54 persen per tahun selama periode yang sama. Peningkatan areal panen disumbang oleh peningkatan di tiga negara produsen kedelai, terutama Brazil dan Argentina. Pertumbuhan areal panen di Amerika Serikat relatif kecil, yaitu hanya 0,43% per tahun.

Sejalan dengan proyeksi pertumbuhan areal panen, produksi kedelai dunia juga diproyeksikan meningkat rata-rata 2,73% per tahun selama periode 2012-2019, meskipun di China diproyeksikan terjadi penurunan produksi. Angka proyeksi ini mengindikasikan bahwa jika ke depan pertumbuhan produksi ini berlangsung secara konsisten, setidaknya sampai tahun 2019 tidak ada kekhawatiran akan terjadi kelangkaan kedelai, kecuali terjadi anomali iklim atau eksplosif hama dan penyakit kedelai yang dapat menyebabkan kegagalan panen, terutama di tiga negara produsen utama. Hanya China yang secara konsisten menunjukkan penurunan areal dan produksi kedelai. Namun penurunan produksi di China dapat ditutup oleh peningkatan produksi di Amerika Serikat, Brazil dan Argentina. Kelangkaan bisa terjadi jika pertumbuhan industri yang menggunakan kedelai sebagai bahan baku utama jauh lebih cepat daripada pertumbuhan produksi kedelai.

Di Indonesia, jika tidak ada terobosan kebijakan yang signifikan untuk memberi insentif pada petani kedelai, maka fenomena penurunan produksi selama dua dekade terakhir diproyeksikan masih akan berlangsung, setidaknya sampai tahun 2019. Selama periode 2013-

2019, produksi kedelai Indonesia diproyeksikan masih menurun rata-rata 1,49 % per tahun. Di sisi lain, konsumsi dalam negeri (domestic consumption) diproyeksikan terus meningkat rata-rata 1,73 % per tahun. Peningkatan konsumsi dalam negeri menyebabkan peningkatan impor rata-rata 3,57% per tahun. Meningkatnya konsumsi yang tidak disertai dengan peningkatan produksi menyebabkan stok yang ada akan habis digunakan untuk mencukupi kebutuhan tersebut. Cadangan akhir tahun (*ending stock*) kedelai nasional relative kecil, yaitu kurang dari 2% terhadap total pasokan, volumenya pun terus menurun rata-rata 4,25% per tahun. Kondisi ini mencerminkan makin rentannya Indonesia terhadap krisis kelangkaan kedelai yang menyebabkan harga dalam negeri meningkat tajam, seperti yang sering terjadi selama ini.

Produk Hortikultura

Outlook produk hortikultura di pasar dunia selama tahun 2015-2019 diprediksi akan terjadi peningkatan dan cenderung fluktuatif. Misalnya produksi bawang putih diprediksi meningkat tetapi menipis dan terkonsentrasi pada satu negara: yaitu China sehingga China dalam lima tahun yang akan datang China akan menjadi negara pengeskor bawang putih terbesar dunia. Sejalan dengan itu, harga bawang putih di pasar dunia diperkirakan akan meningkat dan cenderung fluktuatif akibat volume bawang putih yang diperdagangkan pasar internasional terbatas dan Indonesia menjadi importir terbesar.

Sementara untuk produksi bawang merah dunia diprediksikan meningkat, tetapi sangat tipis dan terkonsentrasi pada dua negara yaitu China dan India. Volume bawang merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah dibanding volume produksinya, yaitu hanya 8%; terbatasnya pasokan bawang merah dunia, dalam 5 (lima) tahun kedepan menyebabkan harga internasional bawang merah mengalami peningkatan dan lebih berfluktuasi. Dalam perdagangan internasional, Negara pengeskor bawang merah terkonsentrasi di negara Belanda, China dan India.

Prospek Cabe Merah selama 2015-2019 yaitu (1) Harga internasional cabai merah mengalami peningkatan dan lebih berfluktuasi dan akan terus terjadi pada periode 5 (lima) tahun mendatang; (2) Volume cabai merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah dibanding volume produksinya, yaitu hanya 8,9%. Diperkirakan kondisi tersebut akan terus terjadi karena pertumbuhan produksi yang melambat akan tetap terjadi pada periode 2014-2019; (3) Pertumbuhan produksi cabai merah dunia mengalami perlambatan dan terkonsentrasi pada 3 negara yaitu China dengan pangsa produksi 51 %, Meksiko dengan

pangsa produksi 7% dan Turki dengan pangsa produksi 6 % dan (4) Pengekspor cabai merah terkonsentrasi pada Meksiko dengan pangsa pasar ekspor sebesar 25 %, Spanyol dengan pangsa pasar ekspor 18 % dan Belanda dengan pangsa pasar ekspor 17 %.

Prospek produk hortikultura di Pasar Domestik untuk bawang putih, bawang merah dan cabai merah. Prospek bawang putih dalam lima tahun ke depan: (1) Proporsi produksi bawang putih terus menurun dibandingkan bawang putih impor, sebaliknya impor bawang putih semakin meningkat; (2) Kebutuhan konsumsi bawang putih meningkat; (3) Harga bawang putih dalam negeri sangat bergantung harga impor; (4) Kurs rupiah semakin lemah; (4) Produktivitas bawang putih stagnan serta (5) Kebutuhan bawang putih untuk industri makanan meningkat cukup signifikan.

Untuk bawang merah; (1) Produksi bawang merah Indonesia mengalami peningkatan; (2) produksi sepanjang tahun tidak merata, puncak produksi terjadi pada triwulan ketiga; (3) harga bawang merah Indonesia terus meningkat dan semakin fluktuatif, harga tertinggi terjadi pada triwulan kedua; (4) harga bawang merah Indonesia jauh lebih tinggi daripada harga bawang merah internasional serta (5) produksi bawang merah terkonsentrasi di Pulau Jawa.

Prospek Pasar cabai merah Periode 2014-2019 diperkirakan (1) Produksi dan surplus cabai merah Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya namun tidak merata, puncak produksi cabai merah terjadi pada triwulan II setiap tahun; produksi cabai merah masih terkonsentrasi di pulau jawa, (2) Harga cabai merah domestik terus meningkat dan semakin fluktuatif, terjadi pergeseran waktu harga tertinggi dari triwulan 2 menjadi triwulan 4; (4) Daya saing cabai merah Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan negara lain karena harga cabai merah Indonesia jauh lebih tinggi daripada harga cabai merah internasional.

Berdasarkan prospek selama tahun 2015-2019, maka secara umum kebijakan utama yang dapat dikembangkan untuk mengantisipasi prospek yang berpotensi menimbulkan persoalan dalam produk hortikultura, yaitu: 1) Kebijakan Stabilisasi, 2) Kebijakan Keamanan Pangan, dan 3) Kebijakan Riset dan Pengembangan, (4) penetapan harga referensi yang didukung dengan monitoring ketersediaan di sentra produsen dan konsumen, (5) kebijakan perdagangan yang mendorong sistem produksi yang terstruktur, (6) kebijakan perdagangan antar daerah dan pasar perkotaan yang mendorong pengembangan sistem produksi cabai merah yang terstruktur di sentra produksi serta (7) perlu adanya kebijakan pengaturan

produksi dan distribusi cabai merah antar daerah produksi sehingga kelebihan (surplus) yang terjadi pada suatu daerah produksi dapat dimanfaatkan.

Produk Peternakan

Industri daging ayam khususnya industri broiler mempunyai prospek dan peluang yang baik untuk dikembangkan pada level global dilihat dari sisi harga, produksi, konsumsi, serta peluang ekspor atau substitusi impor. Hal ini didukung oleh investasi global yang tergolong besar baik pada industri hulu (pembibitan, pakan tenak dan obat-obatan) dan industri hilir (pasca panen, sistem rantai dingin, pengolahan, dan revolusi pasar modern).

Prospek harga daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Pergerakan harga daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 2.350 US \$/ton – 2.590 US \$/ton. Dari aspek produksi daging broiler di level global memiliki prospek yang berbeda antar kawasan. Pada kawasan Benua Asia memiliki prospek yang paling baik dengan pertumbuhan cukup tinggi dan menempati posisi teratas dalam produksi daging unggas dunia dengan pangsa produksi mencapai 38.83 %. Pada kawasan Amerika Selatan memiliki prospek yang cukup baik dengan pangsa produksi sebesar 27.5 %. Pada kawasan Benua Amerika Selatan dan Benua Eropa memiliki prospek yang kurang cerah hanya dengan pangsa produksi sebesar 15-16 % dengan tendensi terus menurun. Sementara itu di wilayah Rusia, Afrika, dan Oceania prospek produksi unggas kurang menggembirakan. Prospek yang cerah dalam produksi unggas di kawasan Benua Asia diperkirakan akan terus berlanjut sejalan dengan pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut.

Prospek produksi unggas akan terus mengalami pergeseran yang lebih besar pada negara-negara sedang berkembang dibandingkan di negara-negara maju. Prospek produksi produk unggas di Kawasan Asia (Indonesia, Thailand, Malaysia, Philipina, dan Myanmar) cukup baik. Potensi pengembangan produksi di kawasan tersebut masih sangat besar karena potensi lahan, ketersediaan tenaga kerja yang relatif murah, potensi peningkatan produksi jagung di daerah-daerah sentra produksi Luar Jawa masih besar, serta didukung berkembangnya industri baik di hulu maupun hilir industri perunggasan

Prospek produk peternakan secara umum di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Prospek konsumsi daging ayam pada level global masih akan tetap tumbuh pada tingkat pertumbuhan yang rendah. Pergerakan volume konsumsi daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 87232 ribu ton –

94529 ribu ton. Namun demikian, prospek konsumsi produk daging broiler secara global mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu.

Proyeksi ekspor daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah dan impor daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan mengalami penurunan atau pertumbuhan negatif. Namun, pasar ekspor produk unggas dari negara-negara produsen dan pengekspor utama ke pasar global mengalami stagnasi. Tampak bahwa ekspor daging broiler di Kawasan Amerika Selatan atau Amerika Latin didominasi oleh negara Brasil dan Argentina dan di Kawasan Asia didominasi oleh Thailand dan China. Sebagian negara pengekspor daging ayam adalah juga negara produsen jagung terbesar di kawasan masing-masing. Adapun perkiraan stock akhir produk peternakan di tingkat global diperkirakan relatif stagnasi jika tidak ada perubahan kebijakan untuk upaya peningkatan produksi.

Pola permintaan terhadap daging broiler di pasar domestik yang semakin menyukai daging ayam (*white meat*) dibandingkan daging merah (*red meat*) mendorong permintaan pasar terhadap daging broiler meningkat lebih cepat dibandingkan daging sapi, kambing dan domba, serta babi. Proyeksi konsumsi daging ayam (broiler) secara nasional diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Sementara proyeksi ekspor daging ayam (broiler) Indonesia diperkirakan dalam kondisi fluktuatif, terutama sebagai akibat serangan flu burung dan gejolak krisis finansial global. Hasil proyeksi ekspor daging ayam Indonesia meskipun mengalami peningkatan, namun mengalami fluktuasi yang sangat tajam, yaitu tumbuh sebesar 228.65 %/tahun. Selain ekspor ayam broiler yang mengalami peningkatan, impor ayam broiler Indonesia juga diperkirakan masih mengalami pertumbuhan positif, tetapi sangat fluktuatif. Dalam hal ini, meskipun secara agregat Indonesia adalah juga net importir, namun volume impor dan pangsa impornya relatif sangat kecil.

Prospek stock broiler Indonesia dapat dikatakan tidak ada stock, karena belum berkembangnya sistem rantai dingin, baik dalam penyimpanan maupun dalam distribusi. Stock daging unggas secara nasional dapat dikatakan tidak ada. Kekosongan stock daging ayam disebabkan melakukan stock untuk produk yang mudah rusak adalah biaya tinggi. Bisnis melalui manajemen stock ini hanya dapat dilakukan negara-negara di mana para pelaku usahanya sudah menerapkan sistem rantai dingin.

Kinerja pasar daging sapi di pasar internasional periode 2014-2019 kedepan diperkirakan terus makin berkembang. Konsumsi daging sapi diperkirakan naik 6,01 persen, sedangkan produksi hanya naik 2,5 persen. Akibatnya harga naik tajam hingga 19,4 persen.

Naiknya harga merangsang ekspor ternak dan daging sapi sehingga masing-masing meningkat menjadi 9,6 persen dan 8,3 persen. Sebagai produk yang tradable dan terintegrasi antara negara, maka pasar internasional ini akan mempengaruhi pasar ternak dan daging sapi di Indonesia.

Kinerja daging sapi di pasar internasional selama tahun 2015-2019 terus mengalami peningkatan baik harga maupun jumlah populasi sapi. Kedepan agar tidak terjadi pengurasan populasi, diperlukan tambahan sapi bibit untuk meningkatkan populasi sapi di dalam negeri yang diikuti dengan impor sapi bakalan dan daging sapi dengan jumlah terkendali untuk menghindari pemotongan sapi betina produktif yang saat ini masih berlangsung di beberapa daerah. Selanjutnya dengan peningkatan pertambahan pendapatan masyarakat dan pertumbuhan penduduk maka diproyeksikan konsumsi total daging sapi nasional juga meningkat. Peningkatan konsumsi ini merupakan peluang bagi industri sapi potong nasional untuk dapat memenuhinya. Jika tidak, maka pasokan impor diperkirakan akan terus meningkat.

Dilihat dari komponen terbesar impor Indonesia, daging beku merupakan yang terbesar dan kemudian impor jeroan. Jumlah impor daging yang besar pernah terjadi pada tahun 2010 sebesar 338 ribu ton. Komponen impor daging terbesar kedua adalah jeroan, namun adanya batasan dengan alasan kesehatan dan kehalalan jumlah impornya kedepan cenderung turun. Jika pada tahun 2013 volume impor jeroan 34 ribu ton maka pada tahun 2019 diproyeksikan turun hingga 18 ribu ton atau turun sebesar 47 persen. Dua arah yang berlawanan pada kasus impor daging dan jeroan sapi menyebabkan impor daging sapi secara total termasuk jeroan selama lima tahun kedepan relatif stabil.

PENUTUP

Prospek/outlook pangan selama tahun 2015-2019 dengan memperhatikan beberapa faktor strategis, baik faktor secara global maupun domestik kondisi pangan di dalam negeri tidak luput dari harga yang berfluktuasi serta ketergantungan terhadap produk impor. Kondisi pangan dunia yang dalam lima tahun ke depan mengalami peningkatan namun lebih lambat, seperti kedelai, beras dan daging sapi. Hal ini karena upaya peningkatan produksi seiring dengan perluasan lahan di sektor non pertanian sehingga terjadi alih fungsi lahan. Disamping itu, terbatasnya produksi pangan dunia telah mendorong negara-negara sebagai produsen utama menetapkan kebijakan-kebijakan yang lebih bersifat restriktif untuk melindungi produknya. Sementara negara pengimpor akan semakin mengalami kesulitan untuk mencari alternative pemenuhan produk jika kebijakan ketahanan pangan di dalam negeri tidak dibenahi. Seperti Indonesia, yang hampir produk pangannya impor.

Masih dari sisi produksi, dampak perubahan iklim yang ekstrim serta Elnino akan mempengaruhi produksi domestic dan juga produksi dunia. Saat ini negara-negara maju tengah berlomba untuk melakukan efisiensi dari sisi produksi dengan berbagai inovasi teknologi serta manajemen distribusi/logistik yang memadai dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya,.

Beberapa kebijakan yang perlu dibenahi dalam peningkatan produksi serta stabilisasi harga pangan di dalam negeri dalam menjaga inflasi pangan penting, terutama aspek pasokan, pengawasan distribusi serta manajemen stok dengan lebih memperhatikan aspek “*supply chain*”. Negara-negara maju terus mencari upaya-upaya kreatif dalam mengenalkan “*low-cost food products*” serta pengembangan sistem didistribusi dan pemasaran melalui pendekatan manajemen rantai pasok (SCM) baik melalui pengembangan sistem distribusi dan pemasaran konvensional maupun melalui sistem rantai dingin (*cold chain*).

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN DAGING SAPI 2015-2019



I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bagi penduduk Indonesia, daging sapi masih termasuk barang mewah dengan ciri permintaannya responsif terhadap perubahan harga dan merupakan barang normal dengan ciri kenaikan pendapatan penduduk menyebabkan permintaannya semakin meningkat. Berdasarkan hal itu, pembangunan ekonomi yang terus membaik dan jumlah penduduk yang semakin banyak menyebabkan permintaan daging sapi terus meningkat.

Dari aspek gizi, daging sapi merupakan sumber protein hewani sehingga dapat disubstitusi oleh jenis daging lainnya, namun berdasarkan rasa dan budaya keberadaan daging sapi tidak tergantikan dengan daging lain (Ilham, 2009). Upaya pemerintah untuk mensubstitusi daging sapi dengan daging lain telah dilakukan, antara lain melalui Opsus Gema Proteina 2001 ayam buras, Opsus itik, Opsus kambing, Opsus domba, dan Program Pengembangan Budidaya dan Perbibitan Ayam Buras (Sudardjat, 2003). Perilaku konsumen yang demikian, merupakan salah satu penyebab harga daging sapi terus meningkat. Disamping itu, pola distribusi dan produksi daging sapi juga menentukan harga daging sapi di tingkat konsumen.

Dari aspek distribusi, berbagai komponen biaya tataniaga seperti retribusi, biaya transportasi, susut berat badan sapi selama masa distribusi, dan pungutan tidak resmi mendorong harga daging sapi domestik terus meningkat (Ilham, 2009). Menurut Ilham *et al.* (2013), pola rantai pasok sapi yang ada di sentra produksi saat ini cenderung kearah ekonomi biaya tinggi sebagai akibat dari keterlibatan berbagai lapisan pedagang perantara, terpecahnya lokasi asal sapi, dan melibatkan berbagai institusi. Selain itu, bentuk barang yang diperdagangkan umumnya masih berupa ternak sapi membutuhkan biaya transportasi lebih mahal dibandingkan dalam bentuk daging beku.

Permintaan daging yang terus meningkat tidak diimbangi dengan meningkatkan produktivitas ternak sapi dengan mengembangkan teknologi maju dan manajemen pemeliharaan ternak sapi (Yusdja *et al.* 2004), serta tidak mengendalikan pematangan sapi betina produktif dan tidak meningkatkan angka kelahiran melalui penanggulangan gangguan penyakit reproduksi (Sudardjat, 2003). Akibatnya terjadi pengurangan populasi sapi yang menyebabkan harga sapi terus meningkat dan berdampak terhadap kenaikan harga daging.

Beberapa tipikal yang perlu diperhatikan dalam industri daging sapi yang masih

dominan diusahakan oleh peternak rakyat adalah: (i) sebagian peternak motif usahanya tidak komersial dan tidak respon terhadap pasar, dimana penjualan ternak dilakukan pada saat mereka membutuhkan biaya untuk sekolah anak, pernikahan anak dan perbaikan rumah; (ii) sebagian peternak berorientasi komersial, sehingga penjualan kapan saja dapat dilakukan jika sudah ada nilai tambah dari sapi yang diusahakan; dan (iii) sebagian peternak sudah respons terhadap pasar, sehingga sudah dapat menentukan kapan melakukan usaha dengan memperhatikan harga sapi bakalan/bibit dan kapan menjual hasil berupa sapi potong dan sapi bibit. Tipikal konsumen di Indonesia juga tersegmentasi, yaitu: (i) mengkonsumsi secara rutin; (ii) mengkonsumsi saat ada pesta; dan (iii) mengkonsumsi saat-saat hari besar keagamaan seperti hari raya Idul Fitri dan Idul Adha.

1.2. Permasalahan

Tipikal penjualan dan konsumsi yang demikian menghasilkan tipikal harga daging yang cenderung terus naik. Menurut Ilham (2009a), harga daging sapi memiliki tipikal setelah mengalami kenaikan tidak pernah terjadi penurunan ke posisi semula. Perilaku ini disebabkan perubahan harga yang cepat tidak diikuti oleh perubahan yang sama pada sisi penawaran. Hal itu disebabkan siklus produksi ternak sapi yang panjang dan perilaku konsumen yang masih menyukai daging segar dibandingkan daging beku sehingga stok daging tidak tersedia dalam jumlah cukup.

Faktor pemicu utama yang menyebabkan harga daging sapi meningkat tajam adalah permintaan menjelang hari raya Idul Fitri. Pada saat ini hampir seluruh rumah tangga yang merayakan Idul Fitri membeli daging sapi. Permintaan terus meningkat hingga sehari sebelum hari lebaran. Adanya budaya memberi insentif berupa tunjangan hari raya yang dibayarkan menjelang hari raya Idul Fitri memicu permintaan daging sapi makin meningkat. Pengaruh budaya tersebut menjadikan konsumen irasional dengan terus melakukan pembelian walaupun harga daging terus meningkat.

Kasus lebaran tahun 2013, walaupun Pemerintah telah menambah pasokan ternak hidup asal impor untuk menstabilkan harga daging saat menjelang lebaran, dampaknya hanya menurunkan harga ternak hidup tetapi tidak menurunkan harga daging sapi. Sifat irasional konsumen tersebut memicu harga daging sapi makin meningkat. Kejadian ini terus berulang, sehingga harga daging sapi dari tahun ke tahun terus meningkat. Perilaku yang demikian dinilai akan mendorong kenaikan harga pangan lain terutama untuk produk komplemen dan substitusinya seperti daging lain, telur dan ikan serta akhirnya mendorong laju inflasi.

Oleh karena itu diperlukan pengendalian harga dengan cara pengendalian penawaran. Hal itu dapat dilakukan dalam waktu singkat dengan mengandalkan produk impor untuk menutupi kekurangan produk lokal yang menyebabkan harga daging meningkat tajam. Pasokan daging sapi ke pasar untuk mengendalikan harga memerlukan waktu yang tepat sehingga menghindari spekulasi yang dapat menyulitkan dalam mengendalikan harga.

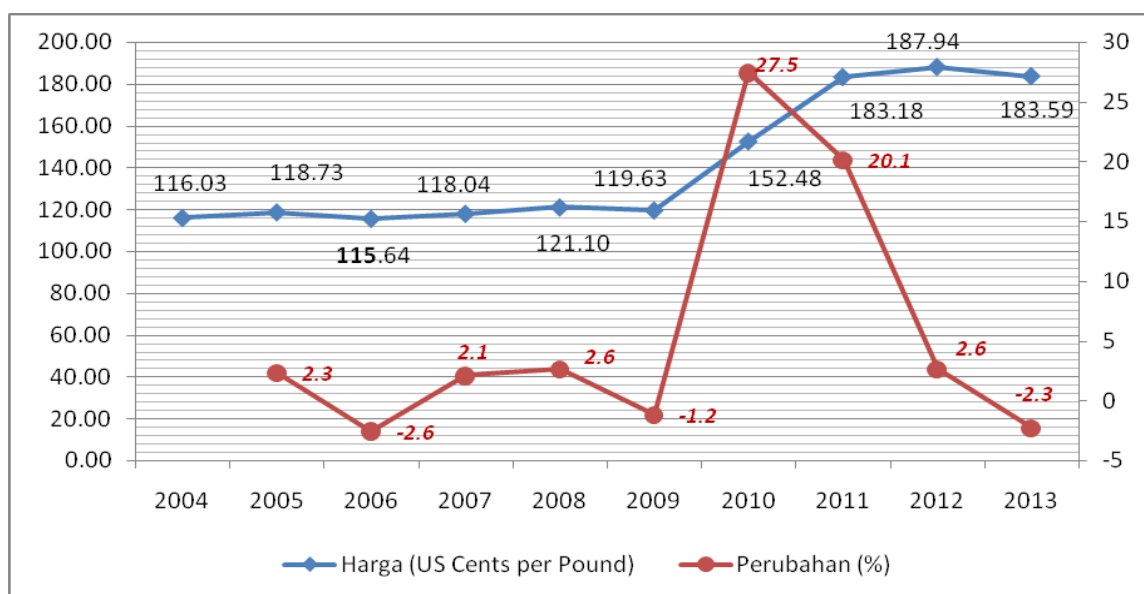
1.3. Tujuan dan Manfaat

Studi ini bertujuan untuk melakukan pemantauan dan proyeksi harga daging sapi sehingga dapat diketahui perilaku pergerakan harga dari waktu ke waktu. Dengan mengetahui pergerakan harga tersebut manfaat yang dapat diambil adalah kapan waktu yang tepat untuk melakukan dan menghentikan impor daging sapi karena mekanisme impor daging dilakukan berbasis harga. Dengan asumsi tidak ada penimbunan barang dan kartel, kenaikan harga daging yang tajam dapat menjadi signal bahwa telah terjadi kelangkaan daging sapi. Pemantauan harga daging sapi dilakukan untuk runut waktu tahunan dan bulanan. Hasilnya digunakan untuk proyeksi kedepan dengan menggunakan program Eviews-6.

II. DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Harga

Harga daging sapi di pasar internasional yang digunakan dalam studi ini merujuk pada harga impor (CIF) Amerika Serikat dari negara eksportir besar dunia yaitu Australia dan Selandia Baru. Harga tersebut diwakili oleh potongan daging dengan kelas 85% lean fores. Harga daging sapi di pasar internasional terlihat mengalami pergeseran (shift) dari awalnya yaitu tahun 2004-2009 stabil di kisaran 115 – 121 US cents per Pound dengan rata-rata pertumbuhan 0,63%/tahun, kemudian meningkat tajam pada tahun 2010 menjadi 152,48 US cents dan tahun 2011 menjadi 183,18 US cents per Pound dengan rata-rata pertumbuhan selama dua tahun adalah 23,8%/tahun (Gambar 1). Pada tahun 2012-2013 harga daging sapi stabil di harga baru yaitu pada kisaran 183 – 188 US cents per Pound dengan rata-rata pertumbuhan 0,14%/tahun.

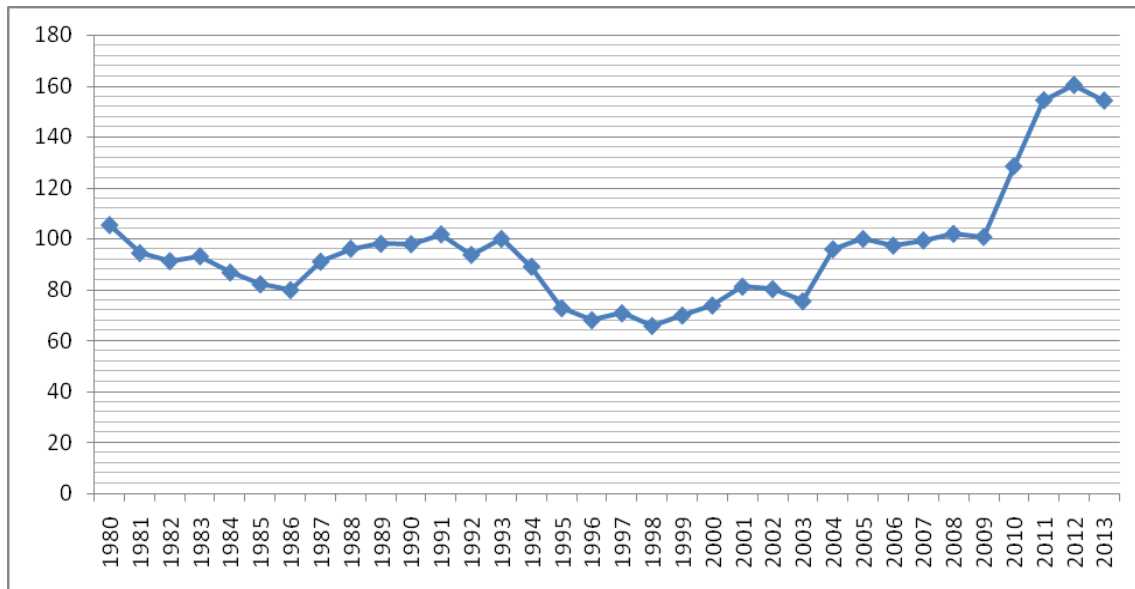


Sumber: World Bank, 2014

Gambar 1. Perkembangan Harga Daging Sapi di Pasar Internasional, 2004-2013

Indeks harga daging sapi dengan tahun dasar 2005 untuk kualitas 85% lean fores selama 24 tahun pada Gambar 2, mendukung bahwa selama masa itu lonjakan harga tertinggi terjadi saat tahun 2010 dan 2011. Pada saat ini indeks harga mencapai 54,13 - 60,24 persen diatas harga dasar tahun 2005. Sementara itu dimasa lalu antara tahun 1995 – 2000 pernah terjadi penurunan indeks harga sebesar 26,06 - 34,06 persen dibawah harga dasar.

Indeks harga periode 2011-2013 pada Gambar 2 merupakan angka proyeksi, sedangkan data harga periode yang sama pada Gambar satu merupakan data aktual. Dengan demikian perilaku harga yang diproyeksikan mendekati kenyataannya. Berdasarkan perilaku kedua data, diperkirakan untuk 2-3 tahun kedepan harga daging sapi kualitas 85% *lean fores* bertahan pada kisaran 180 – 190 US cents per Pound.



Sumber: World Economic Outlook, 2014

Gambar 2. Perkembangan Indeks Harga Daging Sapi dengan Tahun Dasar 2005 di Pasar Internasional, 1980-2013

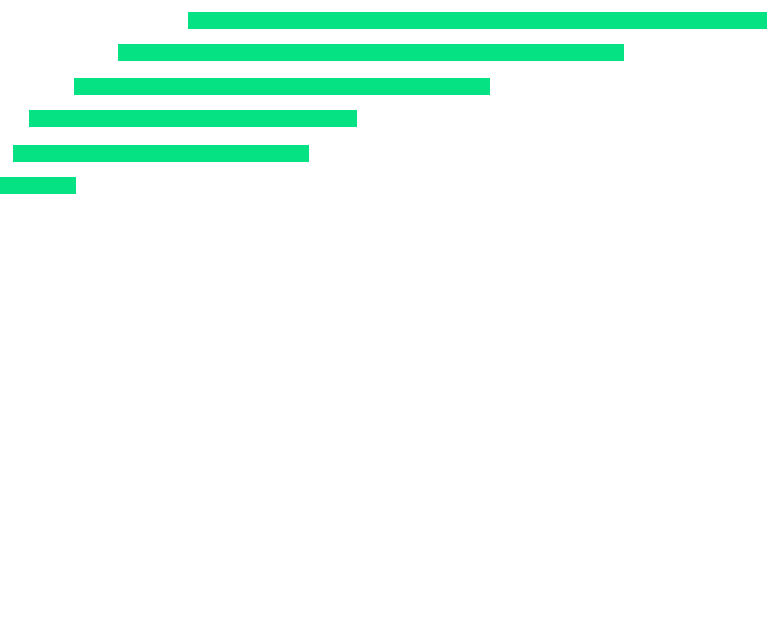
2.2. Produksi

Ada 19 negara produsen ternak sapi utama di dunia (Gambar 3). Beberapa negara produsen juga merupakan negara konsumen, diantaranya Amerika Serikat, China, dan Uni Eropa. Penduduk pada ketiga negara itu sebagian besar berpendapatan tinggi dan jumlahnya besar, sehingga sebagian besar produksi ternak sapi dikonsumsi untuk kebutuhan dalam negeri dan bahkan masih impor. Sebaliknya, negara Australia dan Selandia baru, walaupun produksi ternak sapi tidak sebesar Amerika Serikat, China dan Uni Eropa, karena penduduknya terbatas maka selain untuk kebutuhan lokal juga melakukan ekspor baik dalam bentuk ternak hidup dan daging sapi beku.

Peringkat produksi sapi dan daging sapi antara 1- 7 terdiri dari negara-negara yang sama, namun dengan posisi urutan yang berbeda (Gambar 3 dan Gambar 4). Sebagai contoh, India merupakan produsen sapi utama, namun hanya menduduki peringkat kelima dalam memproduksi daging sapi yaitu 3950 MT CWE (*metric ton carcass-weight-equivalen*). Hal itu dapat dijelaskan bahwa secara budaya penduduk India sangat dekat dengan ternak sapi.

Oleh karena itu dengan jumlah penduduk yang besar maka populasi sapi juga menjadi besar. Tingginya satu ternak sapi pada masyarakat India meningkatkan peluang bahwa ternak dipelihara dengan sungguh-sungguh sehingga kemampuan produksinya juga baik.

| No | Negara | Produksi (000 ekor) |
|----|-----------------|---------------------|
| 1 | India | 65.500 |
| 2 | Brazil | 51.300 |
| 3 | China | 42.350 |
| 4 | Amerika Serikat | 33.300 |
| 5 | EU-27 | 29.900 |
| 6 | Argentina | 14.300 |
| 7 | Australia | 8.750 |
| 8 | Rusia | 6.820 |
| 9 | Meksiko | 6.675 |
| 10 | Kolumbia | 5.000 |
| 11 | Selandia Baru | 4.985 |
| 12 | Kanada | 4.435 |
| 13 | Uruguay | 3.000 |
| 14 | Ukraina | 2.590 |
| 15 | Mesir | 1.700 |
| 16 | Belarus | 1.350 |
| 17 | Jepang | 1.240 |
| 18 | Venezuela | 950 |
| 19 | Korea Selatan | 830 |



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 3. Negara-negara Produsen Sapi di Dunia menurut Peringkat, 2014

Dari sisi produksi daging sapi, umumnya masyarakat India tidak mengonsumsi daging sapi sehingga sapi tidak banyak dipotong menjadi bentuk produksi berupa daging sapi. Selain itu, ukuran sapi yang ada di India termasuk *Bos Indicus* yang ditujukan untuk tenaga kerja dan produksi susu (*dual purpose*) dengan ukuran tubuh lebih kecil dibandingkan sapi *Bos Taurus* yang ada di Amerika Serikat, Eropa, dan Brazil. Kondisi ini menyebabkan produksi daging per ekor sapi menjadi lebih sedikit.

Kemampuan produksi ternak sapi dan daging sapi pada negara produsen utama sangat menentukan jumlah pasokan ternak dan daging sapi di pasar internasional. Kelangkaan pasokan dapat menyebabkan kenaikan harga daging sapi, demikian pula sebaliknya. Faktor-faktor yang menentukan jumlah pasokan adalah adanya gangguan penyakit menular yang mematikan dan penyakit gangguan reproduksi yang menurunkan pertumbuhan populasi sapi.

Merebaknya penyakit-penyakit infeksi yang baru muncul dan penyakit infeksi lama yang muncul kembali serta kelompok penyakit zoonosis juga mempengaruhi produksi ternak dan daging sapi di dunia. Keterbatasan pakan akibat alih fungsi lahan penggembalaan,

perubahan iklim dan persaingan penggunaan untuk *biofuel* dapat menurunkan perkembangan populasi dan menurunkan produktivitas ternak sapi di dunia. Saat ini dan diperkirakan kedepan hal-hal yang dikemukakan tersebut akan terjadi dan berdampak negatif pada keberlanjutan populasi sapi dan produktivitasnya. Untuk itu perlu dipelajari kondisi perkembangan populasi ternak pada beberapa negara sentra produksi utama dunia.

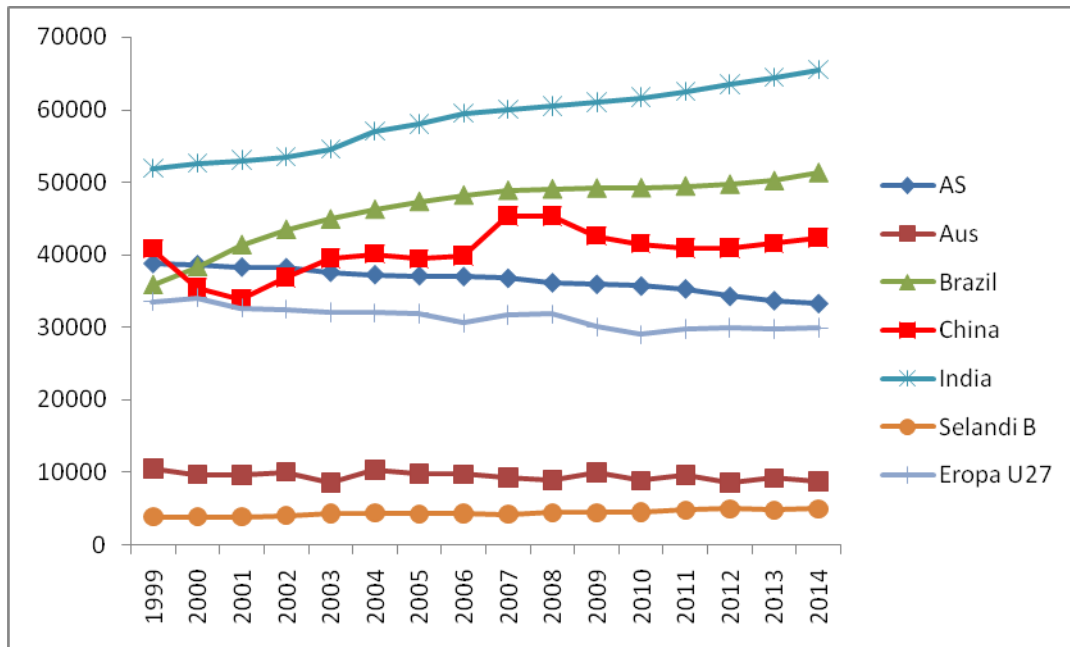
| No | Negara | Produksi (1000 MT CWE) | |
|----|-----------------|------------------------|--|
| 1 | Amerika Serikat | 11.018 | |
| 2 | Brazil | 9.900 | |
| 3 | Uni Eropa | 7.760 | |
| 4 | China | 5.750 | |
| 5 | India | 3.950 | |
| 6 | Argentina | 2.840 | |
| 7 | Australia | 2.265 | |
| 8 | Meksiko | 1.795 | |
| 9 | Pakistan | 1.600 | |
| 10 | Rusia | 1.380 | |
| 11 | Kanada | 1.020 | |
| 12 | Kolumbia | 885 | |
| 13 | Afrika Selatan | 825 | |
| 14 | Selandia baru | 640 | |
| 15 | Uruguay | 590 | |
| 16 | Paraguay | 540 | |
| 17 | Jepang | 495 | |
| 18 | Uzbekistan | 475 | |
| 19 | Ukraina | 440 | |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 4. Negara-negara Produsen Daging Sapi (Beef dan Veal) di Dunia menurut Peringkat, 2014

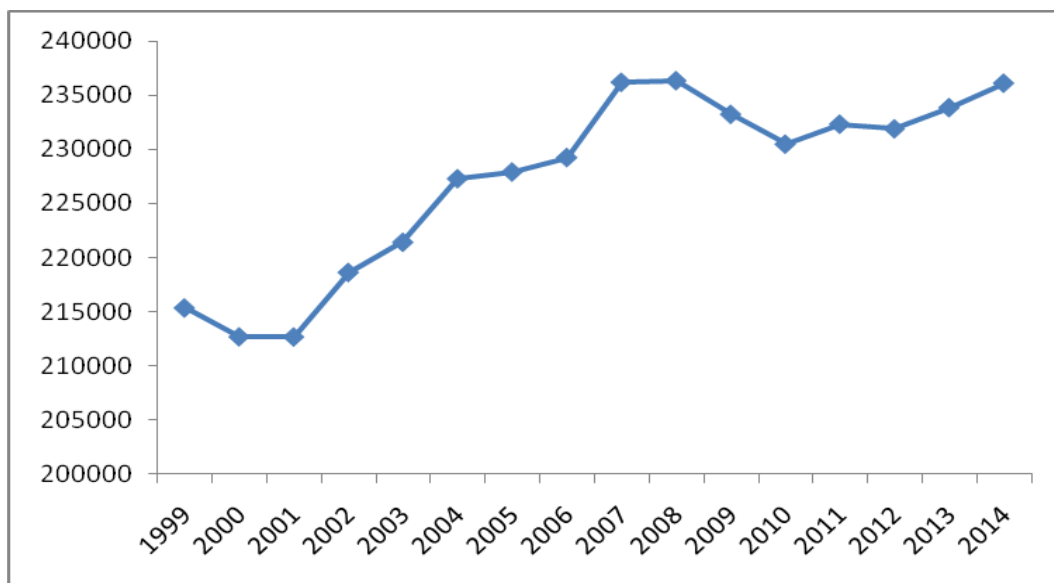
Untuk dapat memprediksi kemampuan produksi daging sapi yang didekati dengan produksi sapi potong, berikut diuraikan perkembangan produksi sapi pada negara-negara produsen utama. Gambar 5 menunjukkan bahwa dari sisi pertumbuhan produksi terdapat tiga kelompok negara. Pertama, negara dengan pertumbuhan produksi menurun yaitu Amerika Serikat dan Uni Eropa. Kedua, negara dengan pertumbuhan produksi stabil yaitu Australia

dan Selandia Baru. Ketiga, negara dengan pertumbuhan menaik yaitu India, Brazil dan China. Secara total produksi sapi potong pada ketujuh negara tersebut masih menunjukkan pertumbuhan yang meningkat (Gambar 6). Artinya pasokan daging sapi di pasar internasional selama lima tahun kedepan diduga masih cukup dan meningkat.



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 5. Perkembangan Produksi Sapi Potong pada Beberapa Negara Produsen Utama, 1999-2014



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 6. Perkembangan Produksi Total Sapi Potong pada Negara Produsen Utama, 1999-2014

2.3. Konsumsi

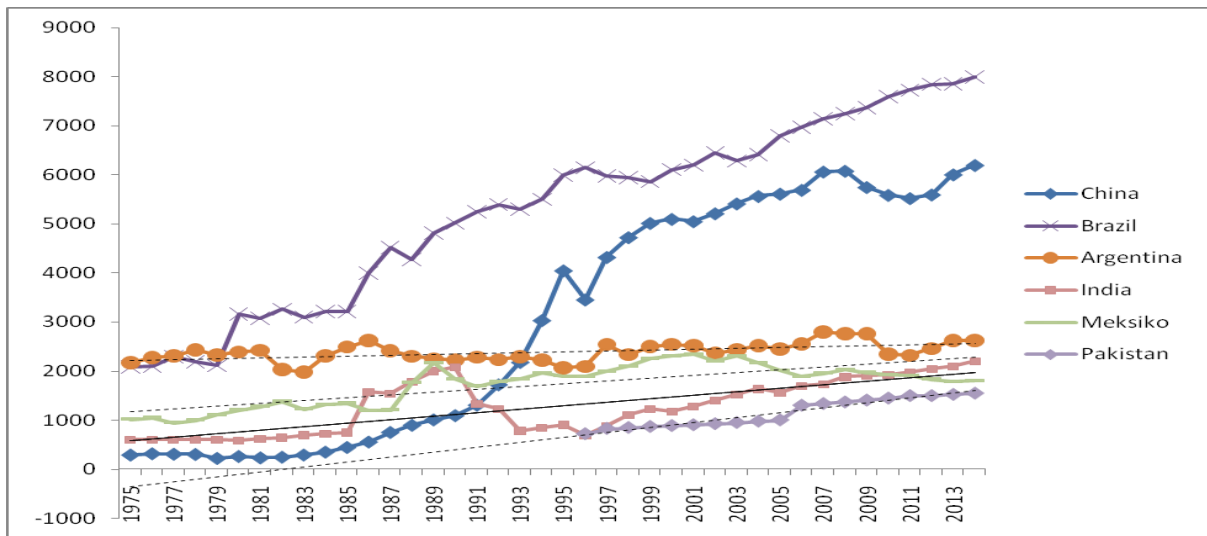
Tingkat pendapatan dan jumlah penduduk sangat menentukan konsumsi penduduk. Dengan status sebagai barang normal, konsumsi daging sapi dunia akan terus meningkat sejalan dengan perbaikan ekonomi negara-negara di dunia. Gambar 7 menunjukkan 10 negara terbesar konsumen daging sapi di dunia. Dari 10 negara tersebut empat negara konsumen utama adalah Amerika Serikat, Brazil, Uni Eropa dan China. Jika dipilah berdasarkan tingkat kemajuan negara, 10 negara terbesar tersebut sebagian merupakan negara maju dan sebagian negara sedang berkembang.

| No | Negara | Konsumsi Total (1000 MT CWE) | | | | | |
|----|-----------------|------------------------------|--|--|--|--|--|
| 1 | Amerika Serikat | 11 014 | | | | | |
| 2 | Brazil | 8 000 | | | | | |
| 3 | EU-27 | 7 840 | | | | | |
| 4 | China | 6 198 | | | | | |
| 5 | Argentina | 2 620 | | | | | |
| 6 | Rusia | 2 392 | | | | | |
| 7 | India | 2 200 | | | | | |
| 8 | Meksiko | 1 810 | | | | | |
| 9 | Pakistan | 1 552 | | | | | |
| 10 | Jepang | 1 278 | | | | | |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 7. Sepuluh Negara Terbesar yang Mengonsumsi Daging Sapi (Beef dan Veal) di Dunia, 2014

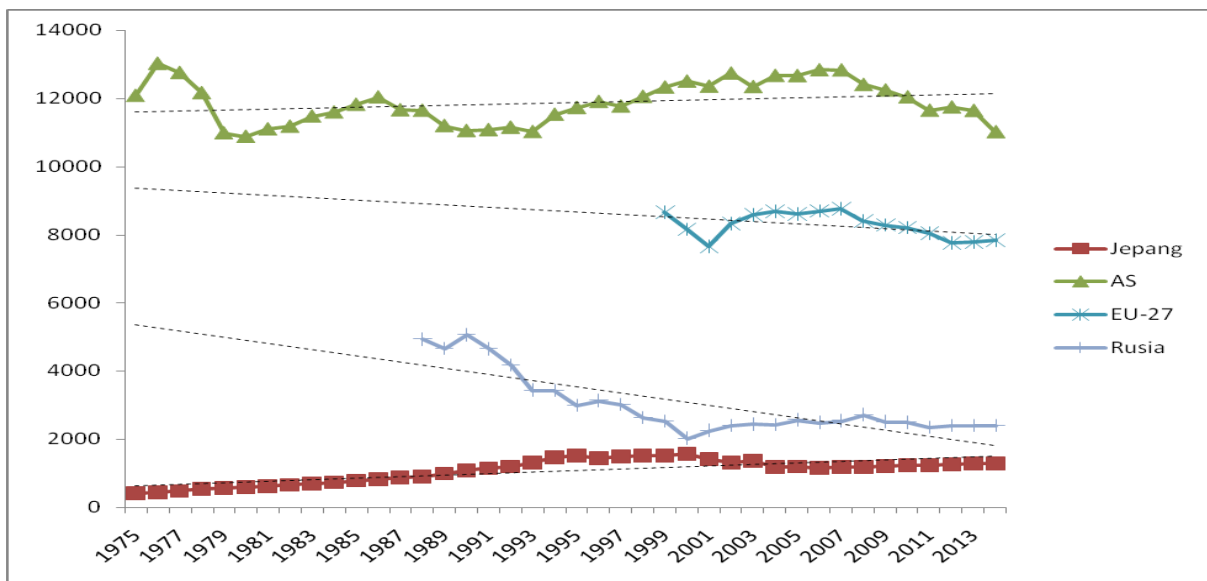
Gambar 8 menunjukkan perkembangan konsumsi daging sapi selama 39 tahun di sebagian negara sedang berkembang. Dari 10 negara konsumen daging sapi utama, enam negara merupakan kelompok negara sedang berkembang. Pada kelompok negara ini konsumsi daging cenderung meningkat. Adanya peningkatan status menjadi negara industri baru yang antara lain dicirikan oleh meningkatnya pendapatan akan meningkatkan konsumsi daging di negara ini.



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

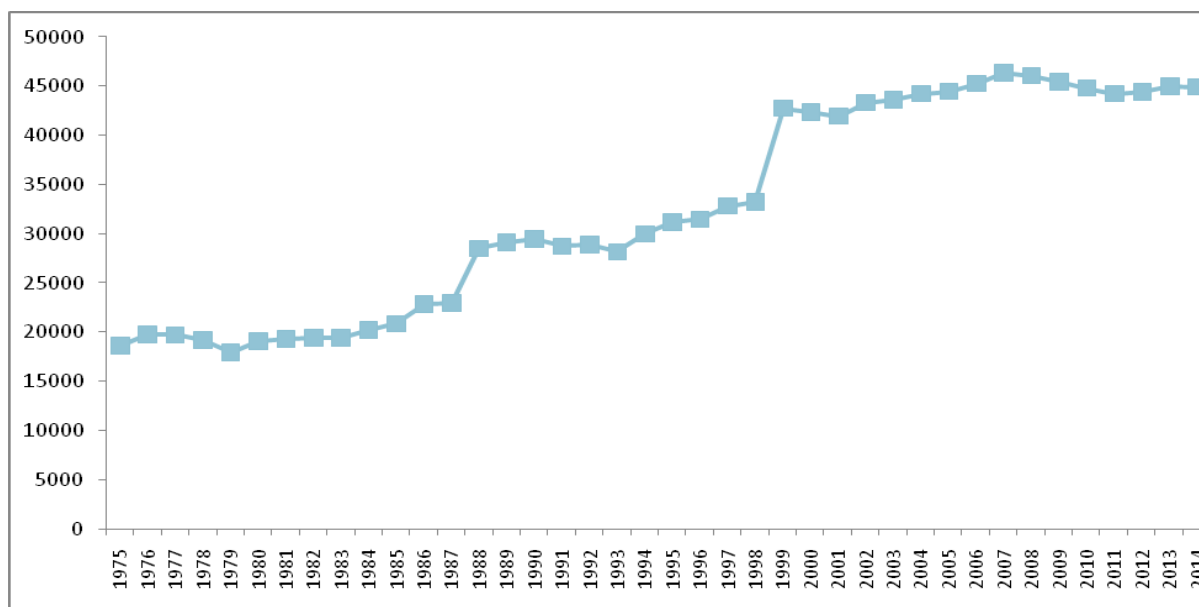
Gambar 8. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi di beberapa Negara Berkembang, 1975-2014

Di negara maju seperti di Amerika Serikat dan Jepang, konsumsi daging sapi juga masih terus meningkat, kecuali di Rusia dan Uni Eropa terjadi sebaliknya (Gambar 9). Dengan demikian, dari 10 negara konsumen daging sapi utama di dunia, kecenderungan konsumsi terus meningkat (Gambar 10). Ini berarti, kedepan kecenderungan permintaan daging sapi akan terus meningkat. Dengan keterbatasan sumberdaya lahan, ladang-ladang peternakan sapi akan menurun, sehingga laju pasokan daging sapi diperkirakan akan lebih melambat dibandingkan laju permintaannya yang berakibat harga daging sapi cenderung naik.



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 9. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi di beberapa Negara Maju, 1975-2014



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 10. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi di 10 Negara Konsumen Utama, 1975-2014

Untuk kawasan Asia dan Asia Tenggara, China merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar dan ekonomi negara itu terus membaik, maka diperkirakan konsumsi daging sapi negara China akan terus meningkat. Saat ini konsumsi daging sapi negara China menduduki urutan keempat di dunia (Gambar 7). Sebagian konsumsi negara ini dipenuhi dari impor. Hal yang sama terjadi juga di negara Asia Tenggara. Oleh karena itu, peningkatan impor daging sapi China, selain dapat menjadi tantangan, juga dapat sebagai peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan produksi dalam negeri untuk memenuhi konsumsi domestik dan jika memungkinkan sebagai pemasok ke negara China. Sebaliknya jika produksi domestik tidak mampu meningkat, persaingan dengan China sebagai negara importir diduga akan memicu meningkatnya harga daging di kawasan Asia dan Asia Tenggara.

2.4. Ekspor

Ekspor daging sapi dapat berupa ternak hidup dan daging beku. Suatu negara eksportir dapat melakukan ekspor dalam kedua bentuk tersebut berdasarkan permintaan negara importir, berdasarkan adanya hambatan pemasukan ternak hidup karena adanya penyakit tertentu, jarak antar negara eksportir dan importir, perhitungan serta kebijakan ekonomi suatu negara.

Untuk negara seperti Indonesia dimana jarak dengan Australia relatif dekat, konsumen di Indonesia lebih menyukai daging segar, Australia bebas penyakit mulut dan kuku (PMK) dan kebijakan Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan nilai tambah usaha

peternakan sapi di Indonesia, maka Indonesia lebih banyak mengimpor ternak sapi hidup dari Australia. Demikian sebaliknya, India dan Brazil merupakan negara eksportir ternak dan daging sapi, namun karena kedua negara tersebut endemik terhadap penyakit PMK, maka selain dalam bentuk daging beku juga banyak mengekspor ternak hidup. Mahalnya biaya kegiatan di rumah potong hewan, dapat juga menyebabkan suatu negara lebih suka mengekspor ternak hidup daripada dalam bentuk daging sapi beku.

Gambar 11 dan 12 menunjukkan 10 negara terbesar di dunia dalam melakukan kegiatan ekspor ternak sapi hidup dan daging sapi beku. Eksportir kedua produk tersebut didominasi dari Amerika Selatan, Amerika Utara, dan Australia. Australia sebagai negara yang bebas dari berbagai penyakit ternak sapi, selain mampu mengekspor dalam bentuk daging beku juga dalam bentuk ternak hidup. Berbeda dengan India dan Brazil lebih banyak mengekspor dalam bentuk daging beku dibandingkan dalam bentuk ternak hidup. Hal itu disebabkan karena kedua negara tersebut secara *countrybase* masih endemik penyakit PMK. Akibatnya banyak negara importir tidak mengimpor dalam bentuk ternak hidup. Bahkan untuk kasus Indonesia, hingga kini belum pernah melakukan impor dari kedua negara tersebut baik dalam bentuk daging beku apalagi dalam bentuk ternak hidup, walaupun harganya relatif murah.

| No | Negara | Ekspor (1000 Ekor) | | | | | |
|----|-----------------|--------------------|--|--|--|--|--|
| 1 | Meksiko | 1 050 | | | | | |
| 2 | Kanada | 915 | | | | | |
| 3 | Australia | 620 | | | | | |
| 4 | Brazil | 550 | | | | | |
| 5 | EU-27 | 500 | | | | | |
| 6 | Colombia | 325 | | | | | |
| 7 | Amerika Serikat | 180 | | | | | |
| 8 | Uruguay | 90 | | | | | |
| 9 | Selandia Baru | 42 | | | | | |
| 10 | China | 23 | | | | | |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 11. Negara Eksportir Utama Ternak Sapi Hidup di Dunia, 2014

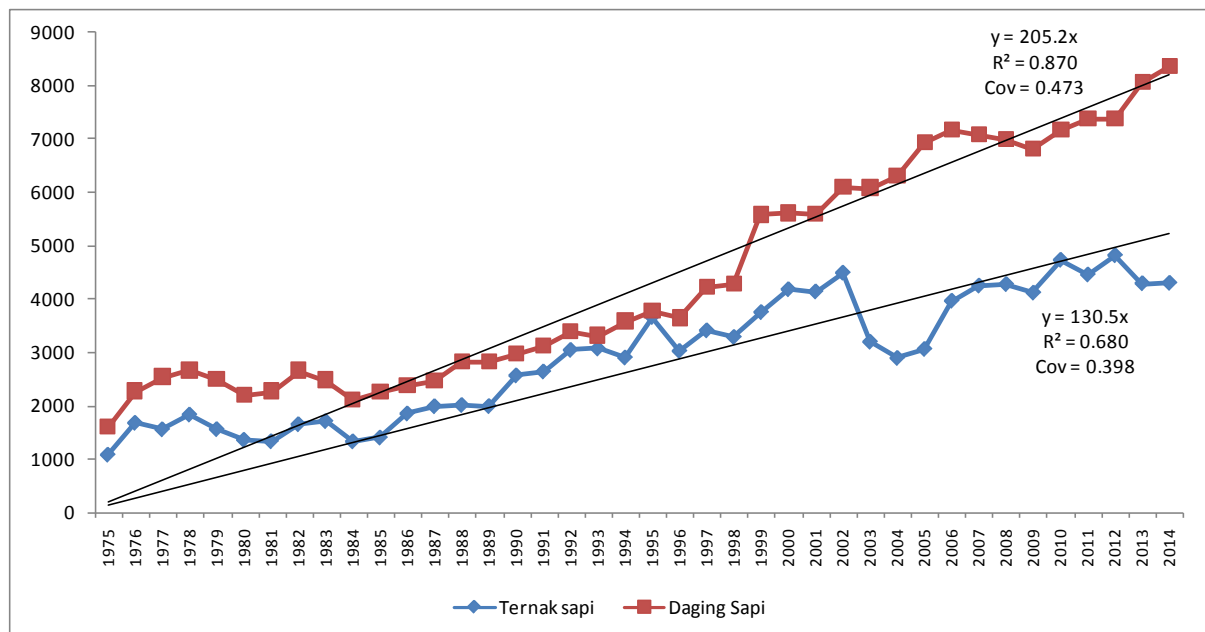
Secara total, kecenderungan ekspor ternak dan daging sapi pada 10 negara ekportir terbesar terus meningkat. Ekspor daging sapi meningkat lebih tinggi dibandingkan dengan ekspor ternak sapi dengan covarian volume ekspor daging sapi lebih besar yaitu 0,473 dibandingkan covarian ekspor ternak sapi yaitu 0,398. Itu berarti, volume ekspor daging sapi

lebih fluktuatif dibandingkan ekspor ternak sapi (Gambar 13). Fenomena ini menunjukkan bahwa potensi ekspor kedua produk tersebut masih cukup baik.

| No | Negara | Ekspor (1000 MT) |
|----|-----------------|------------------|
| 1 | Brazil | 1 940 |
| 2 | India | 1 750 |
| 3 | Australia | 1 545 |
| 4 | Amerika Serikat | 1 043 |
| 5 | Selandia Baru | 536 |
| 6 | Uruguay | 415 |
| 7 | Paraguay | 325 |
| 8 | Canada | 325 |
| 9 | EU-27 | 270 |
| 10 | Meksiko | 220 |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 12. Negara Eksportir Utama Daging Sapi (Beef dan Veal) di Dunia, 2014



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 13. Perkembangan Ekspor Ternak dan Daging Sapi di 10 Negara Eksportir Utama, 1975-2014

2.5. Impor

Gambar 14 dan 15 menunjukkan negara utama pengimpor ternak dan daging sapi di dunia. Jika dibandingkan dengan Gambar 11 dan 12, sebagian besar Negara eksportir juga merupakan Negara importir, seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Kanada, China dan

Meksiko. Dua peran tersebut dapat disebabkan oleh tingginya konsumsi di Negara tersebut seperti Amerika Serikat, China dan Uni Eropa (Gambar 8 dan 9). Selain itu dapat juga disebabkan adanya segmen pasar tertentu yang harus melakukan impor atau ekspor untuk kualitas tertentu serta ada kebijakan perdagangan antar Negara. Kebijakan tersebut berupa kerjasama perdagangan dan kebijaksanaan karantina untuk melindungi masuknya penyakit menular berbahaya ke dalam suatu Negara.

| No | Negara | Impor (1000 ekor) | | | | | |
|----|-----------------|-------------------|--|--|--|--|--|
| 1 | Amerika Serikat | 1 950 | | | | | |
| 2 | Venezuela | 625 | | | | | |
| 3 | China | 125 | | | | | |
| 4 | Rusia | 110 | | | | | |
| 5 | Mesir | 105 | | | | | |
| 6 | Kanada | 50 | | | | | |
| 7 | Meksiko | 20 | | | | | |
| 8 | Jepang | 15 | | | | | |
| 9 | Ukraina | 3 | | | | | |
| 10 | Belarus | 1 | | | | | |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 14. Negara Importir Utama Ternak Sapi di Dunia, 2014

Negara-negara yang berstatus eksportir murni adalah Australia, Brazil, India, Selandia Baru, Kolumbia, Uruguay, dan Paraguay. Kesemua negara ini merupakan negara produsen utama dan tingkat konsumsinya tidak terlalu tinggi, kecuali Brazil.

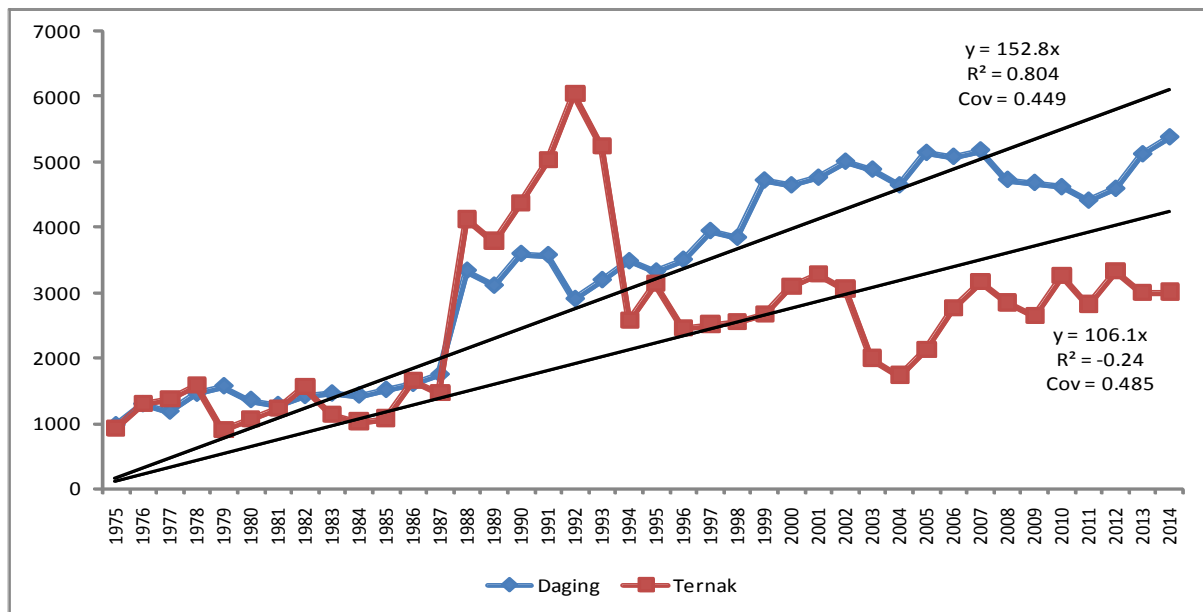
| No | Negara | Impor (1000 MT) | | | | | |
|----|-----------------|-----------------|--|--|--|--|--|
| 1 | Amerika Serikat | 1 028 | | | | | |
| 2 | Rusia | 1 020 | | | | | |
| 3 | Jepang | 781 | | | | | |
| 4 | Hong Kong | 550 | | | | | |
| 5 | China | 475 | | | | | |
| 6 | Korsel | 398 | | | | | |
| 7 | EU-27 | 350 | | | | | |
| 8 | Kanada | 315 | | | | | |
| 9 | Meksiko | 235 | | | | | |
| 10 | Mesir | 230 | | | | | |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 15. Negara Importir Utama Daging Sapi (Beef dan Veal) di Dunia, 2014

Sama seperti kecenderungan ekspor, kecenderungan impor ternak dan daging sapi terus meningkat. Impor daging sapi lebih besar dari impor ternak sapi. Perbedaannya impor

ternak sapi lebih fluktuatif dibandingkan dengan impor daging sapi dengan nilai covarian 0,485 lebih besar dari covarian impor daging sapi dengan nilai 0,449 (Gambar 16).



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 16. Perkembangan Impor Ternak dan Daging Sapi di 10 Negara Eksportir Utama, 1975-2014

2.6. Stok

Kegunaan stok adalah menjaga permintaan mendadak agar tidak terjadi kenaikan harga yang dapat mengganggu stabilitas inflasi. Pada komoditas daging sapi stok daging dianggap penting, karena tersedia sapi hidup di daerah peternakan di daerah pedesaan memerlukan proses yang membutuhkan waktu untuk siap digunakan di daerah perkotaan.

Di Indonesia kasus naiknya permintaan yang menyebabkan melambungnya harga daging sapi terjadi berulang saat menjelang bulan puasa hingga lebaran. Hingga kini solusi yang dilakukan belum mampu meredam melonjaknya harga. Hal itu diduga karena makin menurunnya peran pemerintah dalam mengendalikan harga daging dan sebaliknya makin kuatnya peran swasta. Dimasa lalu, saat PD. Darmajaya milik Pemda DKI Jakarta yang dilengkapi dengan fasilitas rumah potong dan *coldstorage* didukung oleh Ditjen Peternakan dan Dinas Peternakan di provinsi sentra produksi daging sapi, mampu lebih baik melakukan kegiatan pengendalian harga daging menjelang bulan puasa dan lebaran. Adanya intervensi fihak IMF pada tahun 1998, membuyarkan system yang telah dibangun dengan baik.

Bagi Negara-negara maju, dimana konsumsi daging sapi penduduknya relatif tinggi dan tidak sebatas waktu tertentu, kegiatan stok tidak hanya sebagai upaya mengendalikan harga, tetapi juga menjaga ketersediaan pangan. Gambar 17 menunjukkan bahwa

berdasarkan data yang ada hanya tujuh Negara yang melakukan stok daging sapi. Dari ketujuh Negara tersebut, lima merupakan kelompok Negara maju.

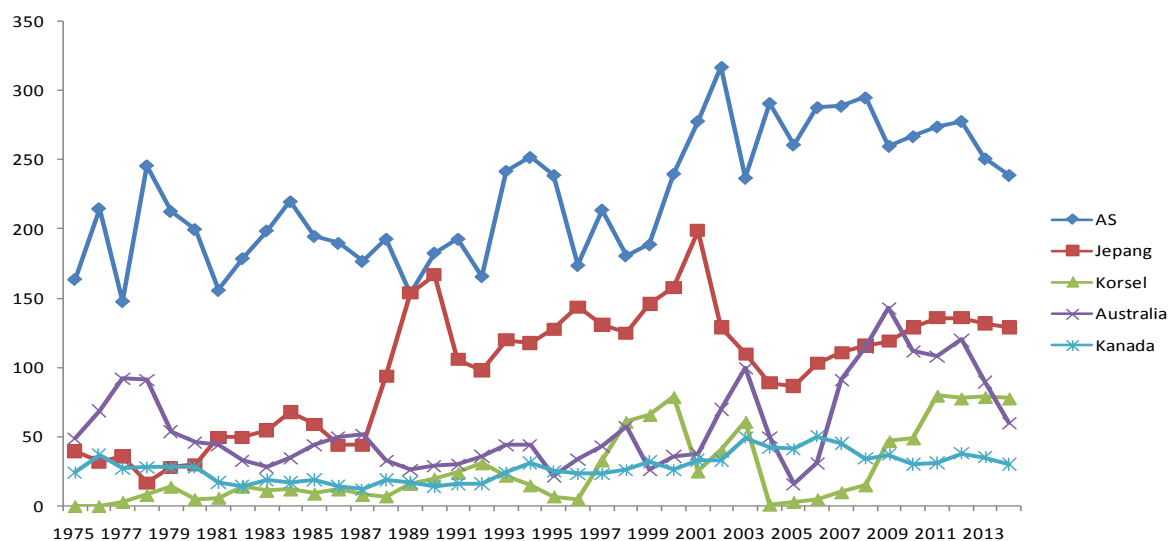
| No | Negara | Stok Akhir (1000 MT CWE) |
|----|-----------------|--------------------------|
| 1 | Amerika Serikat | 239 |
| 2 | Jepang | 129 |
| 3 | Korsel | 78 |
| 4 | Australia | 60 |
| 5 | Kanada | 30 |
| 6 | Ukraina | 15 |
| 7 | Venezuela | 5 |

Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 17. Negara yang Melakukan Stok Daging sapi di Dunia, 2014

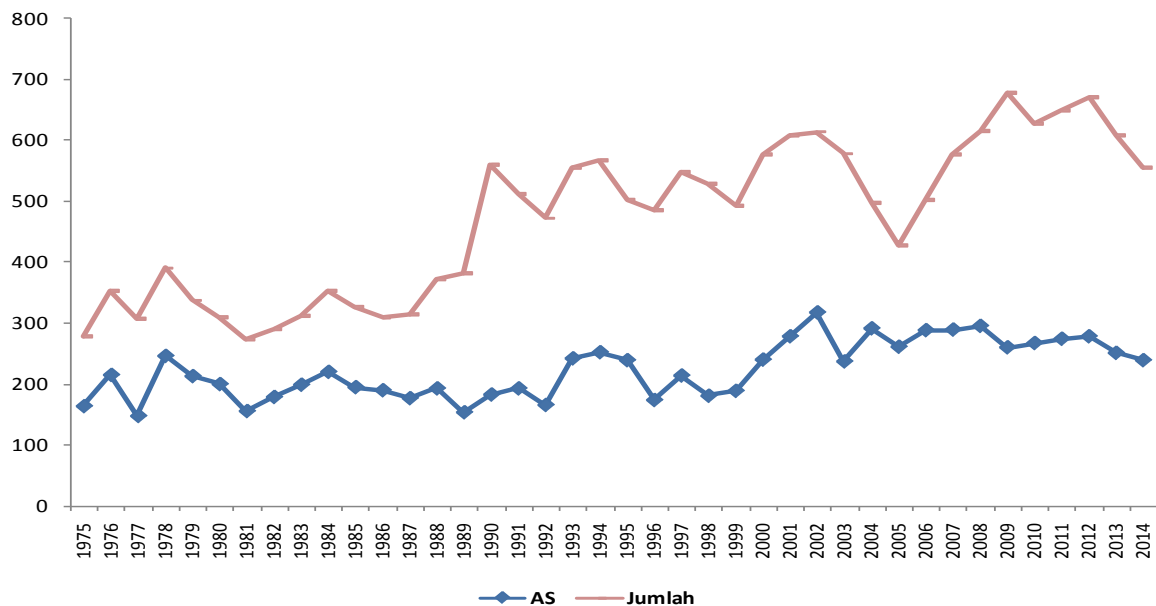
Bagi Indonesia kegiatan stok tetap diperlukan untuk mengendalikan kenaikan harga yang tajam. Pengalaman menjelang lebaran tahun 2013, permintaan yang melonjak tajam menyebabkan kenaikan harga yang tidak dapat diredam hanya dengan menambah jumlah pasokan sapi hidup ke pasar. Pasokan sapi hidup hanya mampu menurunkan harga jual sapi hidup tetapi tidak mampu menekan harga daging sapi di pasar. Berdasarkan pengalaman itu, sebaiknya stok diutamakan untuk daging sapi.

Lima negara maju melakukan stok daging sapi dengan jumlah cenderung terus meningkat adalah Amerika Serikat, Jepang, Australia, Kanada dan Korea Selatan (Gambar 18). Jumlah stok daging sapi dunia juga mengalami peningkatan (Gambar 19). Perilaku stok daging sapi dunia dipengaruhi oleh perilaku stok Amerika Serikat. Oleh karena itu kenapa harga daging sapi dunia merujuk kepada harga daging sapi Amerika Serikat. Selain stok yang tinggi, produksi, konsumsi, ekspor dan impor daging sapi Amerika Serikat juga tinggi.



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 18. Perkembangan Stok Daging Sapi pada Lima Negara Maju, 1975-2014



Sumber: World Bank, 2014 (tahun 2014 data perkiraan)

Gambar 19. Perkembangan Stok Daging Sapi Dunia dan Amerika Serikat, 1975-2014

III. DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Harga Daging Sapi

Harga daging sapi ditentukan oleh permintaan dan penawaran. Penawaran daging sapi domestik bersumber dari daging sapi lokal dan impor. Jika penawaran lebih rendah dari permintaan maka harga daging sapi akan meningkat, dan sebaliknya. Untuk menjaga stabilitas harga, maka jika penawaran dari produksi lokal masih kurang dari permintaan yang ada maka diperlukan tambahan penawaran melalui impor.

Untuk mengetahui kapan terjadi kelangkaan penawaran dapat dihitung dengan pendekatan selisih permintaan dan penawaran. Namun hal itu tidak mudah dilakukan karena perkiraan ketersediaan sapi siap potong di peternak tidak identik dengan ketersediaan daging di pasar. Hal itu disebabkan usaha peternak sapi masih belum semua berorientasi komersil. Motif peternak memelihara sapi masih banyak untuk tabungan sehingga tidak respon terhadap pasar. Demikian juga dari sisi konsumsi, perkiraan tingkat konsumsi secara agregat nasional merupakan angka yang masih sangat kasar. Oleh karena itu, pendekatan lain yang dapat digunakan untuk menentukan kelangkaan pasokan adalah dinamika harga dapat dijadikan indikasi.

3.1.1. Harga Daging Sapi di Jakarta

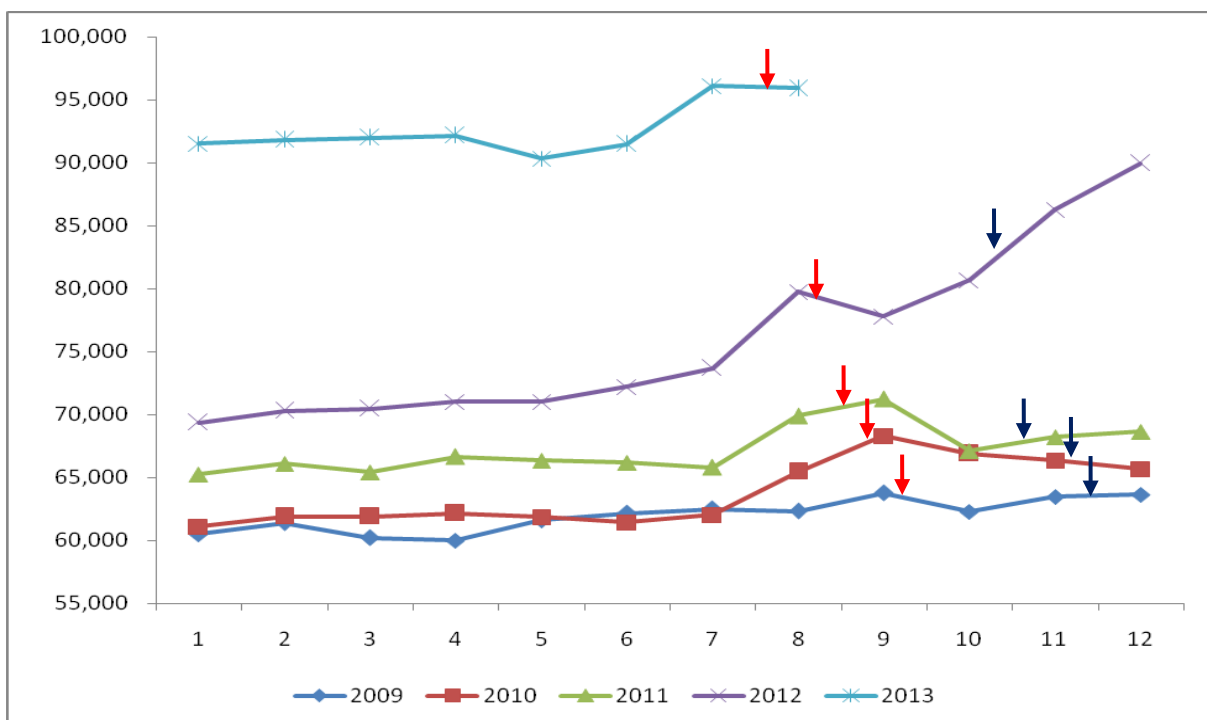
Jika tidak ada spekulasi, antara lain dalam bentuk penimbunan stok, maka adanya kenaikan harga atau penurunan harga dari harga awal dapat dijadikan indikasi bahwa terjadi kelangkaan penawaran atau kelebihan penawaran. Untuk menjaga gejolak harga yang tajam dan merupakan indikasi ekonomi yang kurang sehat maka diperlukan upaya untuk mencegahnya. Untuk itu diperlukan informasi mengenai tinggi rendahnya gejolak harga, kapan terjadi gejolak harga dan bagaimana mengendalikannya.

Salah satu cara untuk mengendalikan harga adalah menggunakan data perkembangan harga sebagai signal terjadinya kekurangan atau kelebihan pasokan di pasar. Kekurangan pasokan dari permintaan dapat menyebabkan gejolak harga yang tajam dan dapat dikendalikan dengan menambah pasokan daging ke pasar. Pasokan tersebut dapat dipenuhi dari produksi dan stok daging sapi lokal serta jika masih mengalami kekurangan dapat dipenuhi dari produk impor.

DKI Jakarta merupakan sentra konsumsi utama daging sapi. Perkembangan harga daging sapi di Jakarta menjadi rujukan pedagang antar provinsi di daerah-daerah untuk menentukan harga beli sapi dari pedagang setempat. Terbentuknya harga daging sapi di DKI

Jakarta tidak hanya ditentukan pasokan dari berbagai daerah tetapi juga pengaruh pasokan impor. Oleh karena itu perkembangan harga daging sapi di DKI Jakarta dapat dijadikan indikasi kondisi pasokan daging sapi nasional.

Gambar 20 menunjukkan perkembangan harga nominal daging sapi pada tingkat eceran di DKI Jakarta. Dapat dilihat bahwa harga daging sapi dari tahun ke tahun sejak 2009-2013 cenderung terus meningkat. Tanda panah merah menunjukkan saat hari raya idhul fitri. Menjelang saat itu dan bahkan menjelang bulan puasa permintaan terhadap daging sapi meningkat sehingga harga daging menjadi meningkat. Beberapa waktu setelah lebaran harga daging cenderung turun dan kemudian naik kembali menjelang hari raya idhul adha yang ditandai dengan panah warna hitam.



Sumber: Pusdatin Kementan

Gambar 20. Perkembangan Harga Eceran Daging Sapi di Jakarta, setiap Bulan, selama Lima Tahun Terakhir

Walaupun terjadi kenaikan harga yang berulang sepanjang tahun di saat kedua hari besar tersebut, namun peningkatan harganya berbeda-beda setiap tahun. Sejak tahun 2009-2013 terlihat lonjakan harga yang terjadi semakin tajam. Fenomena ini mengindikasikan bahwa selain disebabkan oleh peningkatan permintaan, kenaikan harga juga disebabkan oleh ketersediaan pasokan. Seperti diketahui bahwa sejak 2010 hingga 2013 pasokan impor ternak dan daging sapi terus dikendalikan untuk mendukung program PSDSK 2014.

Pembelajaran yang dapat diambil dari fenomena harga tersebut adalah bahwa pemicu

kenaikan harga daging naiknya permintaan menjelang puasa, lebaran idhul fitri, dan lebaran idhul adha. Setelah kedua even tersebut, kenaikan harga jarang diikuti dengan penurunan harga kembali. Kalupun terjadi penurunan harga tidak kembali turun pada tingkat harga sebelum terjadi kenaikan harga (Tabel 1). Upaya pengendalian harga daging sapi hendaknya dilakukan pada masa-masa menjelang puasa dan lebaran idul adha dengan cara menambah pasokan dari sapi lokal dan/atau impor.

Tabel 1. Perkembangan Harga Eceran Daging Sapi di Jakarta, setiap Bulan, 2009-2013
(Rp/Kg)

| Bulan | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1 | 60.526 | 61,110 | 65,238 | 69,343 | 91.524 |
| 2 | 61.381 | 61,884 | 66,089 | 70,276 | 91.850 |
| 3 | 60.200 | 61,891 | 65,426 | 70,457 | 92.000 |
| 4 | 60.010 | 62,152 | 66,630 | 71,000 | 92.136 |
| 5 | 61.600 | 61,853 | 66,340 | 71,000 | 90.318 |
| 6 | 62.150 | 61,436 | 66,179 | 72,190 | 91.484 |
| 7 | 62.514 | 62,018 | 65,790 | 73,667 | 96.136 |
| 8 | 62.340 | 65,467 | 69,895 | 79,758 | 93.471 |
| 9 | 63.778 | 68,295 | 71,210 | 77,789 | 91.943 |
| 10 | 62.291 | 66,905 | 67,105 | 80,691 | 92.667 |
| 11 | 63.480 | 66,362 | 68,227 | 86,260 | 90.960 |
| 12 | 63.660 | 65,686 | 68,629 | 89,944 | - |

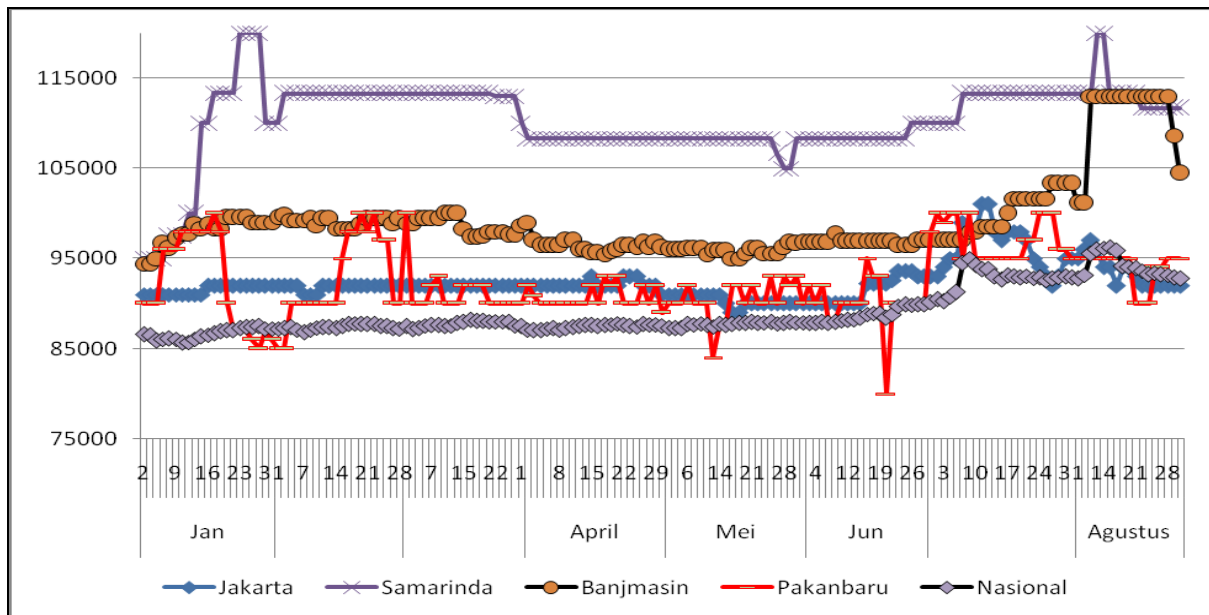
Sumber: Dinas Perindag Provinsi

3.1.2. Harga Daging Sapi pada Daerah Konsumen dan Produsen

Penggunaan daging sapi lokal untuk memasok kebutuhan DKI Jakarta dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan lokal setempat. Jika tidak, pengeluaran daging sapi yang berlebihan dari sentra produksi akan mengurangi pasokan daerah tersebut. Jika hal itu terjadi harga daging di daerah akan naik sehingga permintaan menurun. Penurunan permintaan akan menurunkan omset penjualan pedagang pejalan (distributor) dan pengecer lokal. Karena selama ini daerah-daerah sentra produksi juga memasok daerah sentra konsumsi baru seperti Samarinda, Banjarmasin dan Pekanbaru.

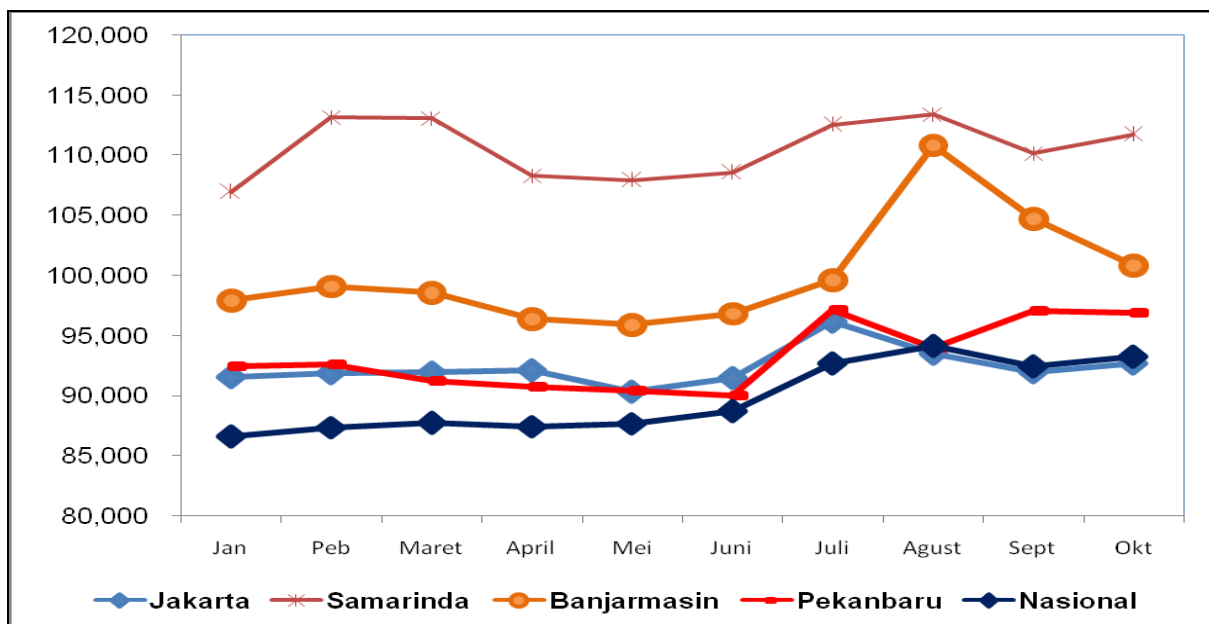
Harga harian dan bulanan daging sapi di Jakarta masih berada di bawah harga di Samarinda dan Banjarmasin, serta hampir sama dengan harga di Pekanbaru (Gambar 21). Dapat dilihat bahwa urutan tingkat harga bulanan dan harian menunjukkan hal yang sama

dengan fluktuasi yang berbeda. Diduga, rendahnya harga di DKI Jakarta dan Pakanbaru disebabkan ada pengaruh pasokan daging asal impor. Tingginya harga daging di Samarinda akan mendorong daging sapi impor masuk ke daerah itu. Selama ini sudah ada pasokan daging impor ke Samarinda yang masuk dari Jakarta. Namun sebagian besar daging sapi di Samarinda berasal dari pemotongan sapi yang masuk dari NTT. Dan sebagian kecil dari daerah NTB, Gorontalo, dan Sulteng.



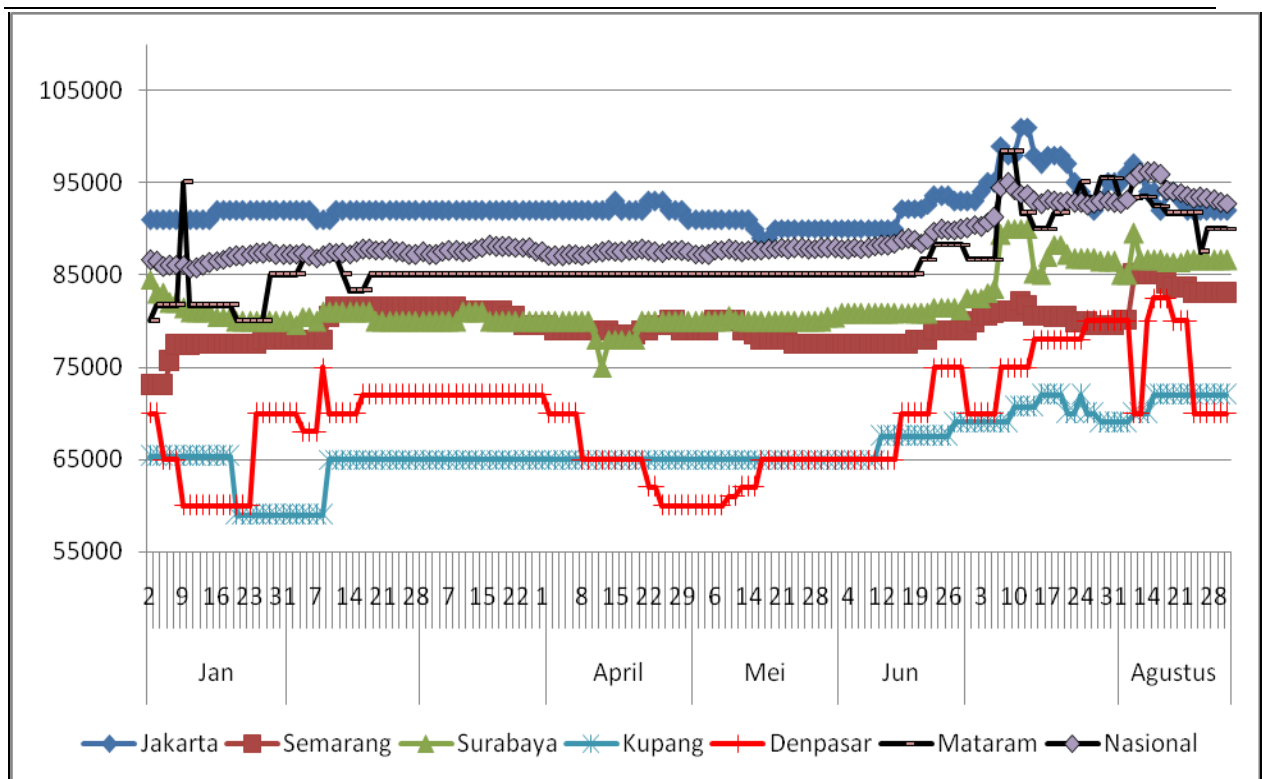
Sumber: Disperindag Provinsi

Gambar 21a. Perkembangan Harga Harian Daging Sapi pada Daerah Sentra Konsumsi, Bulan Januari – Agustus 2013



Gambar 21b. Perkembangan Harga Bulanan Daging Sapi pada Daerah Sentra Konsumsi, Bulan Januari – Agustus 2013

Untuk melihat daerah mana saja yang masih potensial memasukkan daging sapi ke Jakarta berdasarkan perbedaan harga, dapat dilihat pada Gambar 22. Di Denpasar, harga daging sapi masih relatif rendah dan memungkinkan untuk diperdagangkan antar pulau ke Jakarta. Selama ini ada juga daging sapi beku yang dijual dari Kupang ke Surabaya dan Jakarta dengan jumlah terbatas menggunakan alat angkut pesawat terbang. Selain itu ada juga yang dikirim ke Makasar menggunakan kapal laut. Sebenarnya dengan menggunakan kapal laut masih ada peluang untuk menjual daging sapi beku dari Kupang ke Jakarta dan Surabaya. Untuk daerah Bali, akan lebih mudah memasarkan ke Jakarta karena dapat menggunakan angkutan darat.



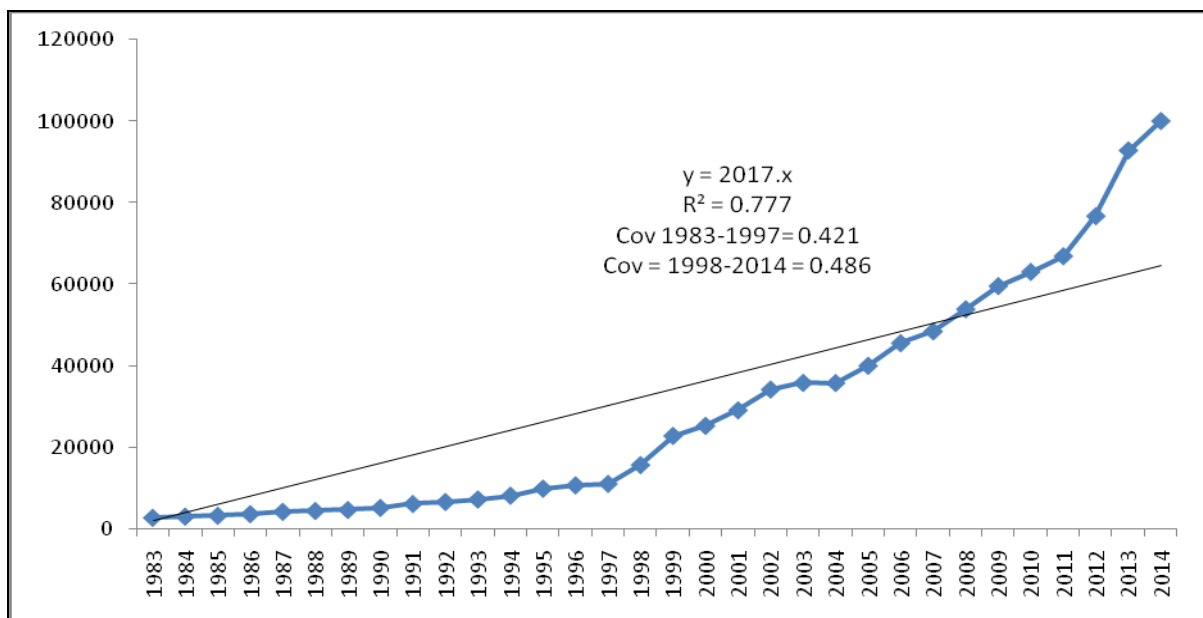
Gambar 22. Perkembangan Harga Daging Sapi di DKI Jakarta dan Sentra Produksi, Selama Jan-Agustus, 2013

Harga daging sapi dari Kota Mataram, jika ditambah dengan ongkos kirim terlihat sudah tidak jauh berbeda dengan di Jakarta. Daerah Mataram (Lombok) selama ini lebih banyak mengeluarkan sapi bibit, kecuali untuk Kabupaten Sumbawa dan Bima yang masih mengeluarkan sapi potong ke luar provinsi. Daerah lain yang berpotensi mengirimkan daging sapi ke Jakarta adalah Surabaya dan Semarang. Namun akhir-akhir ini, adanya batasan ternak dan daging sapi impor masuk ke Jatim, sementara itu pengeluaran sapi dari Jatim tidak

dibatasi membuat daerah ini mulai kekurangan sapi dan akibatnya harga daging sapi di Surabaya mendekati harga daging di Jakarta.

3.1.3. Harga Daging Sapi Nasional

Perkembangan harga eceran daging sapi pada tingkat nasional dari tahun ketahun terus meningkat (Gambar 23). Selama periode 1983-2014 hanya satu kali terjadi sedikit (Rp 29/Kg) penurunan harga antar tahun yaitu dari Rp 35.814/Kg tahun 2003 menjadi Rp 35.785/Kg tahun Rp 2004. Sementara itu besarnya kenaikan harga per tahun minimal Rp 211/Kg pada tahun 1987 ke 198 dan maksimal Rp 16.103 pada tahun 2012 ke 2013.



Sumber: BPS

Gambar 23. Perkembangan Harga Daging Sapi Nasinal dari 1983-April 2014

Jika dipilah menurut periode 1983-1997 dan 1998-2014, dimana pada periode 1983-1997 belum terjadi krisis moneter harga daging sapi tingkat nasional relatif stabil dengan nilai covarian 0,421. Setelah itu terjadi krisis moneter serta Lembaga keuangan internasional IMF melakukan intervensi ke Pemerintah Indonesia (*Letter of Intent*) untuk melakukan deregulasi perdagangan dalam negeri, termasuk perdagangan sapi antar daerah, harga daging sapi terus meningkat dengan nilai covarian yang lebih besar dari periode sebelumnya yaitu 0,486. Perubahan prinsip yang terjadi pada perdagangan sapi antar daerah di Indonesia adalah Departemen Pertanian saat itu melalui Direktorat Jenderal Peternakan tidak lagi melakukan kebijakan alokasi kuota pasokan ternak sapi dari berbagai sentra produksi ke DKI Jakarta.

Krisis ekonomi menyebabkan nilai tukar rupiah melemah dan harga sapi bakalan dan daging impor meningkat tajam. Akibatnya permintaan terhadap ternak dan daging sapi lokal meningkat, sehingga harganya juga meningkat tajam. Pasca krisis ekonomi, peningkatan harga domestik ters terjadi dan makin stabilnya nilai tukar memberi insentif kembali bagi importir untuk melakukan impor ternak dan daging sapi yang terus mengalami peningkatan hingga saat ini.

Pada periode 2004-2009 harga daging sapi di pasar internasional relatif stabil (Gambar 1). Paradoks dengan kondisi di pasar domestik. Kondisi ini tentunya memberikan *windfall profits* bagi importir dan mendorong makin berkembangnya jumlah importir ternak dan daging sapi. Pada sisi lain, Pemerintah kesulitan mengendalikan harga dengan pasokan dalam negeri yang jumlah produksinya meningkat lambat dibandingkan peningkatan permintaannya. Kebijakan impor untuk memenuhi kekurangan permintaan dalam negeri dengan memberikan alokasi kuota kepada importir, tidak mampu menurunkan harga daging sapi nasional dari waktu-kewaktu da bahkan meningkatkan harga daging sapi (Gambar 23).

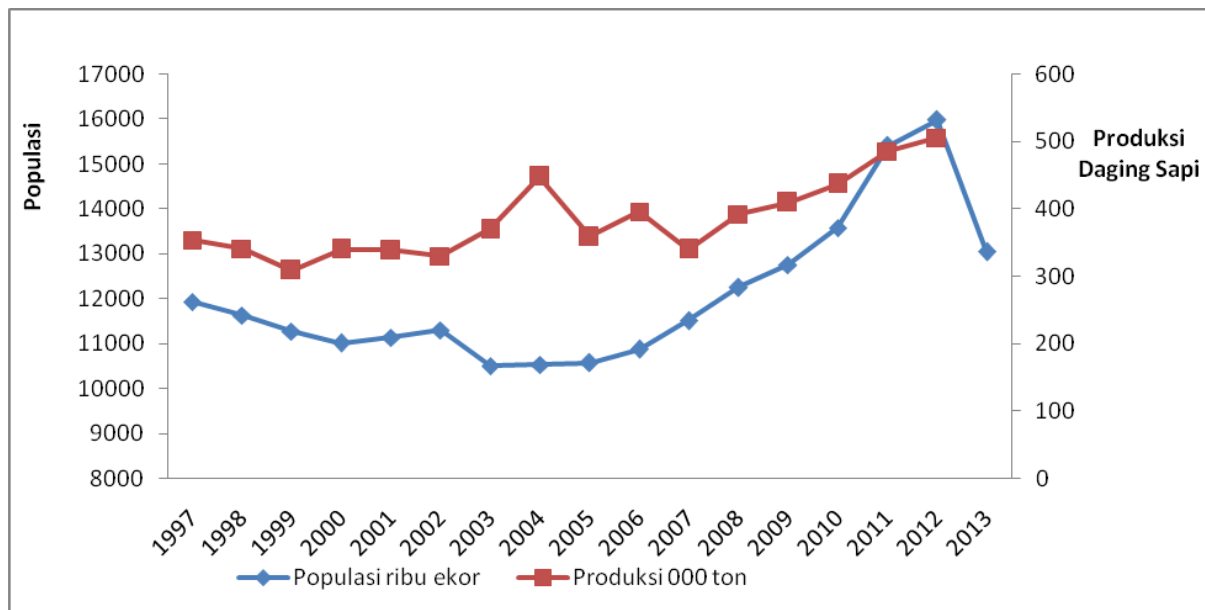
Disamping itu kebijakan pengendalian harga dimasa lalu dalam bentuk alokasi kuota perdagangan antar daerah juga tidak dapat dilakukan. Dinamika yang demikian jika tidak ada upaya keras melakukan peningkatan produksi dalam negeri maka kebutuhan impor diperkirakan akan semakin meningkat dengan meningkatnya pendapatan nasional yang akan mendorong permintaan terhadap daging sapi terus berlanjut.

3.2. Populasi dan Produksi Daging Sapi

Gambar 24 menunjukkan bahwa arah pertumbuhan populasi dan produksi ternak dan daging sapi cenderung sama, namun pergerakan kurva produksi daging sapi relatif fluktuatif. Hal itu disebabkan produksi daging sapi lebih respon terhadap perubahan-perubahan dalam jangka relatif pendek, seperti kebijakan impor, permintaan musiman dan kenaikan pendapatan. Sementara itu, populasi sapi perubahannya memerlukan, terutama untuk menaikkannya, memerlukan waktu yang relatif lama sesuai dengan siklus produksi yang panjang.

Kenaikan produksi daging pada naik pada tingkat tertentu, kasus 2003-2005, menyebabkan populasi turun. Hal ini mengindikasikan bahwa kemampuan peningkatan populasi tidak mampu menyediakan kenaikan permintaan yang tinggi. Kondisi ini menyebabkan terjadi pengurasan populasi. Hasil survey PSPK 2011 dan hasil sensus 2013 juga menunjukkan perilaku yang sama. Pada saat pemerintah menetapkan pangsa produksi sapi lokal untuk penawaran dalam negeri 65,09 persen populasi sapi saat itu 16,7 juta ekor.

Ketika tahun 2013, pangsa tersebut ditingkatkan menjadi 86,31persen, populasi menurun tajam hingga 14,2 juta ekor.



Sumber: BPS, 2011 dan 2013

Gambar 24. Perkembangan Populasi dan Produksi Ternak dan Daging Sapi di Indonesia, 1997-2013

Tabel 2 menunjukkan bahwa sebagian besar populasi sapi dan kerbau berada di pulau Jawa. Data dua rentang waktu (2011 dan 2013) menunjukkan, populasi sapi dan kerbau tetap terkonsentrasi di Jawa, namun ada sedikit perubahan arah. Pangsa populasi sapi di Jawa dan Bali menurun hingga 4,8 persen dan 0,4 persen. Sementara itu di kawasan lain meningkat. Indikasi ini menunjukkan, kedepan pengembangan sentra produksi dapat diarahkan ke luar Jawa, terutama dengan mengembangkan pola integrasi sawit dan sapi.

Tabel 2. Sebaran Populasi Sapi dan Kerbau Menurut Hasil Survey 2011 dan Sensus 2013

| No | Kawasan/Pulau | 2011 | 2013 | ekor | (%) |
|----------|----------------|------------------|------------------|----------|-------|
| 1 | Sumatera | 3.239,7 (19,4) | 2893,7 (20,4) | -346,0 | -10,7 |
| 2 | Jawa | 8.467,9 (50,6) | 6.493,7 (45,8) | -1.974,2 | -23,3 |
| 3 | Bali | 639,8 (3,8) | 478,7 (3,4) | -161,1 | -25,2 |
| 4 | NTB | 791,2 (4,7) | 726,9 (5,1) | -64,3 | -8,1 |
| 5 | NTT | 928,7 (5,6) | 929,3 (6,6) | 0,6 | 0,1 |
| 6 | Kalimantan | 479,2 (2,9) | 439,1 (3,1) | -40,1 | -8,4 |
| 7 | Sulawesi | 1.902,4 (11,4) | 1.921,6 (13,6) | 19,2 | 1,0 |
| 8 | Maluku & Papua | 277,7 (1,7) | 285,3 (2,0) | 7,6 | 2,7 |
| Nasional | | 16.726,6 (100,0) | 14.168,3 (100,0) | -2.558,3 | -15,3 |

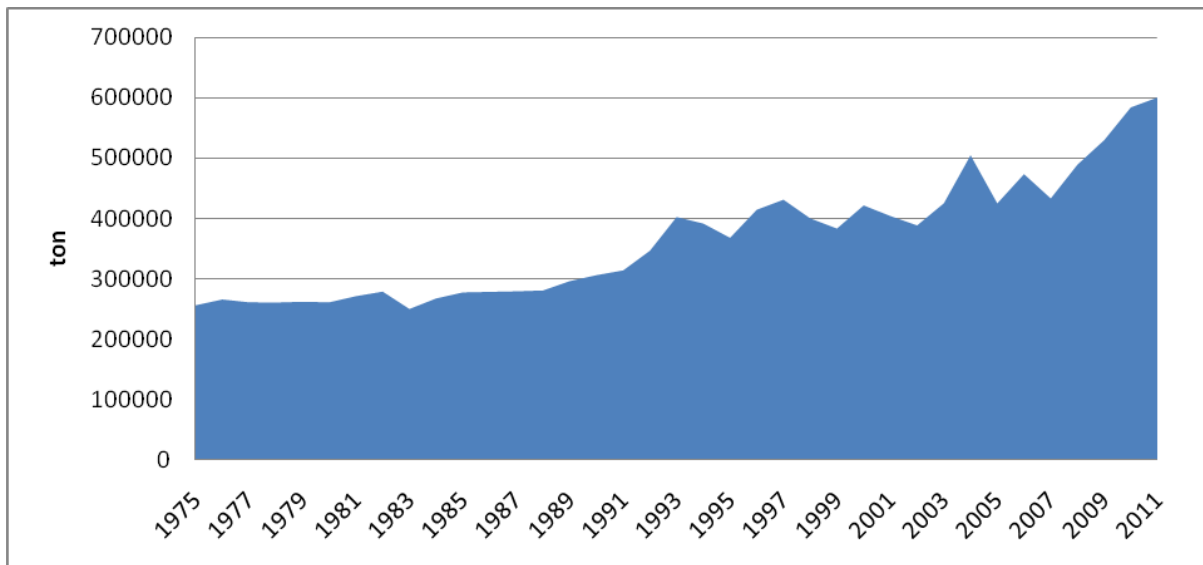
Sumber: BPS (2011, dan 2013)

3.3. Konsumsi

Sentra konsumsi utama daging sapi di Indonesia adalah DKI Jakarta, Jawa Barat dan Banten. Pada ketiga lokasi ini, pendapatan masyarakat relatif tinggi dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Daerah- daerah sentra konsumsi lain juga berkembang dengan meningkatnya pendapatan, akibat berkembangnya usaha perkebunan dan pertambangan, seperti Sumatera Utara, Riau, Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan.

Selain faktor pendapatan dan jumlah penduduk, pola makan dan menu juga menentukan tingkat konsumsi. Kebijakan impor daging sapi selama ini menyebabkan berkembangnya berbagai menu makanan yang menggunakan bahan baku daging sapi impor. Hal itu mendorong berkembangnya industri kuliner di kota-kota besar. Selama ini, pola konsumsi yang mengutamakan rasa daripada nilai gizi, menyebabkan daging sapi sebagai bahan pangan sulit diganti dengan daging lain dalam melengkapi sajian makanan baik di rumah tangga (rendang), restoran (steak), dan industri pengolahan daging (baso dan sosis).

Data FAO menunjukkan bahwa sejak tahun 1975-2011, jumlah konsumsi daging sapi penduduk di Indonesia terus meningkat, terutama sejak awal tahun 1990 (Gambar 25). Saat itu, peningkatan permintaan yang tinggi menyebabkan pemerintah membuat kebijakan untuk melibatkan pihak swasta nasional untuk berusaha dalam usaha penggemukan sapi (*feedlot*) menggunakan sapi bakalan impor dari Australia.



Sumber: FAO, 2014

Gambar 25. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi Indonesia, 1975-2011

Walaupun kecenderungan konsumsi terus naik, namun terjadi fluktuasi, terutama sejak tahun 2004. Fluktuasi tersebut dapat terjadi disebabkan adanya perubahan-perubahan

yang menyebabkan pendapatan masyarakat menurun, harga daging sapi meningkat, dan/atau pasokan di pasar domestik menurun. Data Susenas menunjukkan perilaku yang sama untuk konsumsi rumah tangga (Tabel 3). Pada kenyataannya secara total, tingkat konsumsi secara melebihi data Susenas, karena selain konsumsi langsung pada tingkat rumah tangga, penduduk juga mengkonsumsi daging sapi di luar rumah dan produk hasil pengolahan industri daging sapi.

Tabel 3. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi Per Kapita Penduduk Indonesia, 2009-2013

| No | Tahun | Jumlah (Kg/Kapita/Tahun) |
|-------------------------------|-------|--------------------------|
| 1 | 2009 | 0,313 |
| 2 | 2010 | 0,365 |
| 3 | 2011 | 0,417 |
| 4 | 2012 | 0,365 |
| 5 | 2013 | 0,261 |
| Rataan Perkembangan (%/tahun) | | -2,53 |

Sumber: BPS (2009-2013)

Tingginya angka konsumsi nasional tidak seluruhnya dipenuhi dari produksi lokal. Sebagian kebutuhan tersebut masih dipenuhi dari produk impor. Seandainya hanya dipenuhi dari kebutuhan lokal akan menyebabkan harga naik dan pengurangan populasi. Selain itu, ada beberapa potongan daging untuk kualitas tertentu belum dapat dipenuhi dari hasil sapi lokal. Tabel 4 menunjukkan perkembangan jumlah pasokan impor dan lokal daging sapi untuk penawaran domestik.

Tabel 4. Perkembangan Neraca Pangan Daging Sapi di Indonesia, 2000-2011

| Tahun | Produksi Domestik | Impor | Ekspor | Penawaran Domestik | Pengolahan | Untuk Pangan |
|-------|-------------------|---------|--------|--------------------|------------|--------------|
| 2000 | 385.795 | 36.047 | 39 | 421.803 | 1 | 421.805 |
| 2001 | 382.329 | 22.085 | 92 | 404.322 | 0 | 404.320 |
| 2002 | 372.599 | 16.221 | 85 | 388.735 | 0 | 388.733 |
| 2003 | 410.350 | 15.288 | 270 | 425.368 | 0 | 425.373 |
| 2004 | 487.810 | 17.318 | 199 | 504.930 | 0 | 504.942 |
| 2005 | 396.800 | 28.492 | 52 | 425.240 | 0 | 425.248 |
| 2006 | 439.729 | 34.004 | 55 | 473.678 | 0 | 473.679 |
| 2007 | 381.236 | 52.279 | 31 | 433.484 | 0 | 433.479 |
| 2008 | 431.543 | 57.874 | 24 | 489.393 | 0 | 489.391 |
| 2009 | 444.067 | 85.924 | 23 | 529.968 | 0 | 529.954 |
| 2010 | 472.400 | 113.924 | 2.026 | 584.299 | 0 | 584.285 |
| 2011 | 520.665 | 83.051 | 3.163 | 600.553 | 1 | 600.548 |

Sumber: FAO (2014)

3.4. Impor

Indonesia merupakan negara net importir untuk ternak dan produk ternak sapi. Ternak sapi yang diimpor utamanya berupa sapi bakalan yang digunakan untuk usaha penggemukan di dalam negeri. Pelaku usaha penggemukan menggunakan sapi bakalan impor umumnya dilakukan oleh perusahaan *feedlotter* yang sudah dimulai sejak awal tahun 90an. Selain itu, dilakukan juga impor untuk ternak sapi bibit, Impor bibit umumnya dilakukan oleh pemerintah guna mendukung produksi semen beku dan perbanyak sapi induk.

Berdasarkan pada aspek kesehatan hewan, impor sapi bakalan Indonesia seluruhnya berasal dari Australia. Hal itu disebabkan Australia bebas terhadap Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) dibandingkan India dan Brasil. Bagi Australia, Indonesia merupakan pasar terbesar untuk ekspor ternak sapi bakalan, yaitu rata-rata sebesar 63 persen selama Sembilan tahun terakhir. Rataan volume impor mencapai 433, 7 ribu ekor per tahun dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 8,3 persen per tahun (Tabel 5).

Tabel 5. Perkembangan Volume Impor Sapi Bakalan Indonesia dan Besar Pangsa Pasar dari Australia, 2005-2013

| Tahun | Impor Indonesia (ekor) | Ekspor Australia (ekor) | Pangsa Impor Indonesia (%) |
|-----------|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| 2005 | 347967 | 572799 | 61 |
| 2006 | 386566 | 634314 | 61 |
| 2007 | 516992 | 719462 | 72 |
| 2008 | 644849 | 868510 | 74 |
| 2009 | 772868 | 954143 | 81 |
| 2010 | 521002 | 874916 | 60 |
| 2011 | 413726 | 694796 | 60 |
| 2012 | 278767 | 619418 | 45 |
| 2013 | 454152 | 850923 | 53 |
| R (%/Thn) | 8.3 | 6.5 | |
| Rataan | 433690 | 678929 | 63 |

Sumber: MLA (2010 dan 2013)

Dinamika volume impor sejak 2005-2009 terus meningkat. Dampak kebijakan pemberhentian impor dari Australia akibat isu kesejahteraan hewan pada Juni 2010 menyebabkan volume impor menurun. Demikian juga dampak kebijakan penurunan volume impor untuk mendukung program PSDSK 2014 menyebabkan volume impor turun terus hingga 2012. Sebaliknya naiknya harga daging sapi saat lebaran 2013, diikuti dengan kebijakan membuka impor sapi bakalan menyebabkan volume impor meningkat kembali pada tahun 2013. Terlihat jelas bahwa dinamika volume impor Indonesia searah dengan dinamika ekspor Australia.

Terkait dengan impor sapi betina bibit, pihak swasta sudah mulai melakukan untuk mengembangkan usaha pembibitan di dalam negeri guna mendukung program pemerintah. Namun harga bibit yang bersertifikat dengan silsilah keturunan yang jelas, jauh lebih mahal dibandingkan harga sapi bibit yang tidak memiliki silsilah. Perbedaan istilah sapi bibit yang ditetapkan Pemerintah Indonesia berbeda dengan negara Australia yang merupakan negara ekspor sapi bibit ke Indonesia. Hal ini berkonsekuensi terhadap harga impor dan keberlanjutan perkembangan usaha pembibitan skala besar di Indonesia.

Selain dalam bentuk ternak hidup, Indonesia juga mengimpor daging sapi dalam berbagai bentuk potongan, termasuk jeroan. Kegiatan impor daging sapi dan jeroannya dilakukan oleh importir daging di Indonesia untuk dijual kepada konsumen industri pengolahan, perhotelan, restoran dan rumah tangga. Data FAO tahun 2011 (FAO, 2013) menunjukkan bahwa nilai impor daging sapi termasuk 15 terbesar produk impor pertanian pertanian. Dimana urutan pertama adalah gandum, kemudian diikuti oleh kapas, gula, produk kedelai, jagung dan seterusnya.

Sama halnya dengan impor sapi bakalan, sebagian besar impor daging sapi dan jeroan berasal dari Australia, kemudian diikuti oleh Selandia Baru, Amerika Serikat dan Kanada, serta Singapura (Tabel 6). Impor daging sapi dari Singapura merupakan kegiatan reeksportir yang berasal dari negara eksportir lain.

Tabel 6. Perkembangan Impor Daging Sapi Indonesia menurut Potongan, 2004-2013

| Tahun | Daging tanpa tulang, beku | Potongan lain, bertulang, segar dan dingin | Daging tanpa tulang, segar dan dingin | Potongan lain, bertulang, beku | Karkas & setengah karkas, beku | Jeroan: Hati, Lidah, dll, segar, dingin, beku | Jumlah |
|-----------|---------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|-----------|
| 2004 | 43,173 | 20 | 2,523 | 899 | 22 | 133,694 | 180,332 |
| 2005 | 76,297 | 143 | 2,658 | 291 | 95 | 126,951 | 206,435 |
| 2006 | 90,847 | 67 | 848 | 3,359 | 4 | 138,707 | 233,832 |
| 2007 | 144,930 | 24 | 1,126 | 8,456 | 1 | 155,763 | 310,299 |
| 2008 | 169,041 | 112 | 2,300 | 7,968 | - | 178,481 | 357,902 |
| 2009 | 249,360 | 9 | 7,126 | 11,261 | 115 | 165,809 | 433,680 |
| 2010 | 337,932 | 1 | 6,705 | 12,549 | 554 | 193,737 | 551,478 |
| 2011 | 221,653 | 6 | 11,375 | 18,035 | 3,004 | 148,647 | 402,719 |
| 2012 | 121,508 | 59 | 8,191 | 2,782 | 498 | 25,506 | 158,545 |
| 2013 | 158,276 | 843 | 10,872 | 8,384 | - | 34,364 | 212,740 |
| Jumlah | 1,613,018 | 1,283 | 53,725 | 73,984 | 4,292 | 1,301,660 | 3,047,961 |
| Pangsa | 52.9 | 0.0 | 1.8 | 2.4 | 0.1 | 42.7 | 100.0 |
| R (%/thn) | 22.9 | 362.0 | 39.2 | 149.5 | | -3.4 | 7.9 |

Sumber: BPS (Diolah Pusatatin, Kemendag)

Dari waktu ke waktu impor daging terus meningkat dengan laju 7,9 persen per tahun. Komponen utama daging impor adalah daging beku tanpa tulang yaitu mencapai rata-rata

52,9 persen diikuti jeroan hingga 42,7 persen. Komponen impor jeroan yang cukup besar perlu mendapat perhatian dari aspek kesehatan dan kehalalan. Jika jeroan yang diimpor jumlahnya cukup besar maka boleh jadi berasal dari sapi yang dipotong dengan tidak sesuai Syari'at Islam. Disamping itu dari aspek kesehatan juga perlu mendapat perhatian. Oleh karena itu impornya perlu dibatasi untuk komponen tertentu saja.

IV. OUTLOOK PASAR KOMODITAS DAGING SAPI

4.1. Outlook Pasar Komoditas Daging Sapi Dunia

4.1.1 Faktor Lingkungan Strategis

Pasar komoditas daging sapi sangat dipengaruhi oleh pendapatan masyarakat. Selain itu, juga dipengaruhi oleh jumlah penduduk dan pola konsumsi. Pendapatan beberapa negara kedepan diperkirakan akan terus meningkat, hal itu terindikasi adanya pergeseran status suatu negara dari sedang berkembang menjadi negara maju. Selain itu pertumbuhan penduduk dunia juga membutuhkan bahan pangan yang lebih besar.

Sebagai salah satu contoh adalah negara China. Peningkatan pendapatan masyarakat dan meningkatnya jumlah penduduk di China merupakan salah satu potensi pasar daging sapi di dunia. Hal yang sama juga terjadi pada beberapa negara lain seperti Brazil, Pakistan, Indonesia dan Filipina.

Selain itu, pola konsumsi yang lebih mengarah kepada kesehatan di beberapa negara, menyebabkan beralihnya konsumsi protein hewani dari daging babi berlemak tinggi menjadi mengkonsumsi daging sapi yang kurang berlemak. Pada sisi lain, di beberapa negara menu makanan yang berbahan baku daging sapi belum dapat digantikan dengan bahan pangan lain.

Makin terbukanya pasar pada perdagangan antar negara, memberi peluang kegiatan ekspor dan impor dunia, termasuk untuk komoditas sapi. Namun sebaliknya, adanya perkembangan penyakit ternak yang baru muncul (*new emerging diseases*) dan penyakit *zoonosis* dapat mengsegmentasi pasar yang makin terbuka tersebut menjadi lebih restriksi. Perubahan iklim global dan meningkatnya daya saing penggunaan sumberdaya lokal dan produk pertanian untuk pangan dan bioenergi memberikan pengaruh negatif terhadap produksi produk pertanian, termasuk daging sapi.

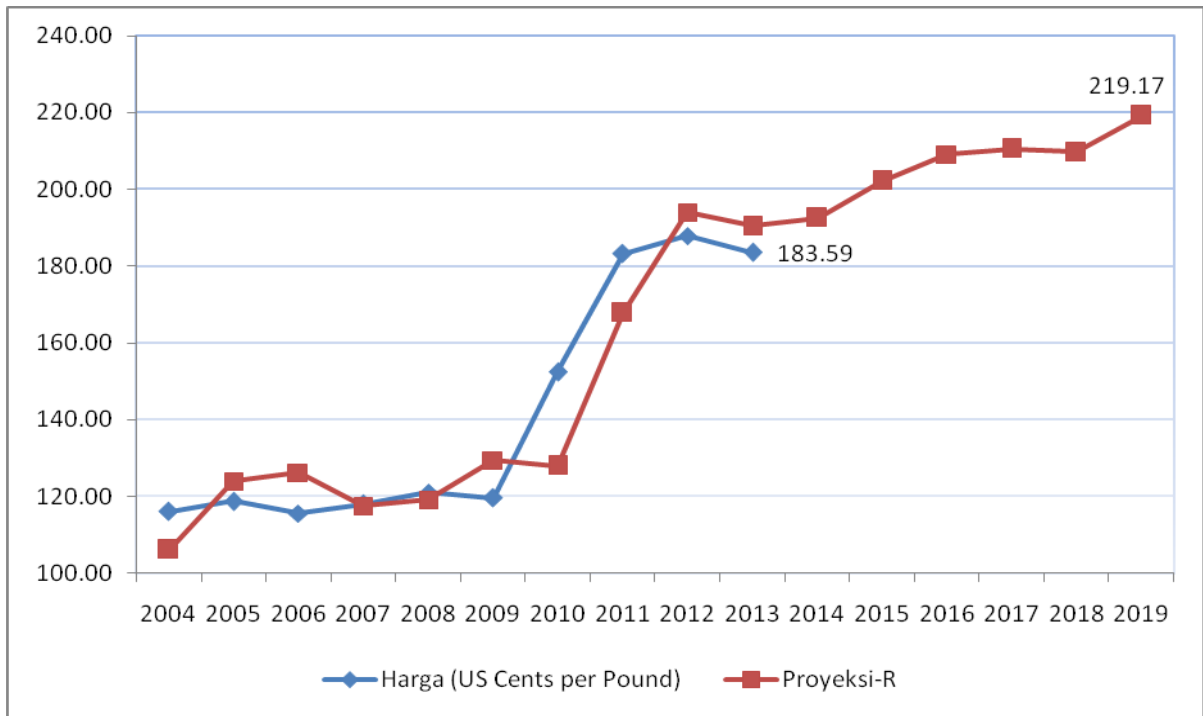
4.1.2 Prospek Pasar

Prospek pasar dapat dilihat dari harga komoditas yang merupakan cerminan produksi dan konsumsi. Untuk mempertemukan kegiatan produksi dan konsumsi dilakukan melalui kegiatan ekspor dan impor. Berikut disajikan dan diulas prospek pasar daging sapi di dunia dengan menggunakan pendekatan proyeksi.

Harga Daging Sapi

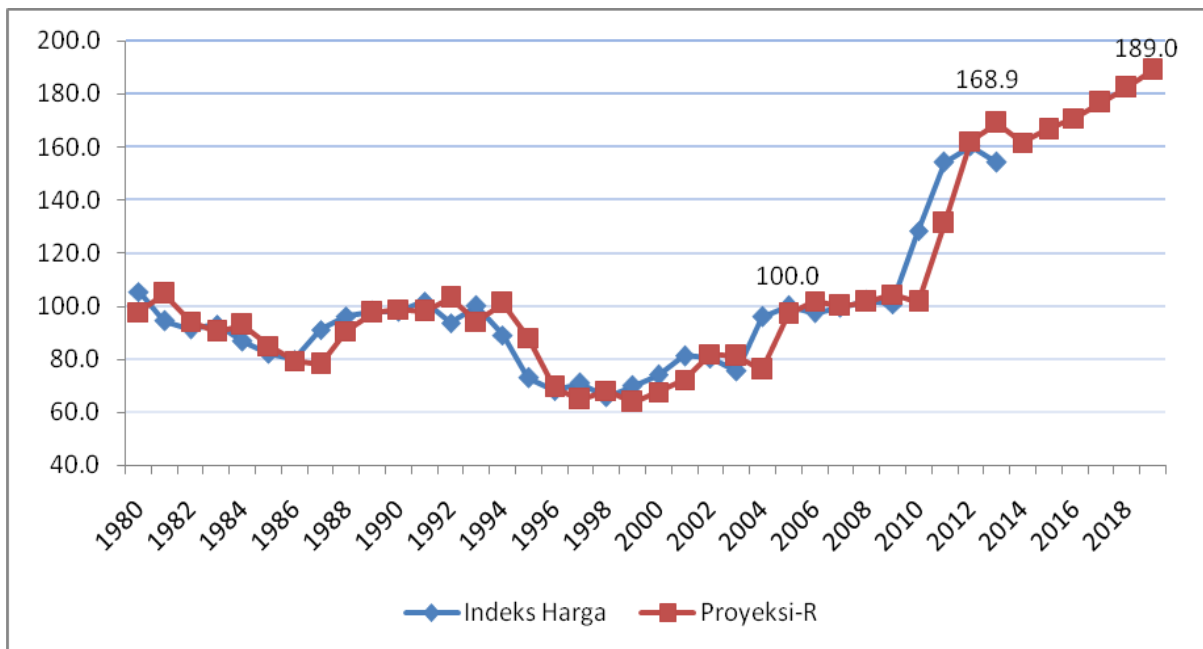
Berdasarkan data historis, proyeksi harga daging sapi hingga tahun 2019 terus mengalami peningkatan. Harga aktual daging sapi dunia tahun 2014 adalah US Cents 183,59/pound menjadi US Cents 219,17/pound pada tahun 2019, atau naik sebesar 19,4

persen. Gambarnya dapat dilihat pada Gambar 26. Sejalan dengan naiknya harga daging sapi secara nominal di dunia, indeks harga daging sapi dunia juga terus meningkat dari 168,9 pada tahun 2014 menjadi 189 atau meningkat sebesar 11,9 persen (Gambar 27).



Sumber: World Bank, 2014

Gambar 26. Perkembangan Harga Daging Sapi di Pasar Internasional 2004-2013 dan Proyeksi 2014-2019

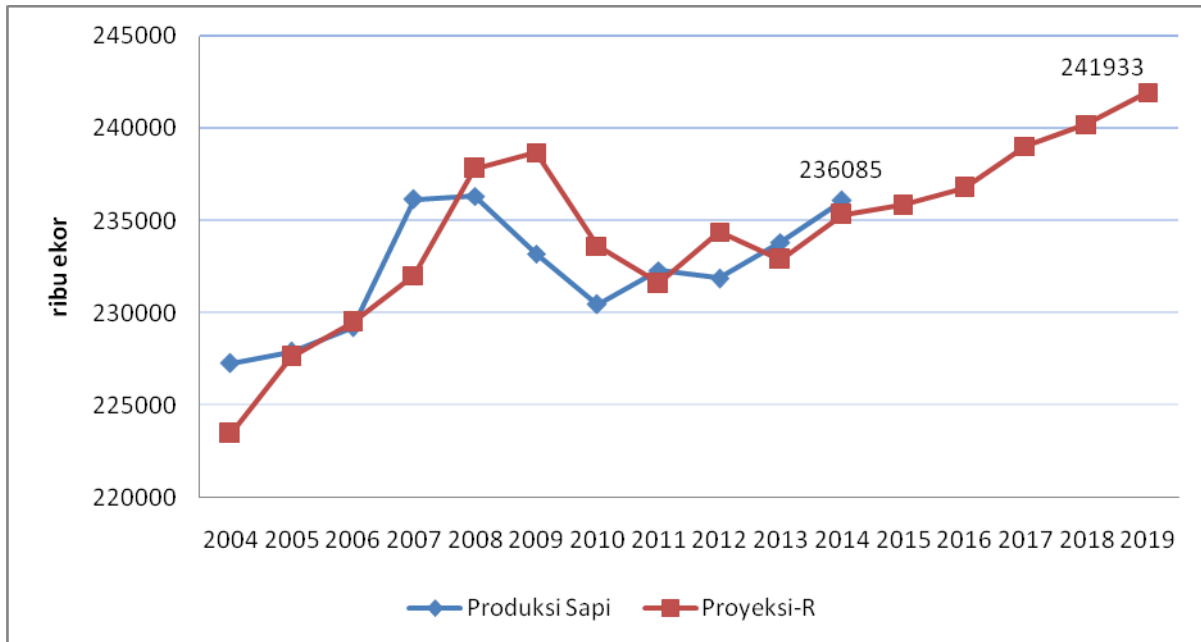


Sumber: World Bank, 2014

Gambar 27. Perkembangan dan Proyeksi Indeks Harga Daging Sapi dengan Tahun Dasar 2005 di Pasar Internasional, 1980-2019

Produksi

Salah satu faktor yang menentukan harga daging sapi adalah produksi daging sapi di dunia yang digambarkan oleh produksi daging sapi dinegara-negara produsen utama (Gambar 28). Dengan menggunakan data historis, diproyeksikan produksi ternak sapi masih terus meningkat hingga tahun 2019. Pada tahun 2014 produksi aktual sapi potong berjumlah 236 juta ekor dan naik menjadi 242 juta pada tahun 2019 atau meningkat sebesar 2,5 persen.



Sumber: World Bank, 2014

Gambar 28. Perkembangan Produksi Sapi Dunia 2004-2014 dan Proyeksi 2015-2019

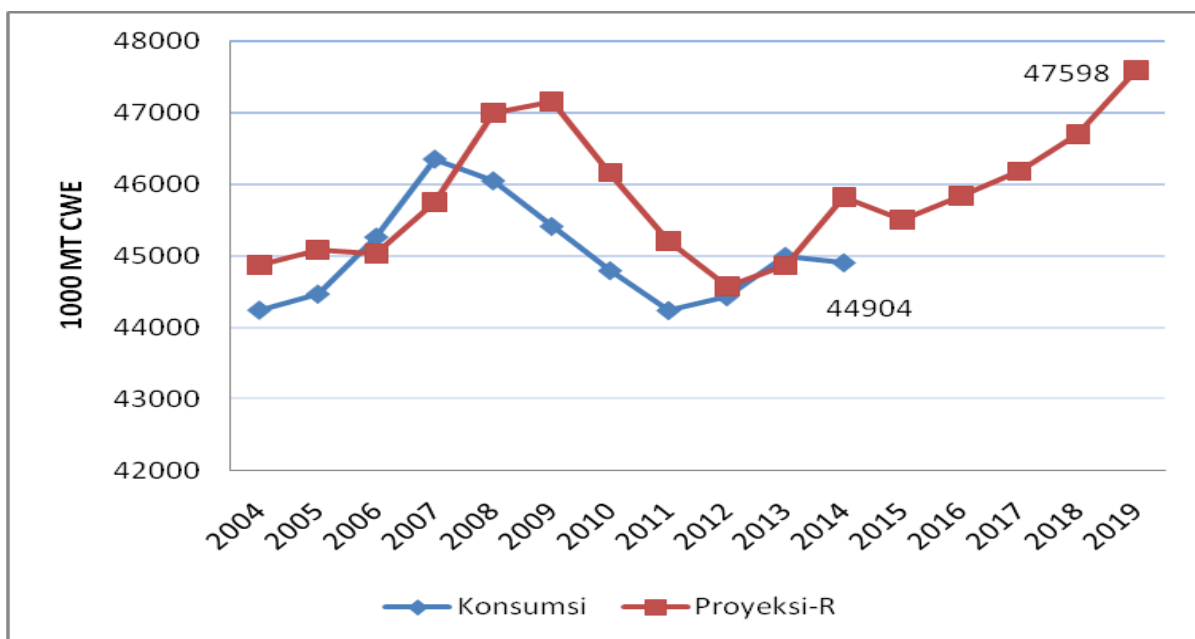
Jika diamati lebih jauh, perkembangan produksi pada Gambar 28 dalam periode waktu 2004-2019, ada tiga pola perkembangan yang berbeda. Periode 2004-2008 terjadi peningkatan produksi yang relatif tinggi. Kemudian periode 2008-2010 mengalami penurunan tajam dan periode 2010 hingga 2014 dan proyeksi 2019 mengalami kenaikan kembali dengan slope yang lebih rendah dari periode pertama.

Penurunan produksi tersebut dapat disebabkan adanya serangan penyakit, seperti penyakit sapi gila yang pernah menyerang peternakan sapi di Amerika Serikat, Kanada dan Inggris. Selain itu, menurut Rachman dan Suryani (2010), krisis pangan, energy dan financial yang terjadi tahun 2007, menyebabkan persaingan dalam memanfaatkan bahan pangan untuk produk bioenergy. Dampak dari persaingan tersebut terlihat setelah tahun 2007 yang menyebabkan penurunan produksi, termasuk produksi sapi potong di dunia.

Dengan demikian, masih mungkin terjadi penurunan produksi sapi potong di dunia pada tahun-tahun mendatang akibat adanya gangguan pada sisi penawaran. Salah satu penyebab gangguan pasokan daging sapi adalah adanya perubahan iklim global.

Konsumsi

Sama seperti produksi, dampak krisis pangan, energy dan financial global mempengaruhi konsumsi daging sapi global. Akibatnya konsumsi pada periode 2007-2011 menurun dan kemudian kembali naik pada 2013 (Gambar 29). Namun antara 2014 dan diproyeksikan hingga tahun 2019 konsumsi meningkat tajam dari 44,9 juta MT CWT menjadi 47,6 juta MT CWT atau meningkat sebesar 6,01persen.



Sumber: World Bank, 2014

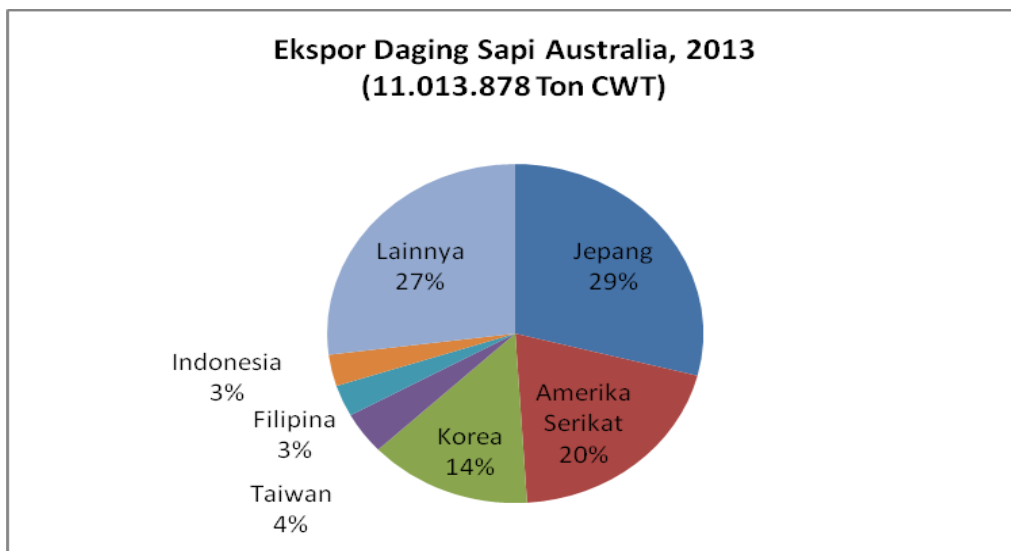
Gambar 29. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi Dunia 2004-2014 dan Proyeksi 2015-2019

Ekspor

Produk daging sapi di pasar dunia diperdagangkan dalam bentuk ternak hidup dan daging beku. Perdagangan dalam bentuk ternak hidup dapat memberikan nilai tambah lebih besar dibandingkan dengan daging sapi bagi negara importir. Disamping itu, pada negara-negara yang mengharuskan produk dari *halal market*, perdagangan ternak hidup menjadi lebih disukai. Namun sebaliknya, perdagangan ternak sapi hidup dapat merugikan jika memungkinkan masuknya berbagai penyakit ternak dari negara eksportir ke negara importir.

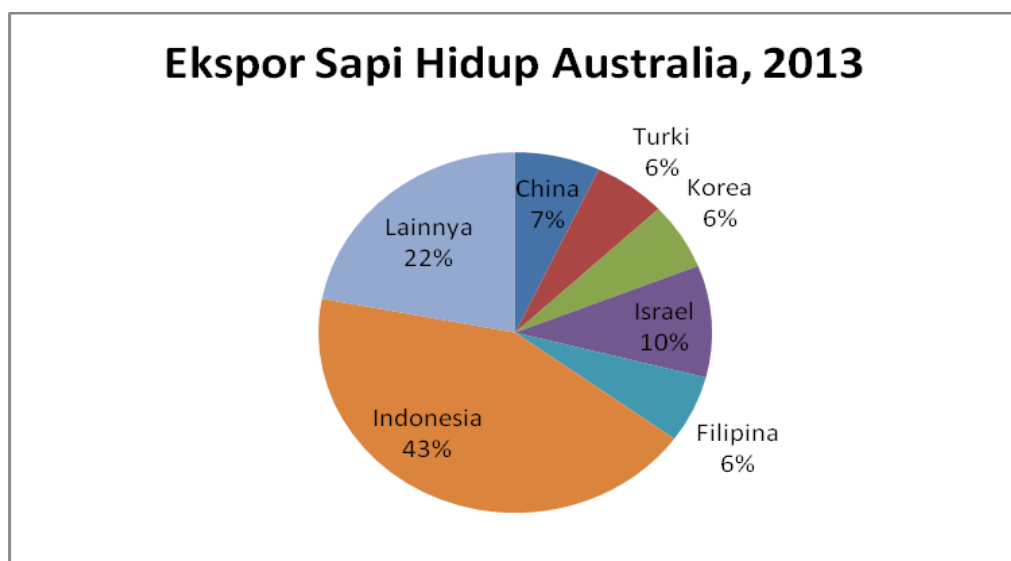
Faktor lain yang menentukan apakah bentuk produk yang diperdagangkan berupa ternak hidup dan daging adalah waktu tempuh dan ketersediaan moda transportasi dan biaya

tenaga kerja. Waktu tempuh moda transportasi yang lama, seperti kapal laut dapat menyebabkan tingginya biaya transportasi dan besarnya penyusutan berat badan sapi. Dengan kondisi yang demikian, perdagangan ternak sapi kemungkinan akan dihindari. Sebaliknya mahalnnya biaya tenaga kerja dalam proses pemotongan ternak sapi dan pengepakan daging di negara eksportir, menjadi pertimbangan untuk lebih mengutamakan perdagangan dalam bentuk ternak hidup. Sebagai gambaran volume ekspor ternaak dan daging sapi dari negara Australia ke beberapa negara dapat dilihat pada Gambar 30 dan 31 berikut.



Sumer: MLA, 2013

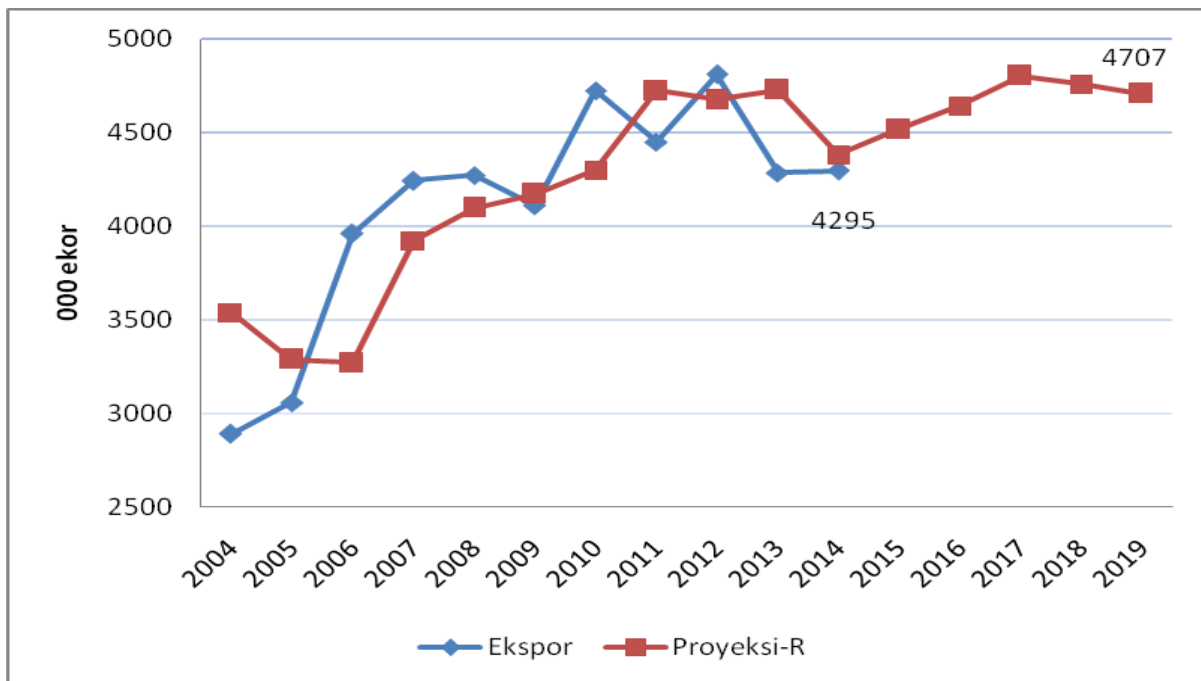
Gambar 30. Pangsa Ekspor Daging Sapi Australia menurut Negara Tujuan, 2013



Sumer: MLA, 2013

Gambar 31. Pangsa Ekspor Ternak Sapi Australia menurut Negara Tujuan, 2013

Gambar 32 dan 33 berikut menunjukkan perkembangan ekspor ternak dan daging sapi dunia selama periode 2004-2014 dan proyeksinya 2015-2019. Sebagai makhluk hidup perdagangan ternak sapi lebih fluktuatif dibandingkan perdagangan daging sapi. Hal itu wajar, mengingat kemungkinan terjadinya wabah penyakit sapi yang dapat menghambat perdagangan. Sebaliknya pada perdagangan daging sapi, sistem stok dapat menutupi stagnasi produksi pada masa-masa tertentu.

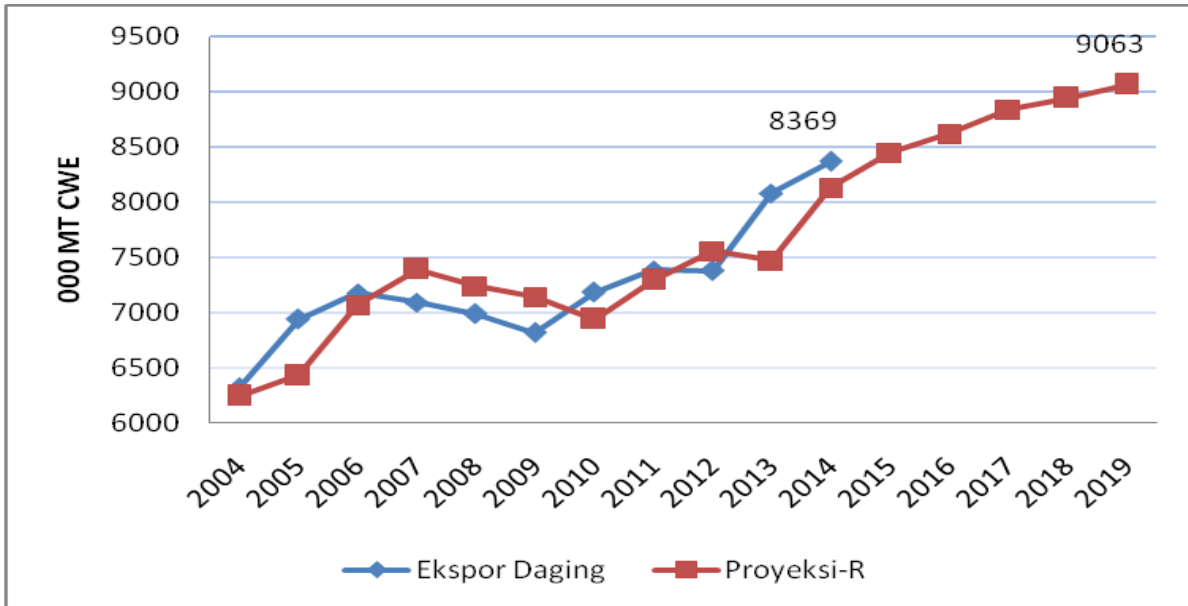


Sumber: World Bank, 2014 (Diolah)

Gambar 32. Perkembangan Ekspor Ternak Sapi Dunia 2004-2014 dan Proyeksi 2015-2019

Kedepan diperkirakan ekspor ternak sapi terus meningkat dari 3,3 juta ekor tahun 2014 menjadi 4,7 juta ekor pada tahun 2019 atau meningkat sebesar 9,6 persen. Sementara itu, untuk daging sapi pada tahun 2014 volume ekspor 8,4 juta MT CWT naik menjadi 9,1 juta MT CWT pada tahun 2019 atau meningkat sebesar 8,3 persen.

Kinerja pasar daging sapi di pasar internasional periode 2014-2019 kedepan diperkirakan terus makin berkembang. Konsumsi daging sapi diperkirakan naik 6,1 persen, sedangkan produksi hanya naik 2,5 persen. Akibatnya harga naik tajam hingga 19,4 persen. Naiknya harga merangsang ekspor ternak dan daging sapi sehingga masing-masing meningkat menjadi 9,6 persen dan 8,3 persen. Sebagai produk yang tradable dan terintegrasi antara negara, maka pasar internasional ini akan mempengaruhi pasar ternak dan daging sapi di Indonesia.



Sumber: World Bank, 2014 (Diolah)

Gambar 33. Perkembangan Ekspor Daging Sapi Dunia 2004-2014 dan Proyeksi 2015-2019

4.2. Outlook Pasar Komoditas Daging Sapi Domestik

4.2.1. Faktor Lingkungan Strategis Spesifik Indonesia

Pertumbuhan ekonomi Indonesia terus membaik. Pertumbuhan itu tidak hanya terjadi pada sentra pemerintahan di DKI dan Jawa Barat saja, tetapi juga pada beberapa daerah lain yang dipicu oleh berkembangnya usaha perkebunan dan pertambangan di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Selqin itu, industri pariwisata yang selama ini terpusat di Bali berkembang ke NTB. Kondisi tersebut membutuhkan pasokan bahan pangan yang berkualitas seperti daging sapi.

Tingginya permintaan terhadap daging sapi ternyata tidak cukup hanya mengandalkan pasokan produksi lokal. Hal itu terindikasi oleh naiknya harga daging sapi dan terkurasnya populasi sapi. Oleh karena itu, sebagian pasokan dipenuhi dari produk impor. Kondisi yang demikian merupakan peluang sekaligus tantangan bagi Indonesia untuk meningkatkan produksi daging sapi di dalam negeri.

Pada saat ini, potensi pasar tersebut sebenarnya sudah direspons oleh masyarakat yang didukung oleh program pemerintah, seperti Program PSDSK 2014. Program yang berasal dari Pemerintah Pusat tersebut direspons oleh beberapa Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sapi potong yang didukung oleh dana APBD, seperti di Daerah Aceh, Riau, dan NTB. Dampaknya sentra produksi sapi potong tidak hanya terpusat pada daerah-daerah konvensional di Jawa Timur, Jawa Tengah, Bali, NTB dan NTT. Tetapi sudah mulai

berkembang ke Sumatera Utara, Riau, Jambi, Palembang dan daerah lain dengan memadukannya pada usaha perkebunan sawit dalam bentuk usaha integrasi sawit-sapi. Pola integrasi ini, dinilai sangat prospektif karena potensi bahan baku pakan yang cukup besar dapat menurunkan biaya pakan sehingga daya saing usaha makin membaik dan mendorong munculnya usaha-usaha baru yang dilakukan kelompok peternak, peternak individu dan perusahaan peternak serta PTPN yang berusaha pada perkebunan keapa sawit.

Dari aspek infrastruktur pasar, selama ini sudah ada jejaring pasar dari sentra produksi ke beberapa sentra konsumsi. Jejaring pasar tersebut berawal dari perdagangan sapi pada tingkat peternak, pedagang desa/kecamatan, pedagang antar kabupaten dan pedagang antar provinsi atau pedagang antar pulau. Beberapa infrastruktur yang tersedia adalah *holding ground*, pasar hewan, rumah potong hewan, *cold storage*, karantina, pelabuhan, moda transportasi darat dan laut. Bahkan di Jawa Tengah dan Riau tersedia fasilitas peristirahatan ternak selama dalam kegiatan transportasi dari sentra produksi ke sentra konsumsi. Proses peristirahatan sapi ini dinilai perlu karena selain memperhatikan aspek kesejahteraan hewan (*animal welfare*) juga dapat mencegah susut berat badan sapi selama proses distribusi.

4.2.2. Prospek Pasar

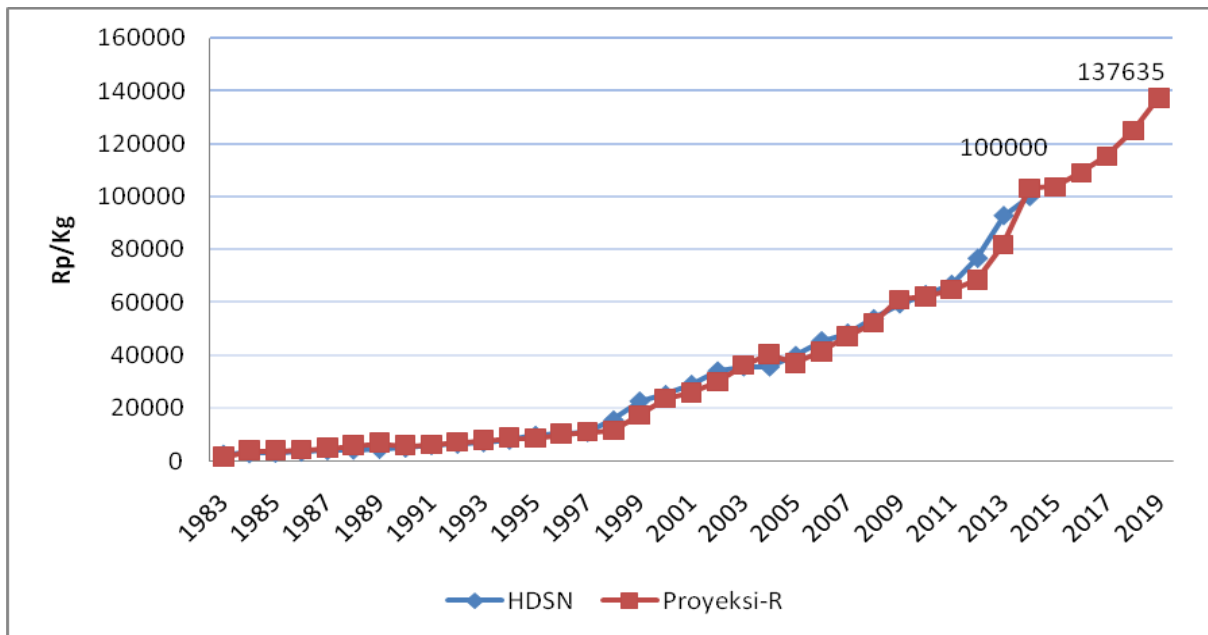
Analisis prospek pasar daging sapi di dalam negeri difokuskan pada peubah harga daging yang merupakan cerminan produksi, konsumsi dan impor. Peubah ekspor tidak dianalisis karena Indonesia merupakan negara eksportir dimana ekspor daging sapi sangat terbatas. Berikut disajikan dan diulas prospek pasar daging sapi didunia dengan menggunakan pendekatan proyeksi.

Harga Daging Sapi

Meningkatnya permintaan akibat naiknya pendapatan masyarakat, sementara pada sisi lain populasi sapi nasional empat tahun terakhir ini mengalami penurunan maka diproyeksikan harga daging sapi nasional (HDSN) terus meningkat hingga tahun 2019 (Gambar 34). Jika pada tahun 2013 rata-rata harga daging sapi nasional mencapai Rp 100.000/Kg maka diproyeksikan pada tahun 2019 naik menjadi Rp 137.635/Kg. Kondisi ini sesuai dengan tipikal harga daging sapi yang cenderung terus naik dari tahun ketahun tanpa pernah mengalami penurunan yang signifikan.

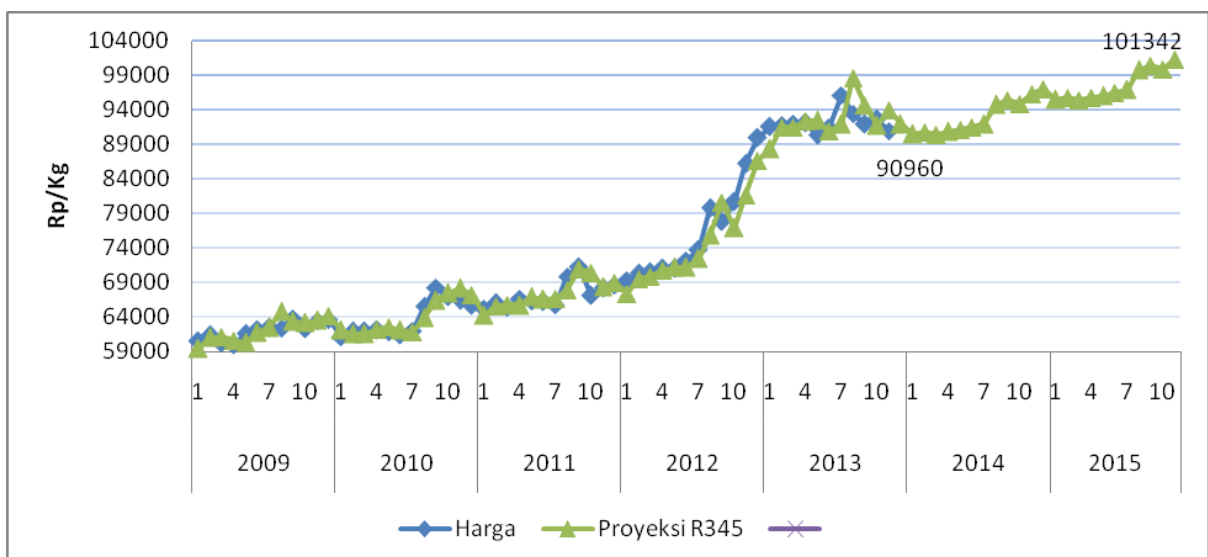
Hal yang hampir sama terjadi pada proyeksi harga daging sapi di Kota Jakarta dengan kecenderungan yang terus meningkat (Gambar 35). Namun demikian peningkatannya tidak setajam peningkatan harga daging sapi nasional. Proyeksi perkembangan harga bulanan di

Jakarta dilakukan hingga Nopember 2015. Hasilproyeksi menunjukkan harga daging sapi pada bulan Nopember 2013 sebesar Rp 90.960/Kg naik menjadi Rp 101.342/Kg pada bulan Nopember 2015.



Sumber: BPS (Diolah)

Gambar 34. Perkembangan Harga Daging Sapi Nasional 1983-2014 dan Proyeksi 2015-2019

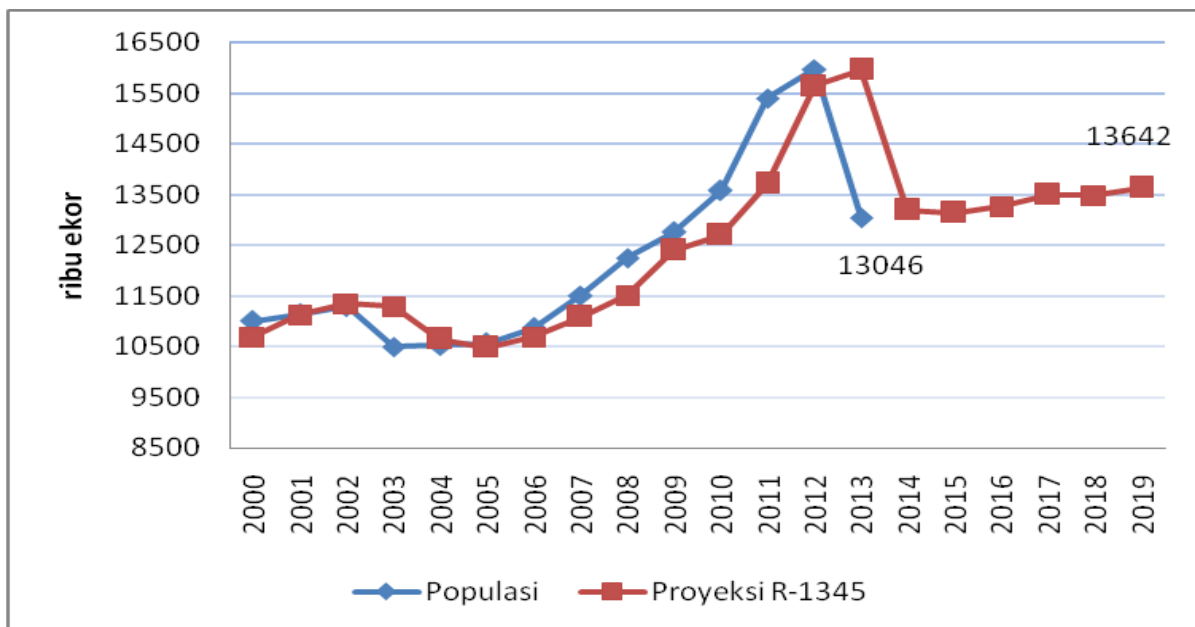


Sumber: Dinas Perindag Provinsi (Diolah)

Gambar 35. Perkembangan Harga Daging Sapi di Kota Jakarta 2009:1-2013:11 dan Proyeksi 2013:12-2015:11

Populasi

Untuk memproyeksi kemampuan pasokan daging sapi dalam negeri digunakan data populasi sapi nasional sejak dimulai program swasembada daging sapi tahun 2000 hingga 2013. Hasil proyeksi menunjukkan bahwa setelah terjadi penurunan populasi berdasarkan hasil Sensus Pertanian 2013, populasi secara perlahan kembali menaik. Hal itu dapat dilakukan berdasarkan data perkembangan populasi tahun sebelumnya yang diikuti dengan adanya kebijakan impor sapi bakalan dan daging sapi beku untuk memenuhi kekurangan pasokan daging sapi lokal. Pada tahun 2013 populasi sapi potong nasional berjumlah 13,046 juta ekor kemudian naik sedikit menjadi 13,642 juta ekor tahun 2019 (Gambar 36). Agar tidak terjadi pengurasan populasi, diperlukan tambahan sapi bibit untuk meningkatkan populasi sapi di dalam negeri yang diikuti dengan impor sapi bakalan dan daging sapi dengan jumlah terkendali untuk menghindari pemotongan sapi betina produktif yang saat ini masih berlangsung di beberapa daerah.



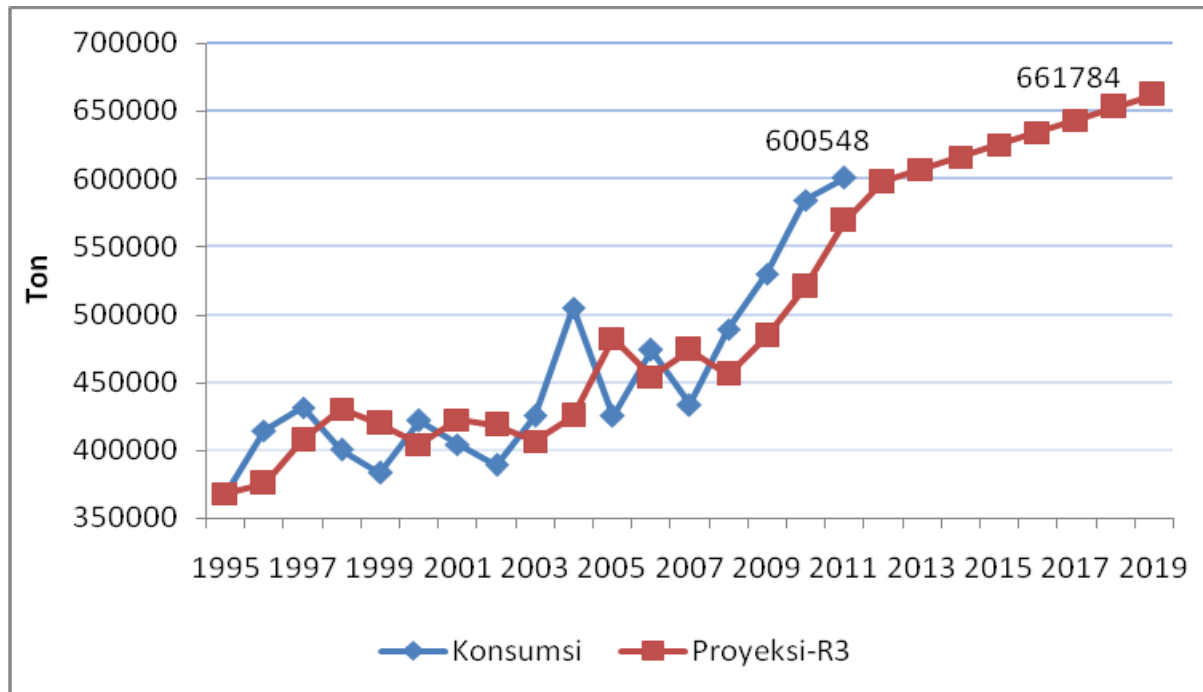
Sumber: Ditjen PKH dan BPS (Diolah)

Gambar 36. Perkembangan Populasi Sapi Potong Nasional 2000-2013 dan Proyeksi 2014-2019

Konsumsi

Sesuai dengan peningkatan pertambahan pendapatan masyarakat dan pertumbuhan penduduk maka diproyeksikan konsumsi total daging sapi nasional juga meningkat. Gambar 37 menunjukkan proyeksi konsumsi daging sapi nasional yang cenderung terus meningkat.

Berdasarkan data FAO, konsumsi daging sapi nasional tahun 2011 adalah 600,5 ribu ton kemudian meningkat menjadi 661,8 ribu ton pada tahun 2019. Peningkatan konsumsi ini merupakan peluang bagi industri sapi potong nasional untuk dapat memenuhinya. Jika tidak, maka pasokan impor diperkirakan akan terus meningkat.

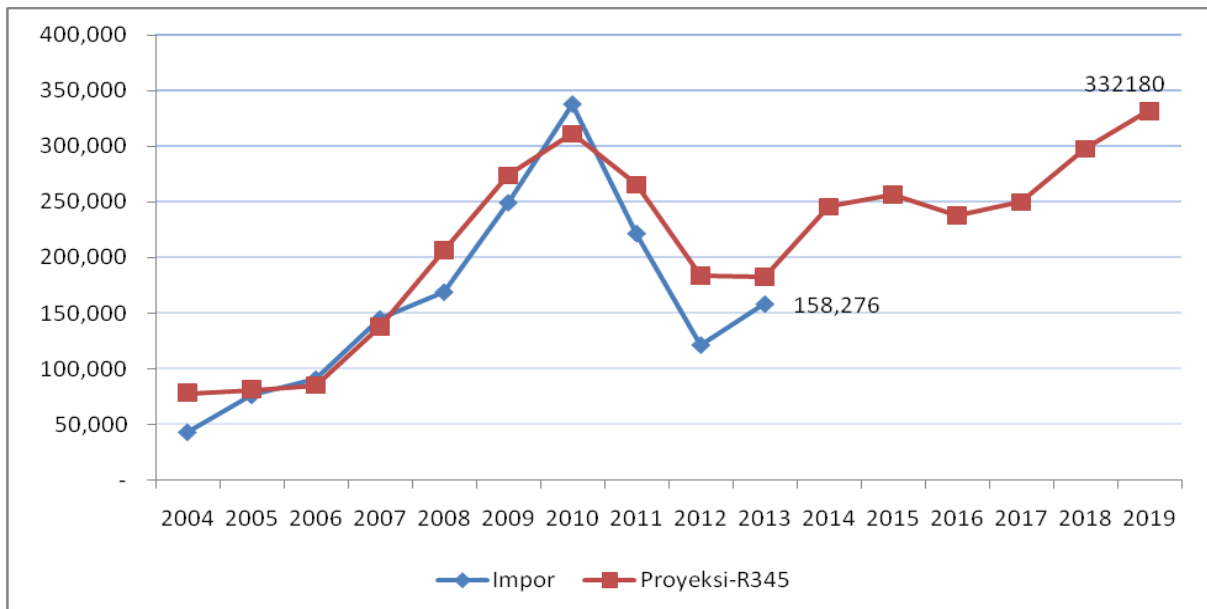


Sumber: FAO (Diolah)

Gambar 37. Perkembangan Konsumsi Daging Sapi Nasional 1995-2011 dan Proyeksi 2012-2019

Impor Daging

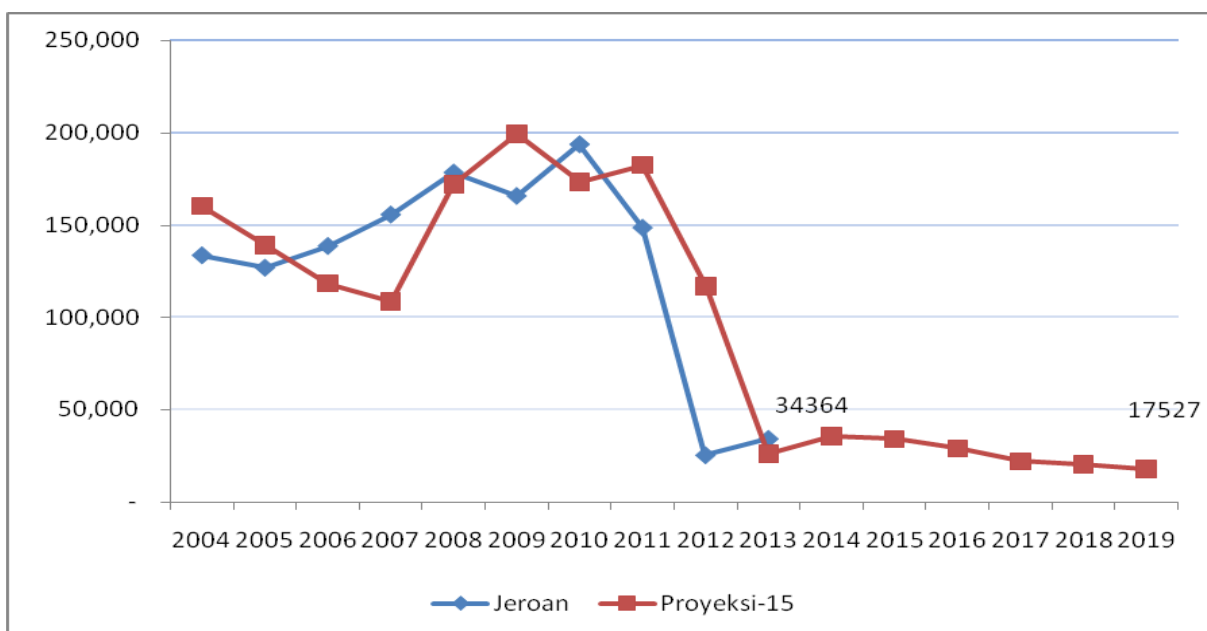
Proyeksi impor daging diwakili oleh potongan yang memiliki pangsa terbesar, yaitu daging beku (53%), jeroan (43%) dan total keseluruhan (100%). Gambar 38 menunjukkan bahwa hingga tahun 2019 impor daging sapi beku terus meningkat. Jika upaya peningkatan produksi dalam negeri seperti kondisi 10 tahun terakhir diperkirakan tahun 2019 impor daging sapi beku naik hingga 332 ribu ton dari kondisi tahun 2013 hanya 158 ribu ton, atau meningkat sebesar 110 persen. Jumlah impor daging yang besar tersebut pernah terjadi pada tahun 2010 sebesar 338 ribu ton.



Sumber: BPS (diolah)

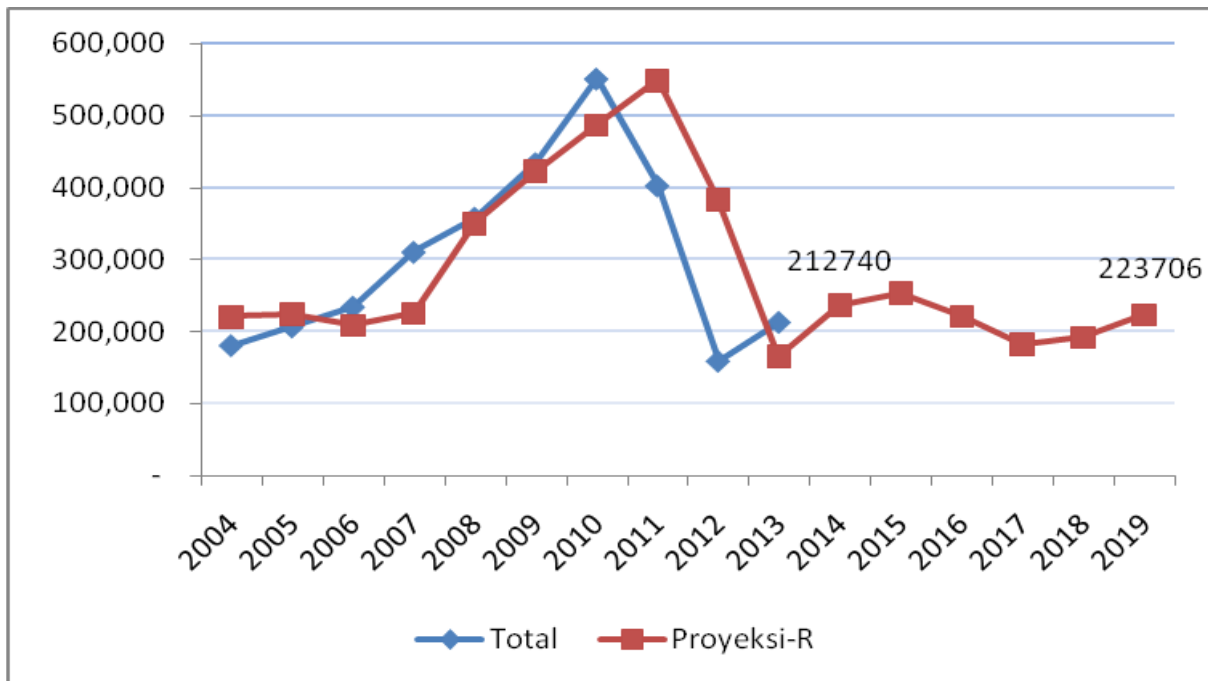
Gambar 38. Perkembangan dan Proyeksi Impor Daging Sapi Beku antara Tahun 2004-2019

Komponen impor daging terbesar kedua adalah jeroan, namun adanya batasan dengan alasan kesehatan dan kehalalan jumlah impornya kedepan cenderung turun. Jika pada tahun 2013 volume impor jeroan 34 ribu ton maka pada tahun 2019 diproyeksikan turun hingga 18 ribu ton atau turun sebesar 47 persen (Gambar 39). Dua arah yang beralawan pada kasus impor daging dan jeroan sapi menyebabkan impor daging sapi secara total termasuk jeroan selama lima tahun kedepan relatif stabil (Gambar 40).



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 39. Perkembangan dan Proyeksi Impor Jeroan Sapi antara Tahun 2004-2019



Sumber: BPS (diolah)

Gambar 40. Perkembangan dan Proyeksi Impor Daging dan Jeroan Sapi antara Tahun 2004-2019

V. TINJAUAN DAN OPSI KEBIJAKAN

5.1 Tinjauan Kebijakan Pasar Daging Sapi

Secara teoritis kebijakan yang mempengaruhi pasar daging sapi domestik, yaitu pada sisi produksi adalah kebijakan teknis yang berupaya meningkatkan penawaran dalam negeri melalui peningkatan produksi daging sapi lokal, kebijakan perdagangan antar daerah dan kebijakan perdagangan luar negeri. Untuk kasus daging sapi Indonesia merupakan negara net importir, oleh karena kebijakan yang terkait adalah kebijakan impor. Dalam hal kebijakan impor setidaknya ada tiga opsi yang dapat dilakukan, yaitu: kebijakan pasar bebas, tariff, subsidi dan kebijakan kuota.

Kebijakan tariff dan subsidi menyebabkan terjadinya distorsi pasar, sedangkan pada kebijakan kuota mekanisme pasar menjadi terputus. Secara agregat, kebijakan pasar bebas memberikan tingkat kesejahteraan tertinggi, kemudian diikuti subsidi, tariff dan kuota. Namun dengan tujuan melindungi produsen dalam negeri, belum semua komoditas diperdagangkan mengikuti mekanisme pasar bebas.

Kebijakan subsidi produsen merupakan *second best policy* setelah pasar bebas, namun secara politik kegiatan subsidi sering dikritisi karena memberikan subsidi pada kelompok tertentu, bahkan untuk produk ekspor manfaat subsidi kepada produsen dalam negeri dinikmati oleh konsumen luar negeri. Padahal dana subsidi disediakan oleh negara.

Kebijakan tariff menyebabkan harga yang dibayar konsumen dalam negeri menjadi lebih tinggi, sehingga tingkat konsumsi menjadi menurun. Sebaliknya produksi dalam negeri menjadi meningkat dan pemerintah menerima pemasukan dari penerimaan tariff impor. Penerimaan tariff impor sebaiknya dioptimalkan penggunaannya untuk memperkuat industry sapi potong dalam negeri yang pada akhirnya akan meningkatkan daya saing produk dalam negeri sehingga mampu menurunkan harga yang harus dibayar konsumen dalam negeri.

Kebijakan kuota impor dilakukan pemerintah dengan menetapkan jumlah tertentu dari suatu produk, seperti daging sapi yang dapat diimpor. Harga ditingkat produsen jauh lebih rendah dengan harga ditingkat konsumen, sehingga produsen mendapat keuntungan besar (*windfall profit*). Permasalahannya bagaimana mendistribusikan lisensi impor yang dikeluarkan pemerintah kepada para importir. Jika lisensi tersebut dilelang dan merupakan pemasukan negara akan menjadi lebih baik. Sebaliknya jika lisensi tersebut tidak didistribusikan secara terbuka, hanya diterima oleh kelompok tertentu.

Hingga saat ini pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan menetapkan besarnya bea tariff impor untuk sapi bibit sebesar nol persen dan besarnya bea masuk impor untuk sapi non bibit, daging sapi, dan jeroan masing-masing lima persen. Besaran tariff tersebut jauh lebih rendah dari besaran yang dapat dikenakan, yaitu masing-masing 40 persen untuk sapi hidup termasuk bibit, 50 persen untuk daging sapi, dan 40 persen untuk jeroan.

Selain Kebijakan Tarif yang ditetapkan Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian dalam Permentan No 50/OT.140/9/2011 tentang Rekomendasi Persetujuan Pemasukan Karkas, Daging, Jeroan dan/atau Olahannya kedalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Dalam Permentan tersebut beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Dalam konsideran menimbang butir b dikatakan bahwa: impor karkas, daging sapi dan jeroan dilakukan dengan memperhatikan keseimbangan antara kebutuhan dan pasokan karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya yang belum tercukupi dari pasokan di dalam negeri. Permasalahannya adalah bagaimana mengukur kekurangan kebutuhan tersebut dengan akurat dan bagaimana mengatur perdagangan ternak dan daging sapi dari sentra produksi ke sentra konsumsi sehingga ketersediaan sentra produksi dapat didistribusikan dan tersedia pada daerah sentra konsumsi dengan jumlah yang dapat diperhitungkan. Hingga kini, kebijakan penetapan jumlah yang direkomendasikan untuk diimpor dalam Permentan 50/2011 tidak dikaitkan dengan kebijakan perdagangan dalam negeri. Saat ini beberapa Pergub terkait perdagangan sapi siap potong dari sentra produksi ke sentra konsumsi banyak dilanggar oleh pelaku usaha perdagangan sapi. Sapi-sapi yang diperdagangkan beratnya dibawah batas minimal yang diatur dalam Pergub.
2. Pengaturan Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) karkas, daging sapi, jeroan dan produk olahannya yang dilakukan sesuai Permentan tersebut berarti kegiatan impor dilakukan dengan Kebijakan Kuota. Dengan demikian Pemerintah melakukan dua kebijakan sekaligus dalam mengatur impor karkas, daging sapi, jeroan dan produk olahannya.
3. Pada Pasal 1 nomor 21, disebutkan bahwa Rekomendasi Persetujuan Pemasukan (RPP) adalah keterangan tertulis yang diberikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk olehnya kepada pelaku usaha yang akan melakukan pemasukan karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya ke dalam wilayah negara Republik Indonesia.
4. Pada Pasal 2, ayat (1) Pemasukan karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya dapat dilakukan oleh pelaku usaha setelah mendapat izin pemasukan dari Menteri

Perdagangan. Pada ayat (2) Menteri Perdagangan dalam memberikan izin pemasukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah memperoleh RPP dari Menteri Pertanian.

5. Pada Pasal 3 ayat (2) huruf d disebutkan bahwa RPP antara lain memuat negara asal, **jumlah**, jenis, dan spesifikasi karkas, daging, jeroan, dan/atau olahannya. Ini berarti para importir diberikan kuota tertentu oleh Pemerintah yang terindikasi dari pencantuman jumlah produk yang diijinkan untuk diimpor.
6. Dari poin 3-5 dapat dipertanyakan bagaimana mekanisme pemberian ijin dari Pemerintah ke importir ? Apakah para lisensi kuota yang diberikan Pemerintah kepada importir dilakukan dengan transaksi terbuka seperti tender, sehingga dari kegiatan tersebut pemerintah dapat pemasukan ke kas Negara. Jika tidak dibayar, maka kebijakan impor dengan tariff lebih baik dilakukan karena dapat memberikan pemasukan dari pajak kepada Negara. Kebijakan pemberian lisensi kuota yang tidak transparan dapat menimbulkan transaksi yang menguntungkan pihak tertentu dapat masuk ke kas Negara. Padahal seperti diketahui, kebijakan kuota menyebabkan mekanisme pasar terputus dan importir memperoleh keuntungan besar (*windfall profit*).
7. Pada Pasal ayat (3) disebutkan bahwa: Tujuan penggunaan karkas, daging, jeroan, dan produk olahannya asal impor meliputi hotel, restoran, catering, dan industri. Dimasa lalu produk impor hanya digunakan untuk hotel dan restoran berbintang. Pada Permentan ini sudah tidak lagi dibatas pada hotel dan restoran berbintang tetapi juga sudah digunakan untuk catering dan industry. Tinggal konsumen rumah tangga dan warung-warung nasi yang belum masuk boleh menggunakan. Tetapi adakah jaminan produk impor tersebut tidak masuk ke pasar tradisional. Dilapangan banyak dijumpai produk impor tersebut masuk ke pasar tradisional dan supermarket, sehingga sangat berpeluang dibeli oleh konsumen rumah tangga dan warung-warung nasi. Selain itu, sejauh mana pengaturan distribusi daging impor dilakukan. Apakah hanya untuk daerah-daerah sentra konsumsi utama seperti DKI Jakarta, Jabar dan Banten. Kenyataanya daging impor sudah masuk di beberapa kota besar di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi.

Kebijakan terkait lainnyadituangkan dalam Permendag Nomor: 24/M-DAG/PER/9/2011, Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan. Kebijakan Kemendag ini hampir sama dengan yang dikeluarkan Kementan, yaitu terkait pengaturan dan ijin impor dan ekspor.

Pasal 3 ayat (2) Permendag ini menyebutkan bahwa: Impor Produk Hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) hanya dapat dilakukan apabila produksi dan

pasokan Produk Hewan di dalam negeri belum mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakat dengan harga terjangkau. Disini tegas tidak hanya ditujukan untuk hotel, restoran, catering dan industry seperti Permentan 50/2011, tetapi juga untuk masyarakat termasuk rumah tangga dengan tujuan member akses pada konsumen terhadap produk impor dengan harga terjangkau. Pasal 3 tersebut sedikit tidak konsisten dengan pasal 7, yaitu: Impor karkas, daging, jeroan, dan atau olahannya yang termasuk dalam Produk Hewan yang tercantum dalam Lampiran I dan Lampiran II Peraturan Menteri ini hanya untuk tujuan penggunaan dan distribusi komoditi yang diimpor untuk industri, hotel, restoran, catering, dan/atau keperluan khusus lainnya. Disini tidak eksplisit dikatakan untuk konsumen rumah tangga, tetapi ada untuk kegunaan khusus lainnya.

Selanjutnya pada tahun 2013, Kkementerian Perdagangan memperbaharui aturam impor dan ekspor hewan dan produk hewan dengan Permendag Nomor 46/M-DAG/PER/8/2013, Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan. Pada permendag ini, kegiatan impor mempertimbangkan harga referensi. Dimana pada Pasal 1, nomor 17 disebutkan baha: harga referensi adalah harga acuan penjualan ditingkat pengecer yang ditetapkan oleh Tim Pemantau Harga Daging Sapi.

Pada Pasal 14 ayat (1), Permendag 46/2013 disebutkan bahwa: Dalam hal harga daging sapi jenis potongan sekunder (*secondary cuts*) di pasaran di bawah harga referensi maka importasi Hewan dan Produk Hewan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Menteri ini ditunda importasinya sampai harga kembali mencapai harga referensi. Pada ayat (2) disebutkan besarnya harga referensi adalah Rp 76.000 per Kg.

Pada Permendag 46/2013, Pasal 18 ayat (1) disebutkan bahwa: Pemerintah dapat menunjuk Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik untuk melakukan impor hewan dan produk hewan dalam rangka menjaga ketahanan pangan. Pada ayat (2) produk impor tersebut sebagaimana pada Lampiran I ditujukan untuk didistribusikan ke pasar ritel.

Permendag 46/2013 memperbaharui Permendag sebelumnya terkait ketentuan impor dan ekspor hewan dan produk hewan dan produk olahannya. Dengan demikian peraturan sebelumnya (Permendag 24/2011 dan Permendag 22/2013) sudah sudah tidak berlaku. Pada Permendag ini, kebijakan impor menggunakan harga referensi dan untuk tujuan ketahanan pangan, sama seperti Permendag 22/2013, Pemerintah dapat menunjuk Perum Bulog untuk melakukan impor dan memasok produk impor tersebut ke pasar ritel. Ini berarti, pada kondisi tertentu, seperti menjelang lebaran, Pemerintah dapat melakukan operasi pasar daging sapi

dengan tujuan mengendalikan harga daging sapi sehingga akses konsumen terhadap daging sapi menjadi lebih baik.

Permendag 46/2013 diubah kembali dengan Permendag Nomor 57/M-DAG/PER/9/2013, Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan 46/M-DAG/PER/8/2013. Hal yang diubah terkait pada peran Perum Bulog. Pada Permendag 46/2013, Pasal 18 disebutkan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah dapat menunjuk Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik untuk melakukan impor Hewan dan Produk Hewan dalam rangka menjaga ketahanan pangan.
- (2) Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik hanya dapat mengimpor Hewan dan Produk Hewan sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Peraturan Menteri ini untuk didistribusikan ke pasar ritel.
- (3) Impor Hewan dan Produk Hewan oleh Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendapat Persetujuan Impor dengan melampirkan rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b dan dikecualikan dari ketentuan mendapatkan penetapan sebagai IT-Hewan dan Produk Hewan.

Pada Permendag 57/2013, pasal 18 diubah menjadi sebagai berikut:

- (1) Dalam rangka menjaga ketahanan pangan, Pemerintah dapat menunjuk Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik untuk melakukan impor Hewan dan Produk Hewan sebagaimana tercantum dalam lampiran I Peraturan Menteri ini.
- (2) Dihapus.
- (3) Impor Hewan dan Produk Hewan oleh Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapat Persetujuan Impor dengan melampirkan rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b dan dikecualikan dari ketentuan mendapatkan penetapan sebagai IT-Hewan dan Produk Hewan.

Dengan dihapusnya ayat (2) Pasal 18 ini, Perum Bulog menjadi dibatasi perannya sehingga tidak harus masuk ke pasar ritel. Dinamikanya peraturan terkait impor dan ekspor hewan dan produk hewan dan produk olahannya mengindikasikan banyaknya berbagai yang terlibat dalam kegiatan ini. Seperti diketahui bahwa pelaku impor hewan dan produk hewan terus meningkat. Hal ini mengindikasikan kegiatan ini memang menguntungkan, seperti diutarakan sebelumnya terjadi importir berpeluang menerima *windfall profit* melalui dengan kebijakan kuota impor hewan dan produk hewan dan produk olahannya.

Selain kebijakan perdagangan, kebijakan teknis juga mempengaruhi pasar daging sapi domestic. Melalui Kementerian Pertanian, Pemerintah mengupayakan peningkatan produksi dalam negeri untuk meningkatkan peran pasokan produksi dalam negeri pada pasar daging sapi domestic. Kebijakan tersebut dituangkan dalam kebijakan swasembada daging sapi. Pada periode lima tahun terakhir upaya tersebut dilakukan dengan Program Swasembada Daging Sapi dan Kerbau tahun 2014 (PSDS 2014).

Secara konseptual, kebijakan tersebut diharapkan mampu menggeser kurva penawaran ke kanan bawah untuk meningkatkan pasokan daging sapi lokal sehingga mampu menurunkan harga daging sapi di pasar domestic. Pada Program tersebut dilakukan melalui 13 kegiatan teknis. Kegiatan ini sebenarnya dapat dikategorikan kebijakan subsidi untuk mendukung peningkatan produksi dalam negeri. Hal yang sama banyak dilakukan oleh negara-negara lain, termasuk negara maju.

Berdasarkan data hasil PSPK 2011 dan Sensus Pertanian 2013 yang dilakukan Badan Pusat Statistik mengindikasikan bahwa upaya menggeser kurva penawaran ke kanan bawah masih belum tercapai. Adanya pembatasan impor hingga 10 persen menyebabkan banyaknya sapi potong lokal yang dipotong. Akibatnya populasi sapi mengalami penurunan.

Jika ditinjau dampak berbagai kebijakan yang dilakukan diatas, yaitu kebijakan tariff sebesar lima persen, kebijakan kuota impor, kebijakan referensi harga dan kebijakan swasembada daging sapi harapan yang diharapkan adalah meningkatnya kemampuan produsen dalam negeri memasok pasar daging sapi domestik yang pada akhirnya mampu mengendalikan harga daging sapi di pasar daging sapi domestic. Namun demikian, jika kita perhatikan Gambar 23, harga daging sapi rata-rata nasional terus meningkat. Covarian harga pada periode 15 tahun terakhir lebih besar (0,486) dibandingkan periode 15 tahun sebelumnya (0,421). Artinya harga daging sapi makin fluktuatif. Fenomena harga tersebut dapat dijadikan indikasi bahwa kebijakan yang dilakukan selama ini belum mencapai apa yang diharapkan untuk kepentingan nasional yaitu mengendalikan harga dan meningkatkan kemampuan produksi dalam negeri.

5.2 Opsi kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan

Dari uraian kinerja pasar dan kebijakan yang telah dilakukan pada periode sebelumnya, beberapa hal berikut perlu dipertimbangkan sebagai opsi kebijakan kedepan:

1. Kebijakan impor karkas, daging, jeroan dan produk olahan daging sapi kedepan perlu dipertimbangkan untuk menerapkan penerapan tariff impor bea masuk dengan menaikkan tariff. Aplikasi tariff saat ini masih jauh lebih rendah dari batas yang

disepakati. Dengan demikian alokasi manfaat dari kegiatan impor dapat didistribusikan tidak hanya pada kelompok tertentu.

2. Berdasarkan data historis, kenaikan tajam harga daging sapi selalu terjadi menjelang puasa dan puncaknya terjadi menjelang lebaran. Kenaikan harga tersebut biasanya tidak diikuti dengan penurunan harga kembali ke harga semula pasca lebaran. Hal ini memicu naiknya harga daging secara terus menerus sepanjang tahun. Oleh sebab itu peran Perum Bulog untuk melakukan buffer stock masa tersebut dan melakukan operasi pasar pada masa tersebut perlu dilakukan.
3. Penyusunan kebijakan impor dan ekspor hewan dan produk hewan disinergiskan dengan kebijakan perdagangan dalam negeri dan kebijakan peningkatan produksi daging sapi dalam negeri dengan mempertimbangkan keberlanjutan industri sapi potong di dalam negeri.
4. Walaupun kebijakan peningkatan produksi daging sapi dalam negeri belum mencapai uaya yang diharapkan, untuk menjaga keberlanjutan industri sapi potong dalam negeri, upaya tersebut tetap perlu dilakukan dengan lebih selektif dan pada kegiatan yang berdampak langsung baik jangka pendek, menengah dan panjang.
5. Pangsa volume impor jeroan dinilai sudah cukup besar. Jika syarat daging dan jeroan impor adalah halal, maka memungkinkan bahwa jeroan yang diimpor dihasilkan dari ternak sapi yang dipotong tidak dengan Syariat Islam. Oleh karena itu dengan syarat kesehatan dan kehalalan, impor jeroan dapat lebih dibatasi dengan memperhatikan aspek kesehatan dan kehalalan (ASUH).

CATATAN PENUTUP

Data historis dan hasil proyeksi menunjukkan bahwa pasar daging sapi dunia dan Indonesia terus meningkat. Semua peubah yang mempengaruhi aktivitas pasar antar periode cenderung terus meningkat. Permasalahan yang mungkin dihadapi kedepan adalah laju pertumbuhan konsumsi dan harga meningkat lebih tajam dari pada laju peningkatan populasi sapi sebagai sumber bahan baku pasokan penawaran dunia dan Indonesia.

Untuk kasus Indonesia, harga daging sapi nasional 10 tahun terakhir naik 11,6 persen per tahun dan konsumsi meningkat 22,9. Pada sisi lain populasi dan produksi sapi dan daging sapi hanya naik 2,77 persen dan 2,27 persen per tahun. Kebijakan antisipatif jangka menengah dan panjang tetap difokuskan pada upaya meningkatkan produksi dalam negeri dan mempertahankan populasi dengan tetap memberi kontribusi pada produk import sebagai pelengkap.

Dalam menyusun berbagai kebijakan terkait tersebut, sebaiknya dilakukan secara bersama dengan berbagai pihak terkait, diantaranya terkait kebijakan perdagangan internasional dan perdagangan dalam negeri dari Kementerian Perdagangan, peningkatan industry pengolahan daging dari Kementerian Perdagangan, kebijakan peningkatan produksi dari Kementerian Pertanian, dan kebijakan-kebijakan daerah yang mendukung produksi dan perdagangan. Dengan demikian terjadi sinergitas dari dampak kebijakan untuk mempertahankan kemampuan produksi dalam negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS. 2013. Hasil Sensus Pertanian 2013 (Angka Sementara). Berita Resmi Statistik No. 62/09/Th XVI, 2 September 2013, Jakarta.
- BPS. 2011. Rilis Hasil Awal PSPK 2011. Kerjasama Badan Pusat Statistik dan Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2012. Statistik Peternakan 2012. Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Peternakan. 2007. Statistik Peternakan 2012. Ditjen Peternakan, Departemen Pertanian, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Bina Produksi Peternakan. 2003. Statistik Peternakan 2003. Ditjen Bina Produksi Peternakan, Departemen, Jakarta.
- FAO. 2014. Food Balance. FAO, Rome. <http://faostat.fao.org/site/617/>. Diunduh: 14 Agustus 2014.
- Ilham, N., E. Basuno, B. Winarso, A.K. Zakaria, T. Nurasa, Maryono dan T.S. Wahyudi. 2013. Kajian Efisiensi Moda Transportasi Ternak dan Daging Sapi dalam Mendukung Program Swasembada Daging Sapi. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor.
- Ilham, N. 2009. Kebijakan Pengendalian Harga Daging Sapi Nasional. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 7 (3): 211-221.
- MLA. 2013. Fast Facts 2013: Australia's Beef Industri. Meat and Livestock Australia Limited, North Sidney NSW-Australia.
- MLA. 2013. Australian Livestock Export Industri Statistical Review. MLA. livestockexport@mla.com.au. Diunduh 15 Agustus 2014.
- MLA. 2010. Australian Livestock Export Industri Statistical Review. MLA. livestockexport@mla.com.au. Diunduh 15 Agustus 2014.
- Rachman, H.P.S. dan E. Suryani. 2010. Dampak Krisis Pangan-Energi-Finansial (PEF) terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional. *Forum Agro Ekonomi*, 28 (2) : 107-121.
- Sudardjat, S. 2003. Operasional Program Terobosan Menuju Kecukupan Daging Sapi Tahun 2005. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 1 (1): 9 – 13.
- World Bank. 2014. Index Mundi. <http://www.indexmundi.com/agriculture/?country=au&commodity=cattle&graph=producti-on-growth-rate>. Diunduh 27 Maret 2014.

- World Economic Outlook. 2014. Beef, Price Index Australian New Zealand 85% Lean Fores, FOB US, Import Price. www.econstats.com/weo0v102.htm. Diunduh tanggal 24 April 2014,
- Yusdja, Y., R. Sayuti, B. Winarso, I. Sadikin dan C. Muslim. 2004. Pemantapan Program dan Strategi Kebijakan Peningkatan Produksi Daging Sapi. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian, Bogor.

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN GULA 2015-2019



DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| DAFTAR ISI..... | i |
| DAFTAR TABEL..... | ii |
| DAFTAR GAMBAR | iii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II DINAMIKA PASAR GULA DUNIA | 3 |
| 2.1. Dinamika Harga | 3 |
| 2.2. Dinamika Produksi | 5 |
| 2.3. Dinamika Konsumsi | 6 |
| 2.4. Dinamika Ekspor | 7 |
| 2.5. Dinamika Impor | 8 |
| 2.6. Dinamika Stok..... | 9 |
| BAB III DINAMIKA PASAR GULA DOMESTIK | 10 |
| 3.1. Dinamika Harga Gula di Indonesia..... | 10 |
| 3.2. Dinamika Produksi Gula Indonesia | 12 |
| 3.2.1. Produksi Gula Kristal Putih | 12 |
| 3.2.2. Produksi Gula Rafinasi | 15 |
| 3.3. Dinamika Konsumsi Gula di Indonesia | 16 |
| 3.4. Dinamika Impor Gula Indonesia..... | 17 |
| BAB 4 OUTLOOK PASAR GULA..... | 18 |
| 4.1. <i>Outlook</i> Pasar Gula Global | 18 |
| Brazil..... | 22 |
| Production management | 22 |
| Export Subsidy | 22 |
| 4.2. Outlok Pasar Gula Indonesia | 27 |
| BAB V TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN PERGULAAN..... | 31 |
| 5.1. Tinjauan Kebijakan | 31 |
| 5.2. Usulan Kebijakan Perdagangan untuk GKP | 35 |
| 5.2.1. Kebijakan Stabilisasi Harga..... | 35 |
| 5.2.2. Kebijakan Penggabungan Pasar GKP dan GKR | 47 |
| 5.2.3. Kebijakan Pengembangan Industri Gula di Luar Jawa | 50 |
| BAB VI PENUTUP | 51 |
| DAFTAR PUSTAKA | 52 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 2.1 Perkembangan Produksi Gula Dunia..... | 5 |
| Tabel 2.2 Perkembangan Konsumsi Gula Dunia..... | 6 |
| Tabel 2.3 Perkembangan Ekspor Gula Dunia..... | 8 |
| Tabel 2.4 Tabel 2.4. Perkembangan Impor Gula Dunia | 9 |
| Tabel 2.5 Perkembangan Stok Gula Dunia..... | 10 |
| Tabel 3.1 Rataan HPP, Harga Lelang, dan Harga Ecereran | 12 |
| Tabel 3.2 Deskripsi Pabrik Gula di Indonesia | 13 |
| Tabel 3.3 Areal, Rendemen, dan Produksi Gula..... | 14 |
| Tabel 3.4 Kapasitas PG GKR dan Rata-Rata Produksi | 15 |
| Tabel 3.5 Perkembangan Konsumsi GKP dan GKR | 16 |
| Tabel 3.6 Perkembangan Impor Gula | 18 |
| Tabel 4.1 Beberapa Faktor Lingkungan Strategis Pasar Gula | 19 |
| Tabel 4.2 Kebijakan Pergulaan di Beberapa Negara | 22 |
| Tabel 4.3 Beberapa Faktor Lingkungan Strategis Spesifik Pasar Gula Indonesia | 28 |
| Tabel 4.4 Outlook Pasar GKP Domestik 2014-2019..... | 30 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|----|
| Gambar 2.1 Perkembangan Harga Gula di Pasar Internasional, 1993-2013 | 3 |
| Gambar 2.2 Perkembangan Harga Gula 2008-2013 | 5 |
| Gambar 3.1 Perkembangan Harga Eceran dan Harga Paritas Impor..... | 11 |
| Gambar 4.1 Al Khaleej Sugar Corporate, Dubai | 25 |
| Gambar 4.2 Pabrik Gula Terintegrasi di China | 25 |
| Gambar 4.3 Enam Model Flexi Car di Brazil | 26 |
| Gambar 5.1 Gambaran Umum Prospek Pasar, Evaluasi dan Prioritas Kebijakan..... | 33 |
| Gambar 5.2 Kerangka Umum Kebijakan Stabilisasi Harga Gula..... | 37 |
| Gambar 5.3 Mekanisme Perumusan dan Legalisasi Neraca Gula Nasional..... | 39 |
| Gambar 5.4 Mekanisme Penentuan HPP dan HET | 40 |
| Gambar 5.5 Mekanisme Pengadaan CGP | 42 |
| Gambar 5.6 Mekanisme Impor Gula | 44 |
| Gambar 5.7 Mekanisme Operasi Pasar..... | 46 |

BAB I

PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu pangan pokok yang memegang peranan penting untuk masyarakat Indonesia baik yang dikonsumsi langsung maupun tidak langsung melalui makanan dan minuman olahan. Dari sisi pangsa pengeluaran rumah tangga, gula memiliki kontribusi yang cukup signifikan dengan pangsa sekitar 4% dalam 10 tahun terakhir (BPS, 2013), hanya kalah dari beras. Dari sisi frekuensi, gula dikonsumsi setiap hari baik dikonsumsi langsung maupun tidak langsung melalui berbagai makanan dan minuman olahan. Dari segi partisipasi konsumsi, gula dikonsumsi oleh semua golongan masyarakat dan semua tingkatan umur. Nilai koefisien elastisitas konsumsi yang kecil bervariasi sekitar 0.18-0.4 (Abidin, 2000; Susila, 2005; Widayanti, *et. al.*, 2007) memberi indikasi bahwa gula adalah pangan pokok dan akan tetap dikonsumsi walaupun harganya meningkat cukup signifikan.

Dikaitkan dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan, ada beberapa masalah dan isu yang berkaitan dengan industri dan pasar pangan gula. Selama lima tahun terakhir, lebih sekitar 55% pemenuhan gula Indonesia yaitu untuk konsumsi langsung maupun industri makanan dan minuman dipenuhi dengan impor. Untuk tahun 2013, dari total konsumsi sebesar 5,6 juta ton, produksi dalam negeri yang berupa gula kristal putih (GKP) hanya sebesar 2.5 juta ton, atau sekitar 45% dari total kebutuhan secara nasional. Sisanya sekitar 55% diimpor dalam bentuk *raw sugar* (gula kristal mentah, GKM) dan *refined* atau *white sugar*. Dengan posisi yang demikian, maka pasar domestik relatif mudah bergejolak jika pasar gula di pasar internasional mengalami gejolak.

Harga tingkat eceran yang jauh di atas harga paritas impor sehingga membebani konsumen adalah isu yang juga cukup penting. Pada lima periode Januari 2010-Maret 2014, rata-rata harga eceran adalah sekitar 15% lebih tinggi dari harga paritas impornya. Salah satu faktor penyebabnya adalah struktur pasar gula yang tidak kompetitif yaitu hanya dikuasai 6-8 pedagang besar, sering disebut sebagai D1, yang mengendalikan harga (Widayanti, *et. al.*, 2007).

Masalah lain yang juga cukup menonjol adalah lemahnya daya saing industri gula Indonesia, terutama industri gula yang berada di Jawa yang umumnya adalah perusahaan BUMN. Dengan menggunakan harga patokan petani (HPP) sebagai indikator, HPP terus meningkat dari Rp 5100 pada tahun 2008, menjadi Rp 8100 pada tahun 2012, atau meningkat rata-rata 9.7% per tahun (AGI, 2014). Di sisi lain, biaya produksi di beberapa negara yang efisien seperti Brazil dan Thailand jauh lebih rendah. Untuk

perbandingan, rata-rata biaya produksi gula Indonesia tahun 2008 adalah Rp 5715/kg, sementara di Brazil hanya Rp 2385/kg, sementara rata-rata biaya produksi gula dunia adalah Rp 3177 (LMC, 2008).

Dengan mempertimbangkan peran penting dalam pola pangan masyarakat serta berbagai masalah dan isu yang masih membelit, maka menganalisis dan memiliki informasi prospek atau *outlook* pasar gula untuk jangka menengah untuk pasar global dan pasar domestik, merupakan hal yang sangat strategis. Informasi tersebut bermanfaat baik bagi produsen dan konsumen dalam perencanaan dan tindakan serta perumusan kebijakan bagi pemerintah. Informasi tersebut memberikan landasan untuk merumuskan perencanaan, tindakan, ataupun perumusan kebijakan sehingga produsen, konsumen, dan pemerintah dapat bertindak lebih proaktif atau minimal antisipatif.

Sejalan dengan kebutuhan tersebut, tulisan ini mencoba untuk memberikan gambaran dinamika pasar internasional terkini (lima tahun terakhir) serta perkiraan kedepan (*outlook*) baik untuk pasar internasional maupun pasar domestik. Sangat disadari bahwa memperkirakan pasar ke depan sangat sulit terutama harga, sehingga apa yang akan disajikan pada tulisan ini lebih menekankan pada indikasi secara kualitatif, bukan menekankan proyeksi secara kuantitatif. Proyeksi-proyeksi secara kuantitatif akan disajikan sebagai pendukung dengan menggunakan berbagai referensi yang relevan.

Untuk itu, maka organisasi tulisan disusun sebagai berikut. Setelah Pendahuluan ini, yaitu Bab 2, bahasan difokuskan pada dinamika pasar gula terkini (produksi, konsumsi, ekspor, impor, stok, dan harga) di pasar internasional. Pada Bab 3, dinamika pasar gula domestik dan berbagai isu yang terkait, akan menjadi pokok bahasan. Pada bagian selanjutnya (Bab 4), bahasan akan difokuskan pada perkiraan pasar kedepan (*outlook*) pasar internasional dan domestik, secara kualitatif dengan memperhatikan faktor lingkungan strategis sebagai landasan proyeksi. Berbagai proyeksi yang relevan akan digunakan sebagai pendukung. Selanjutnya, Pada Bab 5, dibahas isu dan usulan kebijakan guna meningkatkan kinerja pasar gula baik pada sisi harga, konsumsi, dan produksi. Akhirnya, tulisan ditutup dengan beberapa catatan penutup.

BAB II

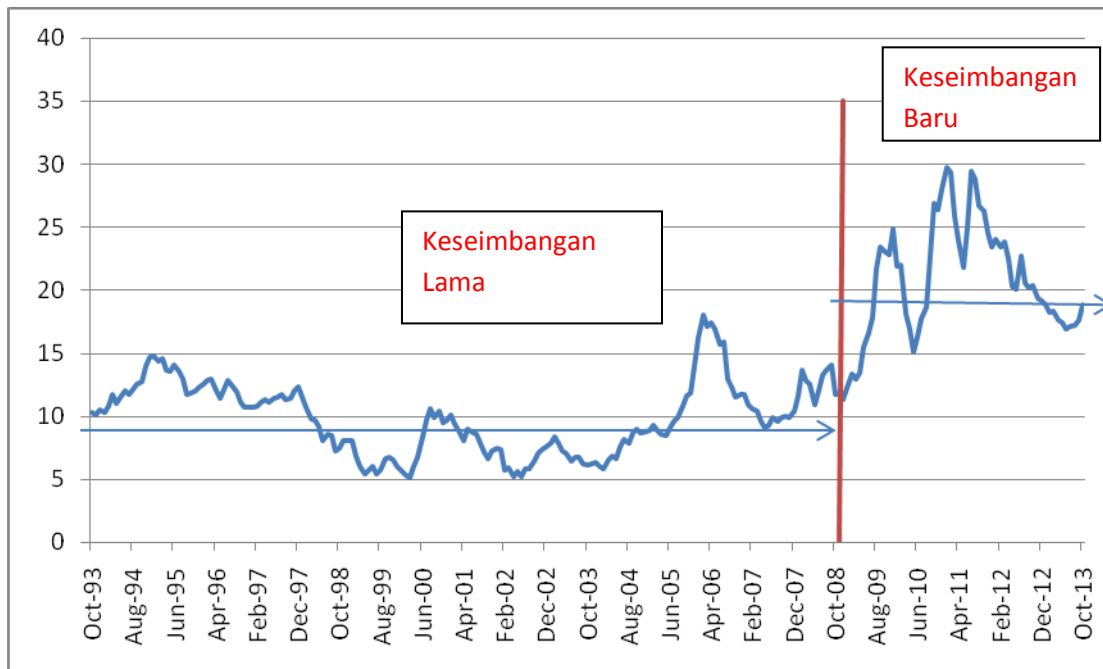
DINAMIKA PASAR GULA DUNIA

Gula merupakan salah satu komoditas yang berkembang sangat dinamis di pasar dunia. Salah satu indikasinya adalah harga cukup bergejolak jika dilihat dalam perspektif waktu yang agak jauh ke belakang. Situasi surplus-defisit juga datang silih berganti dalam periode waktu yang relatif pendek. Bagian ini akan membahas dinamika pasar tersebut dengan penekanan pada lima tahun terakhir (2009/09-2012/13). Aspek yang dibahas adalah dinamika harga, produksi, konsumsi, ekspor, impor, dan juga stok.

2.1. Dinamika Harga

Sebagai komoditi pertanian yang penawaran dan permintaannya ditentukan oleh banyak faktor yang tidak bisa dikendalikan, sangat wajar bila harga gula di pasar dunia naik turun (Gambar 2.1). Jika dilihat dengan horison waktu yang agak jauh kebelakang, harga gula pada dekade terakhir sudah berada pada keseimbangan baru. Harga keseimbangan diperkirakan baru mulai terbentuk semenjak tahun 2009 yang disebabkan oleh beberapa faktor yang sangat kompleks. Beberapa faktor yang dianggap penting adalah (i) semakin menyatunya pasar energi dengan pasar pangan dan pakan (*Fuel-Food-Feed*); (ii) kecenderungan kenaikan harga BBM; (iii) krisis ekonomi global pada tahun 2008; dan (iv) dan krisis pangan pada tahun 2010 (Baffes, 2010; Pranolo dan Susila 2006).

Gambar 2.1 Perkembangan Harga Gula di Pasar Internasional, 1993-2013

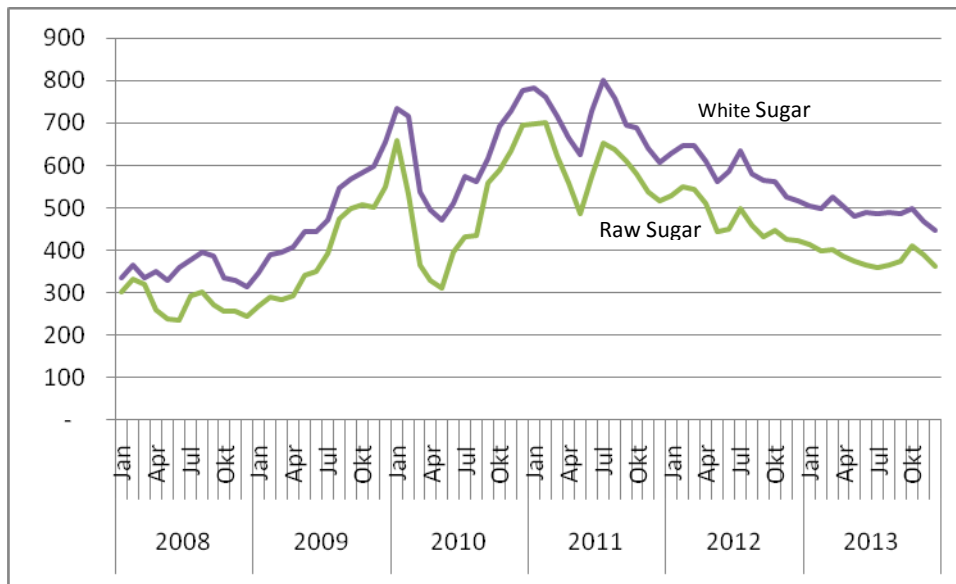


Sumber: Index Mundi (2014)

Selama periode 1993- 2008 (“keseimbangan lama”), harga gula berkisar antara USD 5.1 cent – USD 8.1 cent/lb dengan rata-rata sekitar USD 9.9 cent/lb. Pada harga keseimbangan baru untuk periode 1999-2013, rata-rata harga mencapai USD 21cent/lb dengan kisaran USD 12.2 – 29.7 cent/kg. Jika dilihat dari rata-rata, harga pada keseimbangan baru sudah lebih dari dua kali lipat harga keseimbangan lama. Dengan perkataan lain, pada lima tahun terakhir, harga gula jauh diatas periode sebelumnya.

Pada lima tahun terakhir (2008-2013), harga cenderung meningkat sampai dengan pertengahan tahun 2012 (Gambar 2.2). Seperti diuraikan sebelumnya, kenaikan harga ini disebabkan oleh berbagai faktor yang membentuk keseimbangan baru yang sudah diuraikan sebelumnya. Selanjutnya, harga kembali menurun karena stok mulai meningkat sebagai akibat harga yang terus meningkat. Jika pada tahun 2008 stok awal gula dunia adalah 28,9 juta ton, maka stok akhir tahun 2013 sudah mencapai 43,0 juta ton (USDA, 2014)

Gambar 2.2 Perkembangan Harga Gula 2008-2013



Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2014)

Kenaikan harga pada lima tahun terakhir juga dibarengi gejolak harga yang lebih tinggi (Gambar 2). Dengan menggunakan koefisien keragaman (KK) harga bulanan sebagai indikator, maka sebelum tahun 2008, KK harga bulanan rata-rata sekitar 11.9% sementara pada periode 2008-2013 KK meningkat menjadi rata-rata 13.6%. Gejolak harga yang lebih tinggi ini dipicu oleh beberapa faktor terutama seperti iklim yang semakin sulit diprediksi, spekulasi di pasar yang semakin menguat, serta krisis ekonomi yang mulai melanda dunia terutama yang berkaitan dengan Amerika dan Eropa.

2.2. Dinamika Produksi

Didukung oleh banyak faktor terutama kenaikan harga yang signifikan, produksi gula dunia meningkat secara mantap selama lima tahun terakhir (Tabel 2.1). Pada periode tersebut, produksi gula dunia meningkat dengan laju 3.67% per tahun, dari sekitar 143 juta ton pada periode 2008/09 menjadi 172 juta ton periode 2012/13. Untuk produk pertanian, kenaikan produksi diatas 2% per tahun merupakan tingkat pertumbuhan yang relatif tinggi.

Tabel 2.1 Perkembangan Produksi Gula Dunia

| No. | Negara | Produksi (ribu ton) | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|--------|---------------------|---------|---------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | Brazil | 31,850 | 37,500 | 3.32 | 21.8 |
| 2 | India | 15,950 | 25,630 | 9.95 | 14.9 |

| | | | | | |
|----|-----------|---------|---------|-------|-------|
| 3 | Uni Eropa | 14,014 | 16,390 | 3.18 | 9.5 |
| 4 | China | 13,317 | 14,580 | 1.83 | 8.5 |
| 5 | Thailand | 7,200 | 9,930 | 6.64 | 5.8 |
| 6 | USA | 6,833 | 8,006 | 3.22 | 4.6 |
| 7 | Mexico | 5,260 | 6,008 | 2.69 | 3.5 |
| 8 | Russia | 3,481 | 4,850 | 6.86 | 2.8 |
| 9 | Pakistan | 3,512 | 4,670 | 5.87 | 2.7 |
| 10 | Australia | 4,814 | 4,300 | -2.23 | 2.5 |
| | Dunia | 143,888 | 172,310 | 3.67 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014)

Dua negara yaitu Brazil dan India merupakan negara dengan tingkat produksi yang sangat menonjol. Walaupun laju pertumbuhan produksi Brazil sedikit dibawah rata-rata, volume produksi gula Brazil sangat dominan dengan pangsa lebih dari 21% produksi gula dunia untuk periode 2012/13. Dukungan sumberdaya alam dan kebijakan pemerintah baik pada level hulu maupun hilir melalui "double swith policies" yaitu pada tingkat pabrik gula dan otomotif, telah membuat industri gula Brazil menjadi semakin kokoh dan dominan (Plummer, 2006; Philip, 2006). India di sisi lain mampu mencapai pertumbuhan produksi yang luar biasa yaitu hampir 10% per tahun sehingga pangsa produksi semakin kokoh menjadi hampir 15% produksi gula dunia. Kebijakan pemerintah India yang terus memberikan berbagai dukungan kebijakan produksi, distribusi, dan dukungan harga membuat industri gula India berkembang sangat pesat (USDA, 2014).

Kecuali China dan Austrlia, semua negara produsen utama gula dunia tumbuh jauh diatas 2% per tahun sebagai indikasi kebangkitan produksi gula dunia. Ini merupakan pertanda bahwa harga keseimbangan baru telah membuat produksi gula di produsen gula dunia meningkat pesat. Bahkan Rusia, Thailand, Pakistan mengalami pertumbuhan produksi diatas 5% per tahun selama hampir 5 tahun, suatu laju peningkatan produksi yang sangat pesat.

2.3. Dinamika Konsumsi

Sebagai salah satu kebutuhan pokok, konsumsi gula dunia meningkat dengan laju 1.24% per tahun (Tabel 2.2).Laju peningkatan konsumsi ini sesuai dengan harapan untuk pertumbuhan konsumsi pangan pokok yang berkisar antara 1%-2% per tahun. Peningkatan tersebut didorong oleh pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan konsumsi per kapita di negara yang tingkat konsumsinya belum jenuh yang umumnya adalah negara berkembang.

Tabel 2.2 Perkembangan Konsumsi Gula Dunia

| No. | Negara | Konsumsi (ribu ton) | Pertumbuhan (% per | Pangsa (%) |
|-----|--------|---------------------|--------------------|------------|
|-----|--------|---------------------|--------------------|------------|

| | | 2008/09 | 2012/13 | tahun) | |
|----|-----------|---------|---------|--------|-------|
| 1 | India | 23,500 | 25,000 | 1.25 | 15.3 |
| 2 | Uni Eropa | 16,760 | 18,000 | 1.44 | 11.0 |
| 3 | China | 14,500 | 15,300 | 1.08 | 9.4 |
| 4 | Brazil | 11,650 | 11,700 | 0.09 | 7.2 |
| 5 | USA | 9,624 | 10,515 | 1.79 | 6.4 |
| 6 | Russia | 5,500 | 5,555 | 0.20 | 3.4 |
| 7 | Indonesia | 4,500 | 5,100 | 2.53 | 3.1 |
| 8 | Mexico | 5,394 | 4,812 | -2.26 | 2.9 |
| 9 | Pakistan | 4,175 | 4,400 | 1.06 | 2.7 |
| 10 | Egypt | 2,748 | 2,950 | 1.43 | 1.8 |
| | Dunia | 153,857 | 163,614 | 1.24 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014)

India sebagai negara sedang berkembang dengan jumlah penduduk terbesar kedua di dunia, merupakan konsumen gula terbesar dengan pangsa lebih dari 15% konsumsi gula dunia. Sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi yang relatif pesat dan negara sedang berkembang, wajar kalau konsumsi gulanya juga meningkat dengan 1.25% per tahun. Kebijakan distribusi dan harga juga berperan dalam laju peningkatan konsumsi gula di India. Uni Eropa dengan pangsa sekitar 11% menjadi kelompok negara dengan pangsa kedua terbesar. Kelompok negara ini masih menunjukkan peningkatan konsumsi yang signifikan pada lima tahun terakhir dengan laju 1.44% per tahun.

Negara-negara konsumen utama seperti China, Amerika, Pakistan, dan Mesir secara umum mengalami peningkatan konsumsi seperti yang diharapkan yaitu antara 1%.-2% per tahun. Indonesia di sisi lain justru mengalami pertumbuhan konsumsi yang relatif lebih pesat yaitu 2.53% per tahun. Pertumbuhan yang pesat ini lebih disebabkan laju peningkatan konsumsi (penggunaan) untuk industri makanan dan minuman yang memang berkembang sangat pesat yang tumbuh antara 8%-10% per tahun.

2.4. Dinamika Ekspor

Ekspor gula dunia berkembang relatif moderat dengan laju sekitar 3.38% per tahun (Tabel 2.3). Pada dasarnya hanya ada tiga negara pengekspor yang dominan dengan pangsa diatas 5% yaitu Brazil, Thailand, dan Australia. Pangsa ekspor ke tiga negara tersebut mencapai hampir 65% dari volume ekspor gula dunia. Brazil memegang peranan yang sangat dominan dengan menguasai ekspor lebih dari 45%. Dengan perkataan lain, pasar gula dunia akan sangat ditentukan oleh perilaku ekspor gula Brazil.

Tabel 2.3 Perkembangan Ekspor Gula Dunia

| No. | Negara | Ekspor (ribu ton) | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|--------------|-------------------|---------|---------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | Brazil | 21,550 | 25,000 | 3.01 | 45.3 |
| 2 | Thailand | 5,295 | 7,500 | 7.21 | 13.6 |
| 3 | Australia | 3,522 | 3,100 | -2.52 | 5.6 |
| 4 | India | 224 | 2,200 | 57.92 | 4.0 |
| 4 | Guatemala | 1,654 | 1,725 | 0.84 | 3.1 |
| 5 | Mexico | 1,378 | 1,372 | -0.09 | 2.5 |
| 6 | Uni Eropa | 1,332 | 1,500 | 2.40 | 2.7 |
| 7 | Colombia | 584 | 875 | 8.42 | 1.6 |
| 8 | Cuba | 727 | 700 | -0.75 | 1.3 |
| 9 | South Africa | 1,185 | 500 | -15.85 | 0.9 |
| 10 | Egypt | 100 | 400 | 31.95 | 0.7 |
| | Dunia | 46,689 | 55,144 | 3.38 | 100.0 |

Sumber: USDA (2013)

Thailand sebagai negara eksportir kedua didunia dengan pangsa lebih dari 13%, cukup berhasil dalam upaya meningkatkan perannya di pasar internasional. Pada lima tahun terakhir, Thailand telah berhasil memacu ekspornya dengan laju lebih dari 7% per tahun. India yang saat ini menduduki peringkat empat dari sisi eksportir, juga sangat berhasil meningkatkan ekspornya. Peran India mulanya sangat kecil, namun kini sudah diatas 2 juta ton per tahun atau tumbuh diatas 50% per tahun dalam lima tahun terakhir. Sebaliknya Australia yang secara tradisional adalah pemain utama, dalam lima tahun terakhir justru mengalami kemerosotan sebagai akibat penurunan produksi yang disebabkan oleh faktor cuaca yang kurang mendukung.

2.5. Dinamika Impor

Sejalan dengan ekspor, maka impor gula dunia juga meningkat cukup moderat dengan laju sekitar 3.38% per tahun (Tabel 2. 4). Berbeda dengan ekspor, tidak ada negara yang tampak benar-benar dominan sebagai negara importer , seperti halnya Brazil dalam hal ekspor. Jika diambil 10 besar importer gula dunia, pangsa impor tertinggi dimiliki oleh kelompok negara Uni Eropa dengan pangsa impor hanya 7%. Perlu juga dicatat bahwa impor negara ini lebih disebabkan oleh kebijakan negara ini untuk membantu beberapa negara kecil dengan mengimpor gula mereka melalui kebijakan *everything but not arm*” (EBA). Untuk negara tersebut, Uni Eropa akan menerima apa saja yang diekspor oleh negara tersebut kecuali senjata (Koo and Taylor, 2012).

Tabel 2.4 Tabel 2.4. Perkembangan Impor Gula Dunia

| No. | Negara | Impor (ribu ton) | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|-----------|------------------|---------|---------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | Uni Eropa | 3,180 | 3,850 | 3.90 | 7.0 |
| 2 | Indonesia | 2,197 | 3,200 | 7.81 | 5.8 |
| 3 | USA | 2,796 | 2,947 | 0.00 | 5.3 |
| 4 | China | 1,077 | 2,000 | 13.18 | 3.6 |
| 5 | Japan | 1,279 | 1,250 | -0.46 | 2.3 |
| 6 | Egypt | 1,382 | 1,150 | -3.61 | 2.1 |
| 7 | Canada | 962 | 1,150 | 3.63 | 2.1 |
| 8 | Russia | 2,150 | 900 | -15.98 | 1.6 |
| 9 | India | 1,358 | 500 | -18.11 | 0.9 |
| 10 | Colombia | 138 | 330 | 19.05 | 0.6 |
| | Dunia | 46,689 | 55,144 | 3.38 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014)

Indonesia kini menjadi negara terbesar kedua untuk impor dengan pangsa hampir mencapai 6% dari impor dunia. Hal ini tidak terlepas dari laju peningkatan konsumsi yang cukup tinggi mencapai 7.81% per tahun dalam lima tahun terakhir. Impor gula ini adalah untuk memenuhi peningkatan permintaan untuk industri makanan dan minuman.

Amerika yang menempati urutan ke tiga dengan pangsa 5.3% juga melakukan impor lebih karena adanya *free trade agreement* dengan dengan negara tetangga mereka dalam *North America Free Trade Agreement* (NFATA). China dengan jumlah penduduk terbesar menempati pangsa impor ke 4, dengan pangsa hanya 3.6%. Impor China tumbuh sangat pesat dengan laju diatas 13% per tahun dalam upaya mereka memenuhi konsumsi dalam negeri.

Di sisi lain, dua negara besar yaitu Russia dan India justru mengalami penurunan impor yang sangat drastis. Russia yang semula impornya diatas 2 juta ton kini sudah dibawah satu juta ton, menurun dengan laju hampir 16% per tahun. Hal ini terjadi karena keberhasilan negara tersebut dalam meningkatkan produksi dalam negeri. Hal yang sama berlaku bagi India yang mengalami penurunan impor dengan laju lebih dari 18% per tahun karena keberhasilan India dalam peningkatan produksi dalam negeri.

2.6. Dinamika Stok

Dengan laju peningkatan produksi yang lebih pesat dari konsumsi, maka peningkatan stok tidak dapat dihindarkan. Secara global, stok gula meningkat rata-rata diatas 4% per tahun (Tabel 2.5). Peningkatan stok terutama terjadi pada dua tahun terakhir yaitu periode 2011/12 dan 2012/13.

Pada tahun 2012/13, volume stok mencapai lebih dari 38 juta ton atau sekitar 23% volume konsumsi. Secara umum, volume stok sekitar 20% dari konsumsi dinilai cukup memadai untuk mencegah gejolak harga yang berlebihan. Dua negara dengan jumlah penduduk terbesar di dunia India dan China masing-masing memiliki pangsa stok diatas 10%. Selanjutnya, Thailand dan Amerika memiliki stok masing-masing diatas 5%. Di luar negara tersebut, pangsa stok umumnya relatif kecil, disesuaikan dengan jumlah penduduk dan kemampuan masing-masing negara atau pelaku pasar di negara tersebut dalam memelihara stok.

Tabel 2.5 Perkembangan Stok Gula Dunia

| No. | Negara | Tahun | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|-------------|---------|---------|------------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | India | 5,880 | 6,630 | 2.43 | 17.3 |
| 2 | China | 3,784 | 4,841 | 0.00 | 12.6 |
| 3 | Thailand | 2,556 | 3,058 | 3.65 | 8.0 |
| 4 | USA | 1,392 | 2,010 | 7.62 | 5.2 |
| 5 | Pakistan | 550 | 1,310 | 18.95 | 3.4 |
| 6 | Mexico | 623 | 1,060 | 11.22 | 2.8 |
| 7 | Ukraine | 231 | 707 | 25.07 | 1.8 |
| 8 | Japan | 559 | 550 | -0.32 | 1.4 |
| 9 | Indonesia | 340 | 549 | 10.06 | 1.4 |
| 10 | Brazil | -1,135 | 515 | -185.38 | 1.3 |
| 11 | Philippines | 322 | 387 | 3.75 | 1.0 |
| | Dunia | 30,533 | 38,298 | 4.64 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014)

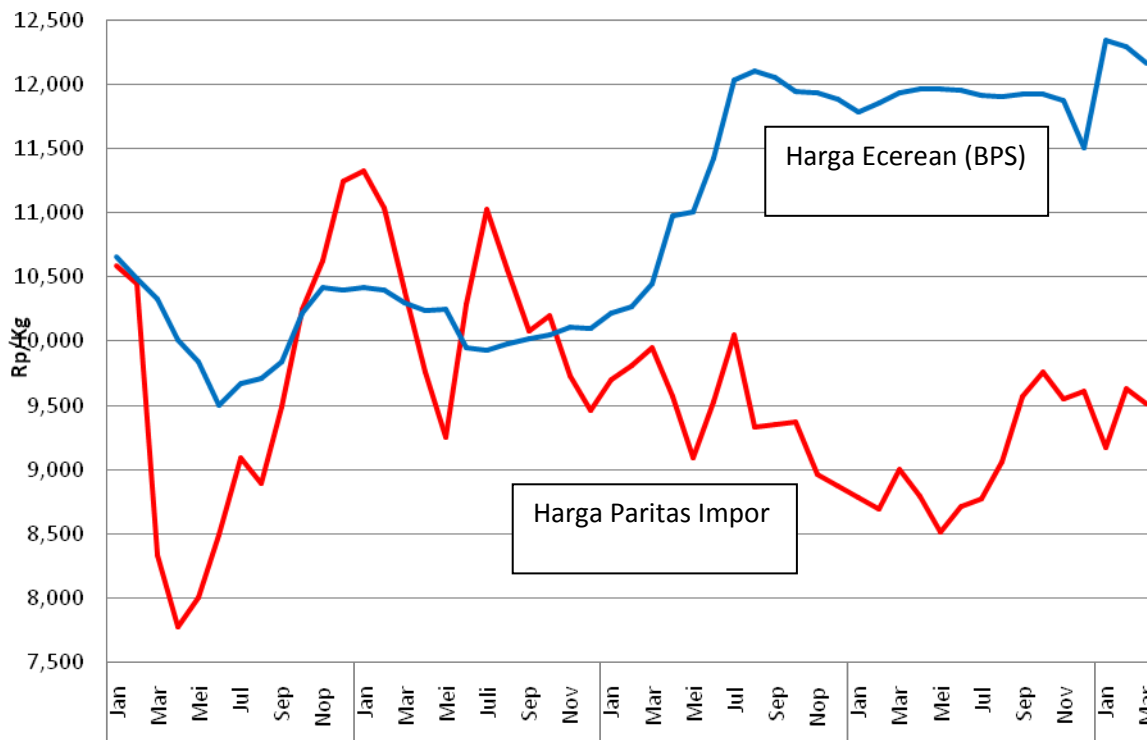
BAB III DINAMIKA PASAR GULA DOMESTIK

Pada Bab ini, bahasan akan difokuskan pada dinamika pasar domestik terutama pada periode 2008-2013. Aspek pasar yang dibahas adalah harga, produksi, konsumsi, impor, dan stok dari GKP dan sedikit GKR yang terkait. Aspek ekspor tidak dibahas karena Indonesia bukanlah negara eksportir gula.

3.1. Dinamika Harga Gula di Indonesia

Sejak tahun 2010, harga gula eceran bulanan cenderung terus meningkat (Gambar 3.1). Jika pada tahun 2008 harga eceran hanya Rp 65100/kg, pada tahun 2013 harga sudah mencapai Rp 11.884/kg atau rata-rata meningkat dengan laju 12.7% per tahun.

Gambar 3.1 Perkembangan Harga Eceran dan Harga Paritas Impor



Sumber: Data harga eceran dalam Negeri diperoleh dari BPS dan harga Paritas Impor diperoleh dari Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri(2014)

Di bandingkan dengan harga di pasar internasional yang dalam hal ini digunakan harga peritas impornya, ada dua indikasi penting yang perlu mendapat perhatian. Pertama, pergerakan harga gula di pasar domestik berbeda dengan yang terjadi di pasar internasional atau dengan perkataan lain transmisi harga dari pasar internasional ke pasar domestik relatif kecil. Sebagai contoh, sejak Juli 2011, harga harga paritas impor terus menurun sampai dengan Mei 2013. Di sisi lain, harga gula domestik justru secara bertahap terus meningkat. Kedua, sejak September 2011, perbedaan antara harga eceran dengan harga paritas impor semakin melebar. Hal ini member indikasi bahwa konsumen harus membayar jauh lebih mahal dari yang seharusnya dia bayar. Untuk periode Januari 2010-Maret 2014, perbedaan kedua harga tersebut rata-rata 15%.

Perbedaan arah pergerakan harga di pasar domestik dan internasional dan semakin melebarnya perbedaan tersebut, terutama disebabkan oleh 2 faktor utama yaitu (i) kebijakan pemerintah yang protektif dan (ii) struktur pasar, khususnya di tingkat distributor dan pedagang besar yang cenderung oligopsoni atau oligopoli. SK Menperindag No 257/2004 yang membatasi volume impor (kuota impor berdasarkan neraca gula), pelaku impor, waktu impor, serta pemisahan antara

pasar GKP dan GKR membuat sekat pemisah yang cukup kuat antara dinamika pasar domestik dan pasar internasional. HPP yang ditetapkan pemerintah yang terus meningkat dari Rp 5100/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 8100/kg pada 2013 membuat harga lelang juga terus meningkat. Sebagai akibatnya, harga eceran terdorong naik secara konsisten (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Rataan HPP, Harga Lelang, dan Harga Eceran

| Deskripsi | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Rataan |
|----------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| HPP (Rp/kg) | 5100 | 5350 | 6350 | 7000 | 8100 | 8100 | 6667 |
| Harga Lelang (Rp/kg) | 5262 | 7056 | 8478 | 8191 | 9707 | 9434 | 8021 |
| Harga Eceran (Rp/kg) | 6510 | 8577 | 10090 | 10144 | 11351 | 11884 | 9759 |
| Selisih Harga lelang dgn HPP (%) | 3.2 | 31.9 | 33.5 | 17.0 | 19.8 | 16.5 | 20.3 |
| Selisih Harga Eceran-Lelang (%) | 23.7 | 21.6 | 19.0 | 23.8 | 16.9 | 26.0 | 21.8 |

Sumber: AGI (2014)

Struktur pasar yang cenderung oligopoli dan oligopsoni khususnya pada tingkat distributor D1 membuat harga juga tidak mengikuti dinamika pasar internasional. Dengan kekuatan pasarnya, para D1 mengendalikan harga pada yang selanjutnya akan diikuti oleh para pedagang besar dan pengecer. Walau situasi ini cenderung mendorong harga terus naik, namun para distributor juga berperan menjaga harga cukup stabil dibandingkan dengan harga di pasar internasional. Sebagai indikator, koefisien keragaman (KK) harga bulanan di pasar domestik pada 2008-2013 adalah sekitar 19.2% sementara KK untuk pasar internasional mencapai 28.9%.

Pada periode 2008-2013, selisih harga lelang dengan HPP cukup besar yaitu rata-rata mencapai lebih dari 20%. Situasi ini sangat menguntungkan produsen karena harga yang terjadi jauh diatas HPP yang dianggap sebagai harga minimum untuk gula petani. Selanjutnya, rata-rata selisih harga eceran dengan harga lelang sebesar 21.8% memberi indikasi gambaran margin pemasaran dari tingkat produsen ke konsumen. Untuk Indonesia, margin rata-rata sekitar 20% masih dianggap wajar karena biaya distribusi dari tingkat produsen ke konsumen berkisar antara 15%-25%..

3.2. Dinamika Produksi Gula Indonesia

Produksi gula Indonesia secara umum terdiri dari dua jenis yaitu GKP yang diproduksi oleh pabrik gula (PG) GKP serta GKR yang diproduksi oleh PG GKR. Berikut ini adalah gambaran umum perkembangan produksi kedua jenis gula tersebut.

3.2.1. Produksi Gula Kristal Putih

GKP diproduksi oleh 17 perusahaan yang terdiri dari 8 perusahaan BUMN dan 9 perusahaan swasta (Tabel 3.2). Perusahaan BUMN mengelola 49 PG dengan kapasitas total 158593 *ton cane per day* (TCD). Dengan asumsi jumlah hari giling 180 hari dan rendemen sekitar 8%, maka PG yang dikelola BUMN dapat memproduksi gula 2.28 juta ton per tahun. PG yang dikelola perusahaan swasta terkonsentrasi di Lampung dengan total kapasitas mencapai 82800 TCD. Dengan asumsi hari giling 180 dan rendemen 9%, maka PG yang dikelola perusahaan swasta dapat memproduksi 1.24 juta ton per tahun. Secara keseluruhan, potensi gula yang bisa diproduksi mencapai 3.62 juta ton.

Produksi GKP secara umum ditentukan oleh luas areal tebu yang digiling, produktivitas tebu (ton tebu/ha), rendemen berupa persentase gula yang diperoleh dari per bobot tebu tertentu. Makin luas areal tebu, makin tinggi produktivitas, dan makin tinggi rendemen, maka makin tinggi gula yang dihasilkan.

Berdasarkan ke tiga faktor tersebut, maka produksi gula Indonesia selama lima tahun terakhir boleh dibilang stagnan atau sedikit menurun dengan laju -0.2% per tahun (Tabel 3.3). Produksi yang stagnan dapat dijelaskan oleh terjadinya perluasan areal dengan laju sebesar 1.6% per tahun dan sedikit kenaikan produktivitas lahan sebesar 0.3% per tahun. Di sisi lain, rendemen cenderung menurun dengan laju 2.1% per tahun sehingga produksi sedikit menurun dengan laju -0.2% per tahun.

Tabel 3.2 Deskripsi Pabrik Gula di Indonesia

| No | Nama Perusahaan | Status | Lokasi | Jumlah PG | Kapasitas (TCD) |
|----|---------------------------|--------|--------------------|-----------|-----------------|
| 1 | PTP Nusantara II | BUMN | Sumatera Utara | 2 | 7400 |
| 2 | PTP Nusantara VII | BUMN | Lampung dan Sumsel | 2 | 12303 |
| 3 | PTP Nusantara IX | BUMN | Jawa Tengah | 8 | 17590 |
| 4 | PTP Nusantara X | BUMN | Jawa Timur | 11 | 39150 |
| 5 | PTP Nusantara XI | BUMN | Jawa Timur | 16 | 43750 |
| 6 | PTP Nusantara XIV | BUMN | Sulawesi Selatan | 3 | 7600 |
| 7 | PT PG Rajawali I | BUMN | Jawa Timur | 2 | 16500 |
| 8 | PT PG Rajawali II | BUMN | Jawa Barat | 5 | 14300 |
| | Total BUMN | | | 49 | 158593 |
| 9 | PT Madu Baru | Swasta | Jogjakarta | 1 | 3500 |
| 10 | PT Kebon Agung | Swasta | Jawa Timur | 2 | 12000 |
| 11 | PT Gunung Madu Plantation | Swasta | Lampung | 1 | 12500 |

| | | | | | |
|----|----------------------------|--------|------------------------|-----------|---------------|
| 12 | PT Garuda Panca Arta | Swasta | Lampung | 3 | 27000 |
| 13 | PT PG Gorontalo | Swasta | Gorontalo | 1 | 8000 |
| 14 | PT Industri Gula Nusantara | Swasta | Jawa Tengah | 1 | 1800 |
| 15 | PT PG Candi Baru | Swasta | Jawa Timur | 1 | 2500 |
| 16 | PT Pemuka Sakti Indah | Swasta | Lampung | 1 | 4500 |
| 17 | PT Laju Perdana Indah | Swasta | Jawa Tengah dan Sumsel | 2 | 11000 |
| | Total Swasta | | | 13 | 82800 |
| | Indonesia | | | 62 | 241393 |

Sumber: AGI (2014)

Tabel 3.3 Areal, Rendemen, dan Produksi Gula

| Tahun | Areal | Produksi Tebu | | Rendemen | Produksi Gula | |
|---------------|--------|---------------|-------|----------|---------------|------|
| | | (ha) | (ton) | | (ton/ha) | % |
| 2008 | 434127 | 32279323 | 74.4 | 7.97 | 2574236 | 5.93 |
| 2009 | 416335 | 30248204 | 72.6 | 7.60 | 2299504 | 5.52 |
| 2010 | 432737 | 35458022 | 81.9 | 6.46 | 2290130 | 5.29 |
| 2011 | 432830 | 28856722 | 66.7 | 7.40 | 2135825 | 4.93 |
| 2012 | 442478 | 31888930 | 72.7 | 8.13 | 2591687 | 5.86 |
| 2013 | 470198 | 35526064 | 75.6 | 7.18 | 2550965 | 5.40 |
| (% per tahun) | 1.6 | 1.9 | 0.3 | -2.1 | -0.2 | -1.9 |

Sumber: AGI (2014)

Di samping faktor iklim, areal tebu giling sangat dipengaruhi oleh harga gula tingkat petani, terutama 1-2 tahun sebelum produksi. Luas areal tebu yang cenderung meningkat tidak terlepas dari peningkatan harga gula di tingkat petani. Jika pada tahun 2008 harga lelang di tingkat petani rata-rata sebesar Rp 5100/kg, maka pada tahun 2012 harga rata-rata mencapai Rp 8100/kg atau meningkat lebih dari 12% per tahun. Peningkatan areal yang jauh lebih lambat dari produksi diduga disebabkan oleh iklim yang sering tidak mendukung. Iklim yang terlalu ekstrim basah atau kering dapat menghambat petani dalam melakukan perluasan.

Produktivitas tebu sangat ditentukan oleh agroklimat, disamping faktor teknik budidaya (Woeryanto, 2000; PT Perkebunan Nusantara XI, 2000). Produktivitas tebu dari tahun ketahun berfluktuasi dan cenderung sedikit meningkat dengan laju 0.3% per tahun. Belum mampunya perusahaan untuk meminimalkan dampak negatif dari iklim yang ekstrim membuat produktivitas berfluktuasi. Pada iklim basah di tahun 2010 dan 2012 misalnya, produktivitas tebu mencapai 81,9 dan 76,1 ton per hektar. Sedangkan pada kondisi iklim normal, produktivitas tebu berkisar antara 72-76 ton per hektar (AGI, 2013).

Perkembangan rendemen selama lima tahun terakhir cenderung menurun cukup tajam dengan laju -2.1% per tahun (Tabel 3.3). Rendemen tebu sangat dipengaruhi oleh agroklimat dan teknik budidaya. Selain lama penyinaran matahari, rendemen juga ditentukan oleh perbedaan suhu antara siang dan malam yang menentukan efektivitas pembentukan rendemen melalui fotosintesis. Apabila perbedaan suhu antara siang dan malam di atas 7 derajat, maka tingkat rendemen akan naik dan sebaliknya. Perbedaan tahun basah dan kering dapat membuat rendemen turun hingga 1 point. Pada tahun kering 2008 dan 2012, tingkat rendemen dapat mencapai antara 8.10%- 8.13%. Pada tahun basah 2010 dan 2013, rendemen masing-masing hanya 6,50% dan 7,18% karena iklim yang basah.

Rendahnya pencapaian rendemen, khususnya pada PG di Jawa , disamping disebabkan oleh masalah iklim, juga disebabkan faktor yang sangat kompleks (Susila, 2005; Sudana, *et. al.*, 2000, Moerdijatmo, 2000). PG yang sudah tua menyebabkan inefisiensi yang tercermin dari indikator *overall recovery* yang hanya 80%, padahal PG yang efisien minimal mencapai sebesar 87%. Mutu bahan tebu yang kurang baik seperti banyak komponen non-tebu karena kualitas tebang yang kurang baik, umur tebu yang ditebang yang belum optimal, serta kurangnya jumlah tebu, juga turut membuat rendemen relatif rendah.

3.2.2. Produksi Gula Rafinasi

GKR di produksi oleh 11 PG GKR dengan total kapasitas sesuai ijin BKPM mencapai lebih dari 5 juta ton per tahun (Tabel 3.4). Dengan jumlah PG sebanyak 12, Propinsi Banten merupakan sentra produsen GKR dengan total kapasitas PG mencapai lebih juta ton per tahun atau sekitar 70% kapasitas secara nasional. Dari sisi produksi, propinsi ini mempunyai pangsa produksi sekitar 75% dari produksi GKR secara nasional.

Tabel 3.4 Kapasitas PG GKR dan Rata-Rata Produksi

| No | Perusahaan | Kapasitas Ijin BKPM (Ton/Th) | Tahun | | | | |
|----|--------------------------------|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1 | PT. Angels Product | 500,000 | 269,447 | 330,809 | 304,379 | 315,969 | 288,606 |
| 2 | PT. Jawamanis Rafinasi | 533,200 | 270,519 | 303,392 | 332,405 | 302,973 | 286,807 |
| 3 | PT. Sentra Usahatama Jaya | 540,000 | 321,367 | 424,693 | 435,085 | 378,849 | 478,226 |
| 4 | PT. Permata Dunia Sukses Utama | 396,000 | 326,534 | 363,403 | 372,362 | 312,500 | 330,977 |

| | | | | | | | |
|---------------|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 5 | PT. Dharmala Usaha Sukses | 250,000 | 40,384 | 112,167 | 163,457 | 119,966 | 192,536 |
| 6 | PT. Sugar Labinta | 540,000 | 28,184 | 192,009 | 230,140 | 250,969 | 345,959 |
| 7 | PT. Duta Sugar International | 300,000 | - | 91,800 | 145,685 | 175,784 | 251,660 |
| 8 | PT. Makasar Tene | 462,000 | - | 213,570 | 373,293 | 335,098 | 296,093 |
| 9 | PT. Berkah Manis Makmur | 600,000 | | | | | |
| 10 | PT. Andalan Furnindo | 400,000 | | | | | |
| 11 | PT. Medan Sugar Industry | 495,000 | | | | | |
| JUMLAH | | 5,016,200 | 1,256,435 | 2,031,843 | 2,356,806 | 2,192,109 | 2,470,865 |

Berbeda dengan GKP, produksi GKR berkembang pesat dengan laju pertumbuhan 19.3% per tahun selama periode 2008-2013 (Tabel 3.1). Di samping dikarenakan oleh pertumbuhan produksi masing-masing PG Rafinasi, jumlah PG juga terus bertambah. Seperti terlihat pada Tabel 3.1, 2 PG baru berproduksi mulai tahun 2009 kemudian disusul oleh 3 PG yang berproduksi mulai tahun 2013.

3.3. Dinamika Konsumsi Gula di Indonesia

Sebagai kebutuhan pokok, konsumsi GKP yang sering disebut konsumsi langsung oleh rumah tangga meningkat dari sekitar 2.6 juta ton pada tahun 2009 menjadi 2.87 juta ton pada tahun 2014 atau meningkat dengan laju 2.0% per tahun pada periode 2009-2014 (Tabel 3.5). Pertumbuhan tersebut salah satunya disebabkan oleh peningkatan laju penduduk dan pertumbuhan pendapatan masyarakat. Karena merupakan kebutuhan pokok, konsumsi tidak elastis terhadap perubahan harga. Berbagai studi seperti oleh Abidin (2000) dan Susila (2005) menyebutkan bahwa elastisitas konsumsi terhadap perubahan harga adalah berkisar 0.18-0.40 yang berarti tidak elastis. Artinya, perubahan harga sebesar 1% direspon oleh perubahan konsumsi kurang dari 0.5%.

Tabel 3.5 Perkembangan Konsumsi GKP dan GKR

| GKR | Tahun | | | | | |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Industri Kecil , ton | 300,026 | 315,027 | 330,778 | 347,317 | 364,683 | 382,917 |
| Industri Menengah dan Besar, ton | 1,567,537 | 1,645,914 | 1,728,210 | 1,814,620 | 1,905,351 | 2,000,619 |
| | 1,867,563 | 1,960,941 | 2,058,988 | 2,161,937 | 2,270,034 | 2,383,536 |

Dengan Peningkatan 5% per

tahun

| GKP | Tahun | | | | | |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Rumah Tangga, kg per kapita | 7.91 | 7.69 | 7.38 | 7.38 | 6.48 | 6.48 |
| Rapat, Warung, RM, Kg per kapita | 2.14 | 2.14 | 2.14 | 2.14 | 3.06 | 3.21 |
| Rumah Makan , kg per kapita | 1.16 | 1.16 | 1.16 | 1.16 | 1.56 | 1.67 |
| Total (kg) | 11.21 | 10.99 | 10.68 | 10.68 | 11.10 | 11.36 |
| Jumlah Penduduk | 231,370,000 | 237,641,000 | 241,095,953 | 243,530,400 | 248,818,000 | 252,351,216 |
| Konsumsi GKP | 2,593,658 | 2,611,675 | 2,574,905 | 2,600,905 | 2,761,880 | 2,867,265 |
| Konsumsi GKP dan GKR | 4,461,221 | 4,572,616 | 4,633,893 | 4,762,842 | 5,031,914 | 5,250,801 |

Karena GKR digunakan untuk industri, terutama industri makanan dan minuman (mamin), maka dinamika konsumsi GKR akan sangat ditentukan oleh pertumbuhan industri tersebut. Selanjutnya, perkembangan industri mamin sangat ditentukan oleh pertumbuhan ekonomi dan tentunya pertumbuhan penduduk. Tampak bahwa perkembangan konsumsi GKR meningkat lebih pesat dengan laju 5% per tahun dari sekitar 1.9 juta ton pada tahun 2009 menjadi 2.38 juta ton pada tahun 2014. Hal ini memberi indikasi bahwa pasar industri mamin masih terus berkembang dimana konsumsi per kapita secara keseluruhan (GKP dan GKR) masih tumbuh dengan laju sekitar 0.3% per tahun.

3.4. Dinamika Impor Gula Indonesia

Indonesia mengimpor baik *white sugar* (GKP dan GKR) maupun *raw sugar* atau gula Kristal mentah (*GKM*). Sesuai dengan SK Menperindag No 527/2004, *white sugar* diimpor oleh importir produsen (IP) sebagai salah satu input untuk industri terkait seperti industri mamin, industri farmasi, atau oleh importir terdaftar (IT) setelah mendapat ijin dan alokasi impor oleh pemerintah. Sedangkan *raw sugar* diimpor oleh industri gula rafinasi atau PG GKP untuk memenuhi “*idle capacity*”, dan industri MSG.

Untuk *white sugar* yang diperuntukkan untuk konsumsi langsung sehingga dikenal sebagai GKP, volume impor disesuaikan dengan neraca GKP dan impornya dilakukan oleh IT (PTP IX, X, XI, dan PT Rajawali). Volume impor karenanya bersifat residual untuk menutup defisit (mempertimbangkan konsumsi, produksi dalam negeri, dan stok). Oleh karena itu, volume impor cukup dinamis dan pada tahun 2013 Indonesia tidak melakukan impor GKP (Tabel 3.6).

Impor GKR untuk industri makanan, minuman, dan farmasi secara konsisten menurun dengan laju 26% per tahun. Hal ini disebabkan oleh peningkatan produksi GKR di dalam negeri sesuai dengan spesifikasi teknis yang dipersyaratkan oleh industri tersebut. Sejalan dengan hal ini,

maka impor GKM sebagai bahan baku meningkat pesat dengan laju sekitar 20% per tahun. Jika dihitung secara keseluruhan, impor meningkat dengan laju 14.7% per tahun.

Tabel 3.6 Perkembangan Impor Gula

| Tahun | GKP | GKR untuk Maminfar | GKM untuk | | | | Total Inc MSG (3 s.d 7) |
|---------|------------|--------------------|-----------|---------------------|---------|--------------------|-------------------------|
| | | | GKR | GKP (Idle Capacity) | MSG | Jml. GKM (5 s.d 7) | |
| 2008 | 49,025 | 453,743 | 1,213,470 | 5,300 | 320,675 | 1,539,445 | 2,042,213 |
| 2009 | 13,000 | 149,838 | 2,237,489 | 149,060 | 203,482 | 2,590,031 | 2,752,869 |
| 2010 | 446,894 | 158,384 | 2,468,735 | 110,225 | 230,655 | 2,809,615 | 3,414,893 |
| 2011 | 143,479 | 60,412 | 2,267,092 | 127,842 | 186,577 | 2,581,511 | 2,785,402 |
| 2012 | 121,996 *) | 99,271 | 2,579,842 | 433,188 **) | 213,346 | 3,226,376 | 3,447,643 |
| 2013 | 0 | 98,577 | 3,019,000 | 537,000 | 395,530 | 3,951,530 | 4,050,107 |
| Growth | | | | | | | |
| (% p.a) | (100.0) | (26.3) | 20.0 | 151.8 | 4.3 | 20.7 | 14.7 |

Sumber : Kementerian Perdagangan, DGI diolah AGI

Manifar = Makanan, Minuman dan Farmasi

GKP = Gula Kristal Putih

GKr = Gula Kristal Rafinasi

GKM = Gula Kristal Mentah

MSG = Monosodium Glutamat

*) Terdiri dari : untuk Aceh & perbatasan Kalbar 60,988 ton, Aceh 53,918 ton dan Kalbar 7,080 ton

**) Sebanyak 182.000 ton diantaranya, pengolahan dari GKM menjadi GKP oleh PG Rafinasi, dan 251.188 ton diolah oleh PG berbasis tebu (BUMN dan BUMS)

Tahun 2013 adalah angka rencana, data realisasi belum diperoleh.

Keterangan: a) Mamimfarsus Pemegang fasilitas dan spec khusus
b) khusus

BAB IV OUTLOOK PASAR GULA

Berdasarkan situasi pasar gula dunia saat ini dan perkiraan beberapa perubahan pada masa yang akan datang, bagian ini akan mencoba mendiskusikan tentang tinjauan kedepan (outlook) pasar gula dunia. Bahasan akan difokuskan pada outlook jangka menengah (2014-2019) dengan mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan strategis baik yang bersifat global maupun spesifik dan implikasinya terhadap pasar gula dunia ke depan.

4.1. Outlook Pasar Gula Global

Salah satu cara untuk menganalisis *outlook* pasar satu komoditas yang bersifat kualitatif adalah dengan menganalisis faktor-faktor lingkungan strategis yang langsung atau tidak langsung mempengaruhi pasar komoditas tersebut. Faktor lingkungan strategis secara sederhana dapat dibedakan menjadi dua yaitu yang bersifat global atau umum dan bersifat spesifik suatu negara. Faktor global biasanya adalah faktor yang bersifat makro seperti ekonomi global, kerjasama perdagangan internasional atau dinamika sektor lain, seperti sektor energi, namun mempunyai kaitan dengan pasar gula. Di sisi lain, faktor lingkungan yang bersifat spesifik negara adalah faktor-faktor yang unik berkaitan langsung dengan industri gula di negara tersebut, seperti kebijakan perdagangan.

Beberapa faktor lingkungan strategis global yang diperkirakan akan secara signifikan mempengaruhi pasar gula dunia cukup beragam, baik yang bersifat ekonomi makro maupun teknis (Tabel 4.1). Dari sisi permintaan, ada satu faktor penting yang akan mewarnai pasar gula dunia yaitu adanya kecenderungan perlambatan atau stagnasi pertumbuhan ekonomi dalam jangka menengah. Hal ini sedikit banyak akan memperlemah dari sisi permintaan. Krisis ekonomi di Eropa diperkirakan akan masih berlanjut walau tanda-tanda pemulihan sudah mulai tampak (ADB, 2013). Kebijakan the Fed Amerika Serikat yang mengurangi stimulus fiskalnya juga masih akan berlangsung sehingga akan berpengaruh pada ekonomi secara global. Hal ini juga diperkirakan akan berdampak pada perlambatan ekonomi China dan India sehingga sisi permintaan akan mengalami tekanan.

Sebaliknya makin mengutanya keterkaitan pasar *Food-Feed-Fuel* (3F) akan membuat permintaan untuk produk berbasis tebu akan menjadi semakin luas yaitu dari industri gula dan dari industri ethanol. Mengingat harga BBM cenderung stabil tinggi, hal ini akan membuat sisi permintaan akan tebu untuk diproses menjadi ethanol akan menguat sehingga mengurangi ketersediaan tebu untuk gula. Hal ini akan meningkatkan permintaan tebu sehingga akan mendorong atau paling mempertahankan harga gula. Di samping itu, permintaan akan tebu akan menjadi lebih elastis sehingga akan membuat harga tebu dan karenanya gula menjadi lebih stabil, *ceteris paribus*.

Tabel 4.1 Beberapa Faktor Lingkungan Strategis Pasar Gula

| No | Faktor Lingkungan Strategis Global | Perkiraan Dampak |
|----|--|--|
| 1 | Ekonomi global yang belum pulih. Ekonomi EU masih belum pulih, US juga dalam proses, sementara China dan India mulai merambat. | <ul style="list-style-type: none"> Melemahkan sisi permintaan sehingga cenderung menekan harga |
| 2 | Pasar Fuel-Food-Feed yang semakin kuat keterkaitannya | <ul style="list-style-type: none"> Permintaan akan tebu meningkat sehingga akan mendorong kenaikan harga Permintaan menjadi lebih elastis (stabil) sehingga membuat harga lebih stabil |
| 3 | Perubahan iklim yang semakin sulit | <ul style="list-style-type: none"> Produktivitas menurun sehingga produksi dan |

| | | |
|----------------------------------|---|--|
| | diprediksi | karenanya penawaran menurun yang mendorong kenaikan harga <ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan ketidakpastian produktivitas dan produksi sehingga mendorong harga lebih fluktuatif |
| 4 | Penurunan kualitas sumberdaya alam dan air | <ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan produktivitas sehingga menaikkan biaya produksi sehingga mendorong kenaikan harga |
| 5 | Konsentrasi eksportir | <ul style="list-style-type: none"> • Penawaran menjadi lebih labil sehingga meningkatkan instabilitas harga |
| 6 | Pasar gula masih distortif, namun ada tekanan untuk menurunkan tingkat distorsi | <ul style="list-style-type: none"> • Penurunan berbagai bentuk subsidi (input, harga, dan ekspor) yang pada akhirnya akan mengurangi produksi sehingga mendorong kenaikan harga • Negara-negara yang efisien lebih berperan sehingga menekan harga |
| 7 | Kecendrungan “model” industri gula yang semakin terintegrasi | <ul style="list-style-type: none"> • Industri gula yang makin berkembang cenderung semakin terintegrasi (gula-energi-by products) sehingga semakin efisien dengan tingkat risiko yang semakin kecil |
| Faktor Spesifik Indonesia | | |
| 1 | Kenaikan harga input (sewa lahan, upah, dan energy) | <ul style="list-style-type: none"> • Mendorong kenaikan biaya produksi sehingga mendorong kenaikan harga |
| 2 | Preferensi konsumen ke gula yang berkualitas lebih tinggi | <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan permintaan akan gula berkualitas baik sehingga industri gula perlu mengantisipasinya |
| 3 | Tekanan penyatuan pasar gula GKP dan GKR | <ul style="list-style-type: none"> • Permintaan dan penawaran lebih elastis sehingga pasar gula domestik lebih stabil • Transmisi harga di pasar internasional lebih besar |
| | | |

Harga minyak yang cenderung tinggi membuat produsen gula yang memiliki kebijakan “*switch policy*” seperti Brazil akan lebih banyak menjadikan tanaman tebu menjadi alkohol dibandingkan gula. Brazil menggunakan sebagian tebu untuk menjadi ethanol sebagai pencampur bahan bakar untuk menjadi gasohol. Pada saat harga minyak normal, proporsi tebu yang diubah menjadi ethanol adalah sekitar 55% sehingga untuk gula tertinggal 45%. Pada saat harga minyak tinggi seperti sekarang ini, proporsi tebu menjadi ethanol akan semakin tinggi, sehingga menekan produksi gula Brazil (Plummer, 2006; Philip, 2006). Jika situasi ini berlanjut, kebijakan Brazil sebagai produsen utama akan berpengaruh secara signifikan dalam menaikkan harga gula di pasar internasional. Di samping itu, makin menguatnya kesadaran di dunia internasional terhadap bio-fuel/bio energi yang lebih ramah lingkungan dan berkelanjutan, akan lebih mendorong peningkatan penggunaan tebu sebagai ethanol.

Dari sisi penawaran, paling tidak ada tiga faktor lain yang perlu mendapat perhatian. *Pertama*, perubahan iklim yang semakin sulit diprediksi (sering ada anomali) membuat proses produksi terus terganggu sehingga berpotensi menurunkan produktivitas dan produksi. Pergeseran bulan basah dan kering misalnya akan membuat siklus produksi terganggu sehingga mengganggu proses produksi sejak dari penyiapan lahan sampai panen. Situasi ini tidak saja menurunkan

produktivitas, namun juga meningkatkan risiko produksi. Selanjtnya, siatuasi ini juga akan memicu instabilitas penawaran yang selanjutnya akan membuat harga menjadi lebih berfluktuasi dan terdorong meningkat.

Faktor kedua yang tidak kalah pentingnya adalah menurunnya kualitas sumberdaya lahan dan air secara global. Teknologi pertanian yang sangat intensif, pengundulan hutan, serta konversi lahan subur untuk industri dan perumahan telah menggerogoti sumberdaya alam untuk proses produksi pertanian (Baffes, 2010). Berbagai kerusakan lingkungan yang berakibat banjir dan kekeringan juga memperparah penurunan kualitas lahan dan air. Semua ini pada akhirnya akan mengakibatkan penurunan produktivitas dan produksi sehingga akan mendorong terjadinya kenaikan harga. Hal ini akan kembali memicu instabilitas penawaran sehingga juga akan membuat harga lebih berfluktuasi.

Faktor ketiga dari sisi penawaran yang harus dicermati adalah semakin terkonsentrasinya ekspor oleh empat negara utama yaitu Brazil, Thailand, Australia, dan India dengan total pangsa ekspor keempat negara tersebut mencapai hampir 70%. Sedikit guncangan sisi produksi pada keempat negar tersebut akibat berbagai faktor seperti cuaca atau perubahan kebijakan produksi dan perdagangan akan membuat pasar gula global bergejolak. Hal ini berarti bahwa pasar dunia ke depan akan lebih mudah bergejolak.

Dari sisi perdagangan, faktor lingkungan strategis yang masih perlu dicermati adalah distorsi pasar yang masih tinggi (Tabel 4.2) walau ada tekanan kuat untuk mengurangi distorsi tersebut. Industri dan perdagangan gula dikenal memiliki tingkat distorsi tertinggi kedua setelah beras (Koo dan Taylor, 2012; Kennedy 2001; Groombrigde, 2001). Sebagai contoh, total nilai bantuan domestik dari industri gula dunia mencapai sekitar US\$ 6.4 miliar per tahun, yang nilainya hampir sama dengan nilai ekspor semua negara berkembang. Berbagai kebijakan distortif seperti bantuan domestik, dukungan harga, tarif yang tinggi, *tariff-rate quota*, dan subsidi ekspor mewarnai industri dan perdagangan gula pada hampir semua negara produsen dan konsumen utama. Sebagai akibatnya, terjadi kegagalan pasar yang berimplikasi pada situasi dimana harga tidak lagi mencerminkan biaya produksi. Sebuah studi oleh Beghin dan Aksoy (2003) menyebutkan bahwa kesejahteraan yang hilang akibat distrosi tersebut mencapai US\$ 4.7 miliar per tahun. Secara lebih rinci, kebijakan pergulaan global yang distrotif dapat dilihat pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Kebijakan Pergulaan di Beberapa Negara

| Negara | Kebijakan Dasar | Esensi Kebijakan |
|---------------|--|---|
| Brazil | Domestic/price Support (US\$ 743 juta/tahun) | Dukungan harga (1998) |
| | Double Swith Policies | Stabilisasi permintaan dan efisiensi pemanfaatan anantara pasar gula dan energi |
| India | Essential Commodities ACT 1955 | |
| | Produksi | Alokasi dan kontrol produksi (levy sugar) |
| | Distribusi | Harga terjangkau oleh konsumen (rationcard) |
| | Partial Price Control | Jaminan harga tebu dan gula (levy price dan market price) |
| Thailand | Price support | Dukungan harga |
| | Production management | Pengendalian/quota produksi |
| Jepang | Jaminan harga (Y 71 miliar) | Kepastian harga |
| | Tarif impor yang tinggi | Membatasi impor |
| | CAP | |
| | Price support | Jaminan harga |
| | Production management | Pengendalian/quota produksi |
| | TRQ | Pengendalian impor |
| | Safeguards Mechanism | Pengendalian impor |
| | Export Subsidy | Penurunan penawaran di pasar domestik |
| Amerika | 2002 Farm Act dan FAIR ACT of 1996 (US\$ 1.9 miliar) | |
| | Price Support Loan | Jaminan harga dan kredit |
| | Tariff-Rate Quota | Pengendalian impor |
| | Export Subsidy | |
| | Re-export pragrams | Kompensasi ke industri berbahan baku gula |
| | Payment-in-Kind | Mengurangi keterkaitan kebijakan dengan distorsi yang ditimbulkan |

Sumber :Koo and Taylor (2012), Pulmer (2006), Talk (2005), Susila (2005), Pursell dan Gupta (1997)

Pada 10 tahun terakhir, ada indikasi atau tekanan yang semakin kuat untuk pengurangan intervensi/proteksi oleh-oleh negara produsen dan konsumen utama, baik karena faktor domestik maupun tekanan dar kerjasama perdagangan, baik itu bilateral, regional, dan multilateral (Koo and

Taylor 2012; Talk, 2005, USAD, 2005;Pranolo dan Susila, 2006). Secara internal, dorongan untuk mengurangi berbagai bentuk subsidi dan proteksi yang merugikan pembayar pajak dan konsumen serta industri berbahan baku gula di negara tersebut, semakin menguat. Dengan nilai dukungan domestik lebih dari US\$ 4.5 miliar per tahun di kedua negara tersebut, nilai tersebut dinilai kurang adil bagi pendukung reformasi gula di negara tersebut.

EU tampaknya sudah tidak mampu lagi mempertahankan kebijakan pergulaannya sehingga harus melakukan reformasi kebijakan secara substansial (Talk, 2005). Walaupun perubahan tersebut tidak bersifat total, perubahan tersebut cukup signifikan sehingga berpengaruh secara substansial terhadap industri gula dunia. Ada 18 butir penting dari proposal reformasi kebijakan yang akan efektif mulai tahun 2007 (Talks, 2005). Tiga butir penting dari kebijakan tersebut adalah:

1. Dukungan harga gula akan diturunkan sebesar 36%. Sebagai contoh, harga referen untuk *white sugar* yang semula EU\$ 631.9 pada periode 2005/06 akan terus diturunkan sampai mencapai EU\$ 385.5/ton pada tahun 2009/10 (Koo dan Taylor, 2012)
2. Petani akan diberi kompensasi terhadap perubahan kebijakan tersebut sebesar 64.2% dari penurunan harga yang diterimanya dalam bentuk *direct income payment*, bukan sebagai dukungan harga.
3. Kebijakan intervensi harga akan dihapus dan diganti dengan kebijakaan *reference price* yang dijadikan landasan untuk memberikan bantuan.

Jika butir-butir reformasi kebijakan tersebut diterapkan, produksi gula di EU akan turun menjadi sekitar 12 juta ton, dari sebelumnya sebesar 20 juta ton per tahun. Sebagai ilustrasi, EU telah melakukan pembatasan produksi hanya sekitar 14.9 juta ton per tahun (Koo and Taylor, 2012). Ditambah penghapusan subsidi ekspor, maka kemampuan EU untuk melakukan ekspor dikhawatirkan akan menurun dan dalam jangka panjang EU dapat berubah menjadi negara net importir gula.

Amerika Serikat untuk jangka panjang akan secara bertahap melakukan reformasi gulanya, terlebih jika EU benar-benar melaksanakan reformasi kebijakan. Intervensi untuk industri gula memerlukan biaya yang cukup mahal. Sebagai contoh, pada tahun 1998 biaya intervensi mencapai US\$ 1.9 miliar. Pemerintah harus menyiapkan dana sekitar US\$ 1.68 miliar per tahun untuk pembelian gula. Kesejahteraan yang hilang (*welfare loss*) sebagai akibat kebijakan tersebut diperkirakan mencapai sekitar US\$ 1 miliar per tahun (Groombridge, 2001).

Sejalan dengan tekanan tersebut, kebijakan pergulaan Amerika diperkirakan akan mengalami perubahan-perubahan (Koo and Taylor, 2012). Beberapa kebijakan yang dapat menjadi pilihan pada masa mendatang antara lain kebijakan marketing loan, fixed direct payment, PIK, dan sugar buy-out program yang sudah mulai dipersiapkan. Kebijakan marketing loan pada dasarnya merupakan variasi dari kebijakan price support loan dengan memberikan tambahan perhatian pada kepentingan konsumen. Esensi dari kebijakan tersebut adalah bahwa pemerintah memberikan jaminan harga, baik pada produsen maupun konsumen (Koo and Taylor, 2012)

Kebijakan lain yang mungkin diterapkan adalah fixed direct payment. Esensi dari kebijakan ini adalah pemberian kompensasi kepada produsen yang besarnya didasarkan pada tingkat produksi secara historis (produksi sebelumnya), bukan tingkat produksi terkini. Kebijakan ini tidak akan merangsang produksi karena besarnya kompensasi tidak ada kaitannya dengan tingkat produksi terkini dari petani. Kebijakan ini termasuk kategori “decouple” yaitu melepaskan tingkat intervensi dari kegiatan produksi. Kebijakan ini sejalan dengan pasal-pasal yang berkaitan dengan apa yang disepakati sebagai “green box” yang masih diperbolehkan dalam era liberalisasi perdagangan.

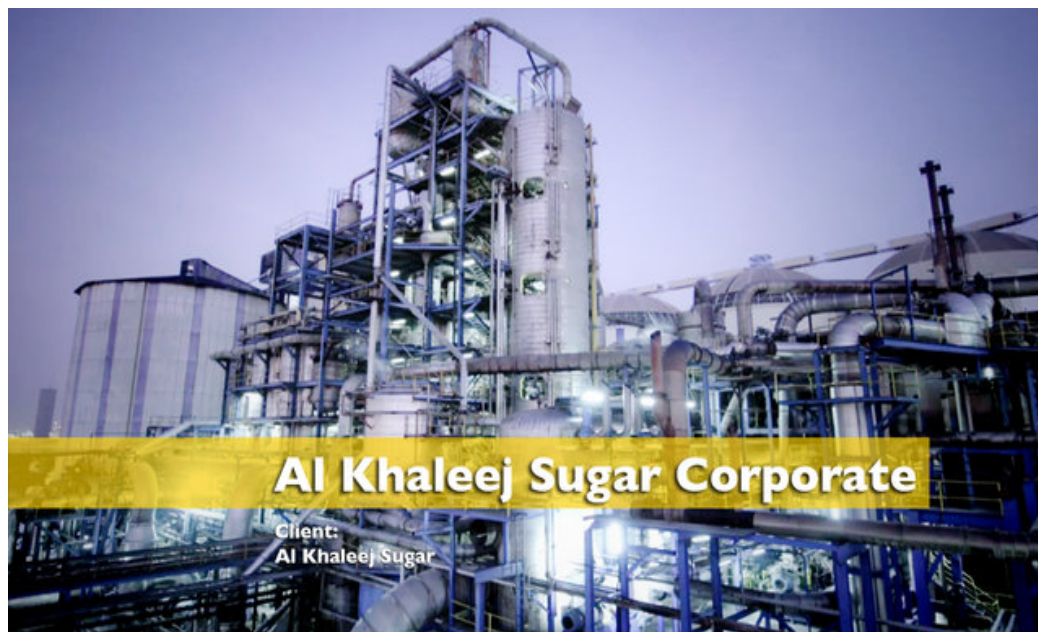
Kebijakan yang lebih radikal yang mungkin diterapkan adalah kebijakan *sugar “buy-out” program*. Dikatakan agak radikal karena kebijakan ini dalam jangka panjang bermaksud menghapuskan proteksi/subsidi pada industri gula atau membuat tingkat proteksi/subsidi adalah minimal. Esensi kebijakan ini adalah dengan memberi kompensasi hanya sekali. Besarnya kompensasi adalah senilai “*present value*” dari perkiraan total aliran bantuan yang akan diterima petani pada masa mendatang. Selanjutnya, berbagai intervensi pemerintah ditiadakan atau pada tingkat yang minimal.

Jika berbagai bentuk distorsi/proteksi tersebut menurun di berbagai negara, khususnya Amerika Serikat dan EC, penawaran gula dunia akan mengalami penurunan, sehingga harga gula dunia akan meningkat.

Dari sisi model industri, ada tendensi bahwa model industri gula yang semakin berkembang adalah industri gula yang terintegrasi yang mencakup gula, energi, dan berbagai produk sampingannya sehingga industri gula tersebut menjadi semakin efisien dengan tingkat risiko yang semakin kecil. Sampai saat ini berbagai model industri gula masih ada dan terus bertahan. Dari perolehan bahan baku, paling tidak ada tiga model yaitu (i) tebu milik sendiri (ii) tebu beli petani-PG; dan (iii) kombinasi dari keduanya. Dari sisi tingkat intergrasi, paling tidak ada 3 model yaitu (i) PG raw-sugar *stand alone*; (ii) PG Rafinasi *stand alone*; (iii) integrasi PG Gula- Produk Pendamping-Energi.

Sebagai gambaran umum, di Thailand berkembang beberapa PG yang hanya menghasilkan *raw sugar*. Di sisi lain, Al Khaleej Sugar merupakan pabrik gula rafinasi, berlokasi di Dubai, yang sama sekali tidak memiliki tanaman tebu (Gambar 2). PG ini dikenal sebagai salah satu PG Rafinasi yang terbesar di dunia berifat *stand alone* dengan kapasitas 2400 ton per hari (Anonim, 2013). Namun kini banyak PG-PG yang mengkombinasikan antara PG dengan berbagai produk pendampingnya termasuk energi seperti yang terdapat di Brazil dan juga China. Brazil lebih maju dari China karena tidak saja pabriknya terintegrasi, tetapi komposisi produksi antara gula dan ethanol dapat diatur dengan mudah (switch 1), sementara mobil-mobil di Brazil (Flexi Car) menggunakan kedua bahan bakar dengan komposisi yang diatur dengan mudah (switch 2) Beberapa gambar berikut memberi ilustrasi tentang “”model”PG-PG tersebut.

Gambar 4.1 Al Khaleej Sugar Corporate, Dubai



Gambar 4.2 Pabrik Gula Terintegrasi di China



Gambar 4.3 Enam Model Flexi Car di Brazil



Dengan mempertimbangkan beberapa faktor lingkungan strategis tersebut, maka ada beberapa hal penting yang akan mewarnai pasar gula pada jangka menengah kedepan. *Pertama*, harga gula akan tetap tinggi yaitu berada pada tingkat keseimbangan baru yang kini sudah mulai terbentuk. Dengan demikian, kecil harapan harga gula akan kembali turun ke keseimbangan yang lama. Hal ini berarti kisaran harga yang terjadi pada lima tahun terakhir dapat menjadi referen tingkat harga ke depan untuk jangka menengah (3-5 tahun ke depan).

Kedua, berbagai faktor lingkungan strategis memberi indikasi bahwa harga gula ke depan cenderung makin fluktuatif. Fluktuasi harga yang disebabkan oleh faktor lingkungan strategis

tersebut bisa diperparah oleh perilaku yang menempatkan komoditas pertanian, termasuk gula di dalamnya, sebagai pasar untuk melakukan spekulasi. Hal ini sangat masuk akal mengingat terjadinya kelebihan likuiditas baik perorangan maupun korporasi (Baffes, 2010). Situasi ini juga diperkuat oleh perkiraan pasar ekspor hanya akan dikuasai oleh tiga pemain besar yaitu Brazil, Thailand, dan Australia sehingga penawaran ekspor menjadi kurang elastis.

Ketiga, berkurangnya distorsi pasar gula dunia diperkirakan akan menciptakan medan persaingan baru yang lebih fair serta lebih efisien. Pada masa mendatang, produsen yang tidak efisien, khususnya di negara maju akan "dipaksa" secara bertahap mengurangi produksi dan ekspornya. Sebaliknya negara-negara yang efisien seperti Brazil dan Australia akan berpeluang untuk meningkatkan produksi dan ekspornya. Dengan perkataan lain, akan terjadi perubahan kekuatan pasar yang lebih besar pada negara produsen yang efisien, sementara yang melakukan proteksi dan subsidi akan menghadapi tekanan untuk melakukan efisiensi atau mengurangi perannya pada sisi produksi dan ekspor.

Keempat, pasar gula terus akan tumbuh baik sisi produksi, konsumsi, maupun perdagangan. Sebagai ilustrasi, berikut ini disajikan proyeksi pasar gula yang dilakukan oleh Koo dan Taylor (2012) dengan horison waktu periode 2009/2011 sampai 2010/2011. Pada periode tersebut, produksi gula Brazil diperkirakan hanya tumbuh sebesar 7%, sementara Thailand dan Australia akan tumbuh di atas 20%. Sejalan dengan hal ini, ekspor ketiga negara tersebut diperkirakan akan meningkat masing-masing sebesar 6.1%, 17.3%, dan 22.8% selama periode tersebut. Dari sisi konsumsi, India, China, EU, dan negara pecahan Uni Soviet masing-masing diperkirakan akan mengalami pertumbuhan sebesar 19.4, 11.7, 3.6%, dan 1.9%. Import di China hanya tumbuh 3%, sementara EU tumbuh 30.6%. Indonesia menjadi salah satu negara importir terbesar dengan laju pertumbuhan sekitar 14% pada periode tersebut.

4.2. Outlook Pasar Gula Indonesia

Khusus untuk Indonesia, di samping faktor lingkungan strategis yang bersifat global, paling tidak ada empat faktor domestik yang patut mendapat perhatian (Tabel 7). *Pertama*, kenaikan harga beberapa input, khususnya sewa lahan, upah, dan BBM, akan terus memberi tekanan pada biaya produksi. Sebagai contoh, untuk lahan sawah, sewa lahan tahun 2012 sudah mencapai rata-rata Rp 12.2 juta/ha/tahun dan meningkat menjadi Rp 13.5 juta untuk tahun 2013, atau meningkat lebih dari 10% per tahun. Upah tenaga kerja juga terus meningkat sejalan dengan tekanan untuk meningkatkan kenaikan upah regional. Kenaikan harga BBM karena pengurangan subsidi juga terus mendorong

kenaikan biaya tebang angkut dan kecenderungan ini akan terus berlanjut. Karena ketiga komponen biaya tersebut merupakan komponen yang sangat dominan dalam struktur biaya usahatani tebu, maka tekanan terhadap biaya produksi akan semakin kuat.

Tabel 4.3 Beberapa Faktor Lingkungan Strategis Spesifik Pasar Gula Indonesia

| No | Faktor Lingkungan Strategis Global | Asumsi sampai 2019 | Perkiraan Dampak |
|----|---|--|--|
| 1 | Harga input (sewa lahan, upah, dan energy) | Harga input akan terus meningkat | <ul style="list-style-type: none"> • Mendorong kenaikan biaya produksi sehingga mendorong kenaikan harga |
| 2 | (i) Kebijakan Pemerintah: Tingkat Proteksi | Tingkat proteksi sama seperti saat ini | <ul style="list-style-type: none"> • Mempertahankan tingkat produksi |
| | (ii) Kebijakan Pemerintah: Penyatuan Pasar Gula GKP dan GKR | Pasar GKP dan GKR bersatu | <ul style="list-style-type: none"> • Permintaan dan penawaran lebih elastis sehingga pasar gula domestik lebih stabil • Transmisi harga di pasar internasional lebih besar |
| | (iii) Kebijakan Pemerintah: Pengembangan Industri Gula ke Luar Jawa | Ada kebijakan insentif untuk pengembangan industry gula ke luar Jawa | <ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan produksi sehingga mengurangi impor |
| 3 | Preferensi konsumen ke gula yang berkualitas lebih tinggi | Kesadaran konsumen akan mutu gula akan terus meningkat | <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan permintaan akan gula berkualitas baik sehingga industri gula perlu mengantisipasinya |
| 4 | Pola hidup sehat | <ul style="list-style-type: none"> • | <ul style="list-style-type: none"> • Mengurangi konsumsi gula khususnya di kalangan kelas menengah dan atas |

Faktor kedua yang akan menentukan kinerja pergulaan nasional, khususnya yang berlokasi di Jawa, adalah kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan tingkat proteksi terhadap industri gula nasional. Dengan landasan utama SK Menperindag N0. 527/2004, pemerintah memproteksi industri gula nasional melalui beberapa instrumen kebijakan seperti:

- (1) harga patokan petani yang adanya semacam jaminan harga minimum untuk petani;
- (2) tarif impor sebesar Rp 790/kg untuk *white/refined sugar* dan Rp 550/kg untuk *raw sugar*;
- (3) kuota impor baik untuk *white* maupun *raw sugar*;
- (4) pembatasan pelaku impor yang hanya berupa importir produsen (IP) dan importir terdaftar (IT)
- (5) waktu impor yaitu 2 bulan setelah panen dan 1 bulan sebelum panen;
- (6) pelabuhan impor dimana hanya pelabuhan tertentu sebagai pintu masuk gula impor
- (7) segmentasi pasar antara pasar GKP dan GKR

Jika pemerintah terus bertahan dengan kebijakan tersebut, maka industri gula Indonesia khususnya BUMN akan masih bisa bertahan atau bahkan meningkatkan produksi walau dengan laju

yang relatif lamban. Sebaliknya jika pemerintah mengurangi tingkat proteksi, maka produksi gula secara nasional diperkirakan akan mengalami penurunan. Khusus untuk kebijakan segmentasi pasar, ada tendensi pemerintah masih ragu untuk meneruskan atau mempertahankan. Dengan argumentasi efisiensi dan stabilitas pasar, penggabungan pasar akan menciptakan situasi yang lebih "memaksa" untuk mempercepat proses peningkatan kualitas dan efisiensi. Penggabungan pasar juga dinilai akan membuat pasar domestik lebih stabil karena permintaan dan penawaran akan menjadi lebih elastis. Penggabungan pasar sepanjang industri gula dalam negeri dipersiapkan untuk bersaing dan diberikan perlindungan yang "fair" seperti bea masuk yang memadai, dinilai akan mempercepat peningkatan efisiensi dan daya saing industri gula nasional.

Faktor kebijakan pemerintah lainnya yang akan juga menentukan kinerja pergulaan nasional adalah kebijakan pemerintah terkait dengan pengembangan industri gula ke luar Jawa. Jika tidak ada kebijakan pemerintah yang signifikan untuk mendorong perluasan industri gula ke luar Jawa terutama yang berkaitan dengan kemudahan untuk memperoleh lahan dan insentif fiskal, maka produksi gula secara nasional dikhawatirkan akan stagnan bahkan menurun.

Faktor ketiga yang juga perlu dicermati ke depan adalah semakin meningkatnya pengetahuan dan kesadaran konsumen terhadap mutu gula yang baik. Konsumen mulai mengerti gula dengan kualitas baik dan berani membeli dengan harga premium. Oleh sebab itu, pergeseran selera konsumen ke arah mutu gula yang lebih baik akan terus terjadi. Industri gula dalam negeri dapat melihat faktor ini sebagai peluang untuk meningkatkan mutu gulanya.

Faktor keempat yaitu semakin meningkatkannya tingkat kesadaran hidup sehat khususnya di kalangan kelas menengah dan atas salah satunya berimplikasi akan semakin melambatnya laju peningkatan konsumsi per kapita. Dengan semakin bertambahnya kelas menengah, maka laju peningkatan konsumsi per kapita akan terus melambat sehingga akan menahan laju konsumsi gula secara nasional. Namun, pertumbuhan jumlah penduduk akan membuat konsumsi gula tetap meningkat.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, maka beberapa gambaran umum prospek pasar gula di Indonesia (Tabel 4.4) adalah sebagai berikut. *Pertama*, tingkat harga yang akan tetap tinggi di pasar internasional serta tekanan kenaikan biaya produksi di dalam negeri akan membuat harga gula di tingkat petani (harga lelang) dan karenanya harga eceran akan tetap tinggi pada periode 2015-2019. Kenaikan biaya produksi akan terus memberi tekanan untuk menaikkan HPP sehingga pada periode tersebut HPP diperkirakan berada pada kisaran Rp8100-8500/kg.

Tabel 4.4 Outlook Pasar GKP Domestik 2014-2019

| No | Variabel | Satuan | 2013 | 2014-2019 |
|----|--------------|------------|-------|-------------|
| 1 | HPP | (Rp/kg) | 8100 | 8100 – 8500 |
| 2 | Harga lelang | (Rp/kg) | 9434 | 9600-10000 |
| 3 | Harga Eceran | (Rp/kg) | 11884 | 11750-12300 |
| 4 | Produksi | (juta ton) | 2.55 | 2.50-2.90 |
| 5 | Konsumsi | (juta ton) | 2.76 | 2.87-3.18 |
| 6 | Impor | (juta ton) | 0 | 0.00-0.40 |

Dengan HPP tersebut, maka harga di tingkat produsen/lelang diperkirakan berada pada kisaran Rp 9600-10000/kg. Hal ini didasarkan pada margin antara HPP dan harga lelang selama 7 tahun terakhir adalah sekitar 18.0%. Selanjutnya, dengan harga lelang tersebut, maka harga di tingkat eceran diperkirakan akan berada pada kisaran Rp Rp 11750-12300 per kg. Perkiraan ini juga didasarkan pada margin antara harga lelang dan eceran selama 7 tahun terakhir adalah sekitar 23%.

Kedua, tekanan biaya produksi khususnya untuk industri gula di Jawa-BUMN serta belum adanya dukungan kebijakan yang lebih kongkrit untuk peningkatan efisiensi dan pengembangan industri gula di luar Jawa, akan membuat produksi GKP sampai dengan tahun 2019 akan stagnan pada kisaran 2.5-2.9 juta ton per tahun.

Ketiga, konsumsi gula GKP akan terus meningkat dengan laju yang melambat. Peningkatan terutama di dorong oleh peningkatan pendapatan dan konsumsi per kapita, namun tertahan oleh peningkatan pola hidup sehat di kalangan menengah dan atas. Dengan pertimbangan tersebut, konsumsi GKP pada periode 2015-2019 akan meningkat dengan laju 1.5%-2.0.% per tahun dan mencapai sekitar 3.18 juta ton pada tahun 2019.

Keempat, karena konsumsi lebih tinggi dari produksi untuk periode 2015-2019, maka impor gula *raw atau white* sugar untuk memenuhi volume konsumsi akan masih terjadi pada periode tersebut, bahkan dengan volume yang cenderung meningkat. Sejalan dengan hal ini, maka volume impor untuk kebutuhan konsumsi langsung berkisar antara 0 sampai dengan 400 ribu ton per tahun.

BAB V

TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN PERGULAAN

5.1. Tinjauan Kebijakan

Selama satu dekade, kebijakan utama yang berpengaruh besar terhadap kinerja industri gula Indonesia adalah Kepmenperindag No.527/MPP/Kep/9/2004. Secara umum, kebijakan tersebut telah memberi dampak positif terhadap kinerja industri gula nasional, seperti ditunjukkan oleh kenaikan produksi dari sekitar 1,76 juta ton pada tahun 2004 menjadi sekitar 2,70 juta ton pada tahun tiga tahun terakhir. Walaupun ketentuan dari kebijakan tersebut menyebutkan ketentuan impor gula, aspek yang diatur oleh kebijakan tersebut cukup luas yang antara lain menyangkut:

Pelaku impor. Pelaku impor hanya dibatasi impor produsen (IP) dan importir terdaftar (IT). Berdasarkan ketentuan, yang diperkenankan menjadi IT untuk *white sugar* untuk konsumsi langsung adalah PG yang mengolah tebu petani minimal 75% dari total tebu yang diolah. Sebagai akibatnya, hanya PTPN XI, PTPN X, PTPN XI, dan PT Rajawali yang boleh menjadi IT.

Volume impor. Besarnya volume impor didasarkan atas keputusan pemerintah berdasarkan perkiraan neraca gula. Volume impor pada dasarnya adalah defisit antara konsumsi dalam negeri dengan produksi dalam negeri, setelah memperhitungkan stok.

Bea masuk impor. SK tersebut menetapkan adanya bea masuk impor yang pada saat ini ditetapkan Rp 790/kg untuk *white sugar* dan Rp 550/kg untuk *raw sugar*. Bea masuk ini juga merupakan bentuk perlindungan terhadap industri gula dalam negeri.

Waktu impor. Impor gula hanya diijinkan 2 sesudah panen dan 1 bulan sebelum panen. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa gula produksi dalam negeri harganya tidak tertekan oleh masuknya gula impor.

Harga Patokan Pembelian Gula Petani (HPP). HPP adalah sejenis jaminan harga minimum gula petani yang dibayarkan oleh pemberi dana talangan (investor). HPP juga merupakan harga minimum gula petani untuk IT bisa melakukan impor. Jika harga gula petani belum mencapai HPP, maka impor *white sugar* untuk pasar GKP belum diijinkan.

Segmentasi pasar GKP dengan pasar GKR. Kebijakan ini memisahkan pasar gula GKP yang diproduksi oleh PG GKP dengan pasar gula rafinasi yang diproduksi oleh PG GKR. Pasar GKP

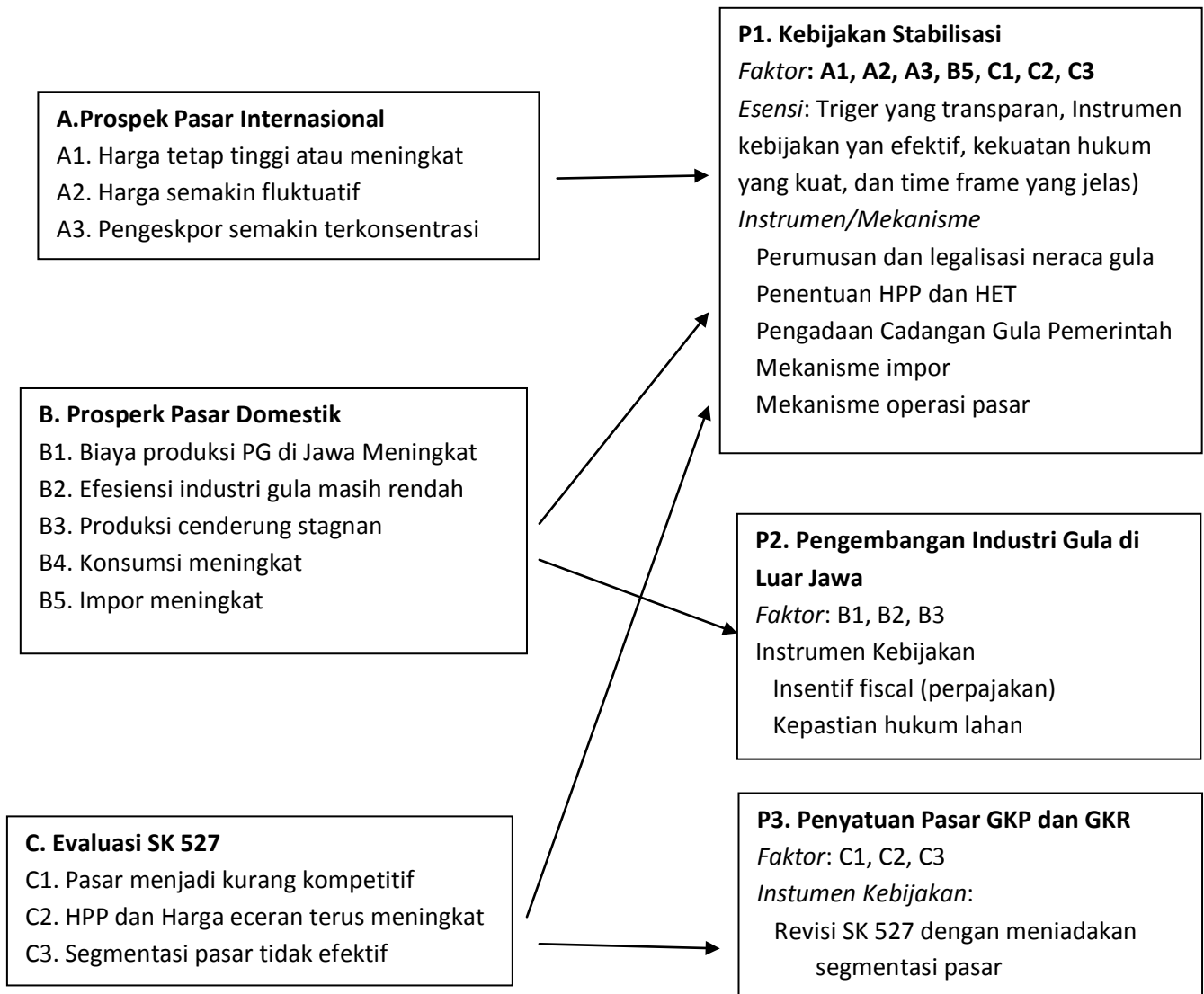
adalah untuk konsumsi langsung RT dan pasar GKR adalah untuk penggunaan untuk industri, seperti industri makanan dan minuman.

Dalam merumuskan usulan kebijakan ke depan, ada dua faktor yang minimal perlu dipertimbangkan. *Pertama* adalah prospek pasar baik itu pasar internasional maupun pasar domestik. Prospek pasar ini memberi indikasi-indikasi tentang apa yang perlu diantisipasi yang dapat menjadi landasan perumusan kebijakan ke depan (2015-2019). *Kedua* adalah hasil evaluasi kebijakan yang selama ini diterapkan, khususnya yang berkaitan dengan kebijakan perdagangan. Kebijakan yang telah diterapkan tentu perlu dievaluasi disesuaikan dengan prospek pasar serta masalah-masalah yang selama ini dihadapi dalam menerapkan kebijakan.

Dengan menggabungkan kedua hal tersebut, maka usulan kebijakan yang perlu diprioritaskan adalah stabilisasi harga, pengembangan industri gula dimluar Jawa, serta penggabungan pasar gula GKP dan GKR (Gambar 5.1). Meringkas dari uraian sebelumnya, dari segi prospek pasar internasional, ada tiga hal yang harus diberi perhatian yaitu harga tetap tinggi dan mungkin meningkat (A1), harga cenderung semakin fluktuatif (A2), dan pasar ekspor yang akan semakin terkonsentrasi (A3). Sementara dari sisi prospek pasar domestik ada lima faktor yang diperkirakan akan mewarnai industri gula Indonesia (B1 – B5).

Uraian akan difokuskan pada kebijakan utama pergulaan yaitu SK Menperindag No. 527. Secara umum, esensi dari kebijakan ini memang harus dipertahankan dengan dua pertimbangan utama. *Pertama*, seperti diuraikan sebelumnya, pasar gula dunia masih distortif, walau ada indikasi dan tekanan pengurangan distorsi kebijakan khususnya di Amerika Serikat dan Eropa. Namun demikian, pasar gula masih akan tetap terdistorsi oleh berbagai kebijakan di negara lain seperti India, Thailand, dan Brazil. Oleh karena itu, pemerintah masih perlu memberikan proteksi untuk mengoreksi dampak dari distorsi di pasar internasional.

Kedua, kebijakan yang selama ini diterapkan telah mampu memperbaiki kinerja industri dalam negeri. Kebijakan proteksi tersebut telah terbukti mampu mendorong peningkatan produksi sebagai akibat adanya jaminan harga dan proteksi terhadap gula impor. Jaminan harga membuat petani memiliki kepastian bahwa harga gula mereka akan berada pada tingkat yang masih menguntungkan yaitu di atas biaya produksi. Dengan kebijakan tersebut areal tebu telah meningkat dari yang semula pada tahun 2000-an sekitar 380 ribu ha, kini sudah berada pada kisaran 450 ribu ha. Produksi juga meningkat dari sekitar 1,7 ton pada awal tahun 2000-an menjadi saat ini sekitar 2.6-2.7 juta ton.



Gambar 5.1 Gambaran Umum Prospek Pasar, Evaluasi dan Prioritas Kebijakan

Dari berbagai evaluasi yang berkaitan dengan SK Menperindag No. 527, pasar yang kurang kompetitif khususnya pada D1 seperti diuraikan sebelumnya merupakan salah satu hal yang perlu dikoreksi. Kalau tetap dikusasi 6-8 D1, maka harga yang akan terbentuk tidak kompetitif, lepas dari pasar internasional, dan cenderung naik, walau menjadi stabil. Dengan perkataan lain, harga eceran akan terus bergerak naik.

Hal lain yang juga perlu dievaluasi adalah HPP terus meningkat dan ini turut mendorong kenaikan harga di tingkat eceran. Penentuan HPP pada dasarnya menggunakan pendekatan biaya produksi (Biaya Pokok pada tingkat petani/BPP) sehingga setiap tahun akan tekanan untuk meningkat. BPP didasarkan pada rata-rata biaya produksi, termasuk usahatani dan PG yang tidak efisien. Untuk ke depan, BPP perlu lebih dicermati dengan memberi bobot yang lebih besar pada usahatani dan PG yang efisien sehingga konsep HPP lebih terfokus untuk melindungi industri gula yang efisien.

Segmentasi pasar merupakan salah satu isu penting yang perlu dipikirkan untuk direvisi minimal untuk jangka panjang. Segmentasi pasar gula kristal putih (GKP) dan gula kristal rafinasi (GKR) yang diamanatkan oleh Kepmenperindag tersebut berdampak negatif dan tidak berjalan efektif. Dibalik dampak positifnya, keputusan tersebut masih menyisakan beberapa masalah. Salah satu masalah mendasar dan bersifat jangka panjang adalah pemisahan pasar Gula Kristal Putih (GKP) untuk konsumsi langsung rumah tangga dengan pasar gula kristal rafinasi (GKR) tidak berjalan efektif. Hasil survei yang dilaksanakan sejak tahun 2008-2011 mendukung dugaan inefektivitas segmentasi pasar tersebut. Di wilayah, seperti Serang, Gorontalo, Makasar, Manado, dan Pontianak, Lampung, memberi indikasi telah terjadi pemasaran GKR untuk pasar GKP dengan kisaran 3% - 30%, tergantung tingkat harga GKP. Kecurigaan dan saling tak percaya antara produsen GKP dan GKR dan kerumitan pengawasannya sudah menjadi masalah yang belum terpecahkan.

Rembesan GKR ke pasar GKP sulit untuk dicegah karena alasan berikut:

1. Konsumen, pedagang, dan kebijakan beberapa pemerintah daerah berperan dalam terjadinya rembesan GKR ke pasar GKP. Dari **sisi konsumen**, beberapa alasan utama adalah (i) GKR lebih murah dibandingkan harga GKP; (ii) GKR lebih mudah diperoleh terutama ketika harga GKP relatif tinggi; (iii) Meningkatnya kesadaran/selera konsumen, terutama yang berpendidikan dan berpendapatan tinggi akan mutu gula. Selera/preferensi konsumen sudah

mulai berubah dengan lebih memilih GKR, walaupun harga GKR lebih tinggi, seperti yang terjadi di Serang dan Manado.

2. **Dari sisi pedagang, beberapa alasan utama** adalah (i) Lebih mudah mendapatkan GKR terutama untuk wilayah yang dekat dengan produsen GKR (Banten, Makasar, dan Gorontalo); (ii) Pasokan GKR lebih dapat diandalkan; (iii) Margin keuntungan GKR lebih tinggi. Sedangkan pemerintah daerah tidak mampu mengawasi atau bahkan secara “sengaja” membiarkan terjadinya rembesan tersebut, terutama di wilayah yang tidak ada PG GKP, dengan pertimbangan (i) harga gula GKP sudah terlalu tinggi karena terbatasnya pasokan GKP (Gorontalo, Serang, Manado) sehingga pasokan GKR dapat berfungsi menurunkan harga; (ii) keterbatasan sumberdaya relatif terhadap cakupan wilayah yang harus diawasi (Pontianak, Gorontalo, Makasar, Manado, Pontianak) ; (iii) GKR diangkut dengan truk-truk kecil/pick up, sehingga kesulitan untuk melakukan pengawasan (Manado, Gorontalo, Makasar), (iv) gula GKR kemasannya diganti dengan kemasan GKP (Pontianak dan Gorontalo) sehingga kesulitan untuk medeteksi.

5.2. Usulan Kebijakan Perdagangan untuk GKP

Dengan mempertimbangkan prospek pasar dan hasil evaluasi kebijakan, maka ada tiga kebijakan yang perlu mendapatkan prioritas (Gambar 5.1) sebagai berikut:

- ✓ Kebijakan stabilisasi harga
- ✓ Kebijakan pengembangan industri gula di luar Jawa
- ✓ Penyatuan pasar GKP dan GKR

Berikut uraian secara ringkas ketiga kebijakan tersebut.

5.2.1. Kebijakan Stabilisasi Harga

Seperti terlihat pada Gambar 5.1, kebijakan ini dipicu oleh beberapa faktor seperti prospek pasar yang memberi indikasi harga tetap tinggi dan semakin fluktuatif serta negara eksportir semakin terkonsentrasi. Dari sisi prospek pasar dalam negeri, volume impor yang diperkirakan semakin meningkat juga menjadi pemicu kebijakan ini karena harga domestik akan semakin dipengaruhi oleh harga internasional. Dari sisi evaluasi SK 527, pasar yang kurang kompetitif, harga domestik yang terus meningkat, serta segmentasi pasar yang kurang fektif membuat kebijakan stabilisasi menjadi mendesak untuk terus dipertahankan dan efektivitasnya ditingkatkan.

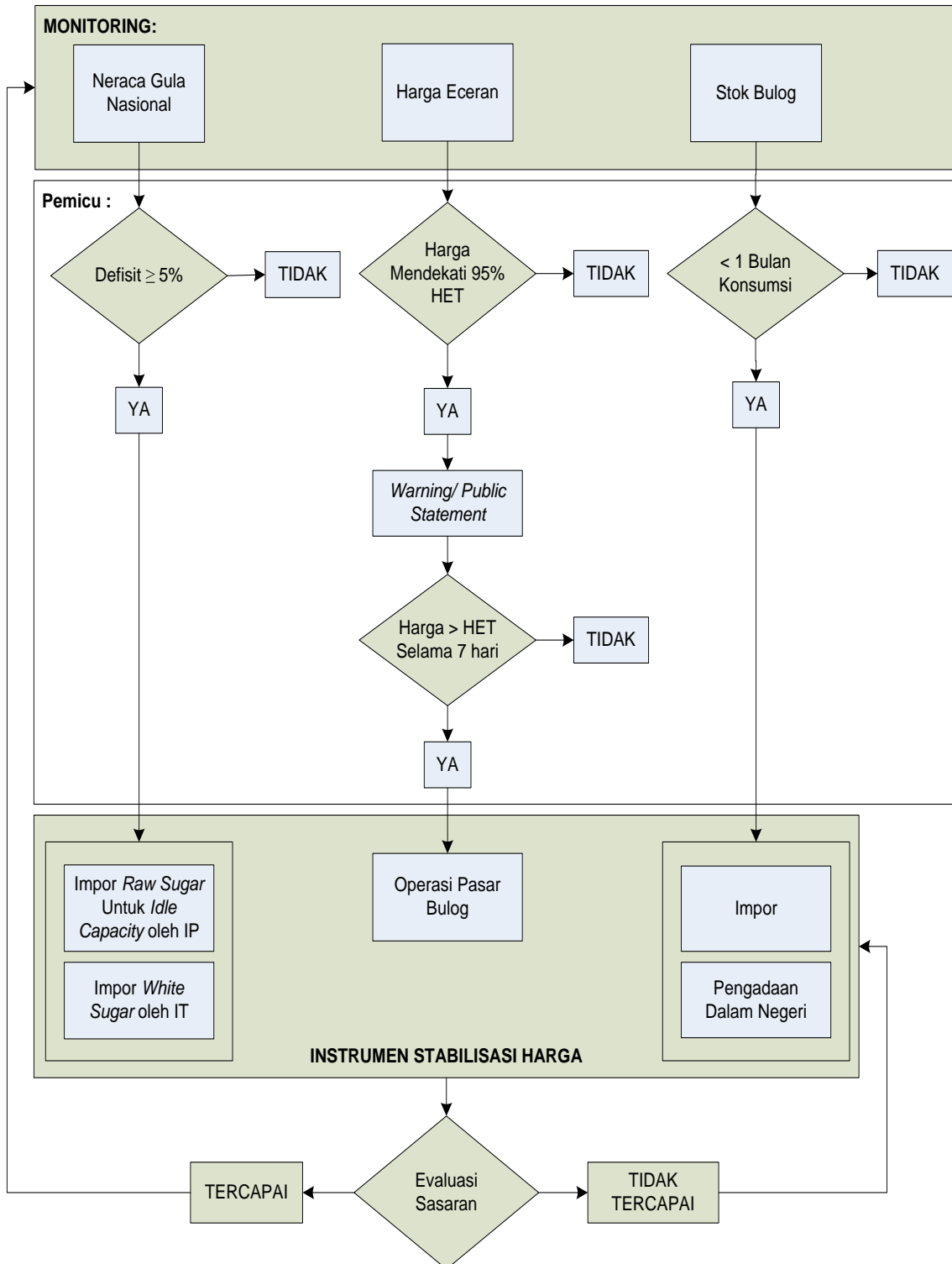
Fluktuasi harga yang semakin tajam tentu akan menyebabkan kesulitan baik bagi produsen maupun konsumen yang cenderung menyebabkan inefisiensi pada sisi konsumsi dan produksi. Lonjakan harga tajam terjadi pada tahun 2010 sampai awal tahun 2011 telah membuat konsumen dan juga pemerintah mengalami tekanan. Bahkan ijin impor yang sudah dikeluarkan tidak dapat direalisasikan karena harga gula di luar negeri sudah demikian tinggi sehingga semakin memicu kenaikan harga di pasar domestik. Masalah ini menjadi semakin kritis karena isu ketahanan pangan semakin menguat akibat lonjakan harga pangan tahun 2010.

Pemerintah sebenarnya sudah memiliki instrumen kebijakan untuk mengendalikan harga gula seperti SK Menperindag No 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula yang isinya membatasi pelaku, volume impor, waktu impor, serta penggunaan gula impor. Pemerintah juga sudah memiliki UU Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan yang bisa menjadi landasan kebijakan untuk melakukan stabilisasi. Namun peraturan dan instrumen tersebut tidak cukup efektif untuk mengendalikan harga gula sehingga fluktuasi harga dan kecenderungan kenaikan harga tidak dapat dikendalikan, seperti kasus tahun 2010. Konsep stabilisasi yang diuraikan disini pada dasarnya mengacu dan meringkas hasil studi Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011). Seperti disebutkan oleh hasil studi tersebut, konsep stabilisasi harga yang diusulkan tentunya harus lebih efektif dari mekanisme yang ada sekarang. Secara garis besar, paling tidak terdapat empat karakteristik dari mekanisme yang efektif, yaitu :

- (i) Memiliki **pemicu** (*triger*) sebagai landasan untuk melakukan kebijakan stabilisasi yang merepresentasikan masalah gejala harga, mudah diukur, dan disepakati oleh semua stakeholder;
- (ii) Memiliki **instrumen kebijakan** yang cukup **efektif** untuk mengatasi sebagian besar (kalau tidak bisa seluruhnya) dari sumber fluktuasi baik yang bersumber dari pasar internasional maupun domestik;
- (iii) Memiliki **kekuatan hukum** yang lebih kuat/mengikat;
- (iv) Memiliki **waktu pelaksanaan** (*time frame*) yang jelas.

Dengan keempat karakteristik tersebut, maka sistem mekanisme stabilisasi harga gula secara garis besar diusulkan berdasarkan suatu konsep **Kerangka Kebijakan Stabilisasi Harga Gula** (Gambar 5.2) yang terdiri dari lima mekanisme atau subsistem yaitu (i) Perumusan dan legalisasi neraca gula nasional; (ii) Penentuan HPP dan Harga Eceran Tertinggi (HET); (iii) Pengadaan Cadangan Gula Pemerintah; (iv) Impor Gula dan (v) Operasi pasar.

Gambar 5.2 Kerangka Umum Kebijakan Stabilisasi Harga Gula



Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

Agar kebijakan stabilisasi dapat dilakukan secara tepat waktu dan efektif, maka mekanisme stabilisasi harus memiliki indikator pemicu (*trigger*) untuk melakukan intervensi. Dengan mempertimbangkan aspek representasi gejala harga, mudah diukur, dan disepakati oleh semua *stakeholder*, maka diusulkan tiga pemicu yaitu (i) harga eceran, (ii) cadangan gula pemerintah (CGP) dan (iii) neraca gula untuk konsumsi rumah tangga (Gambar 5.2).

Kebijakan stabilisasi dilakukan jika:

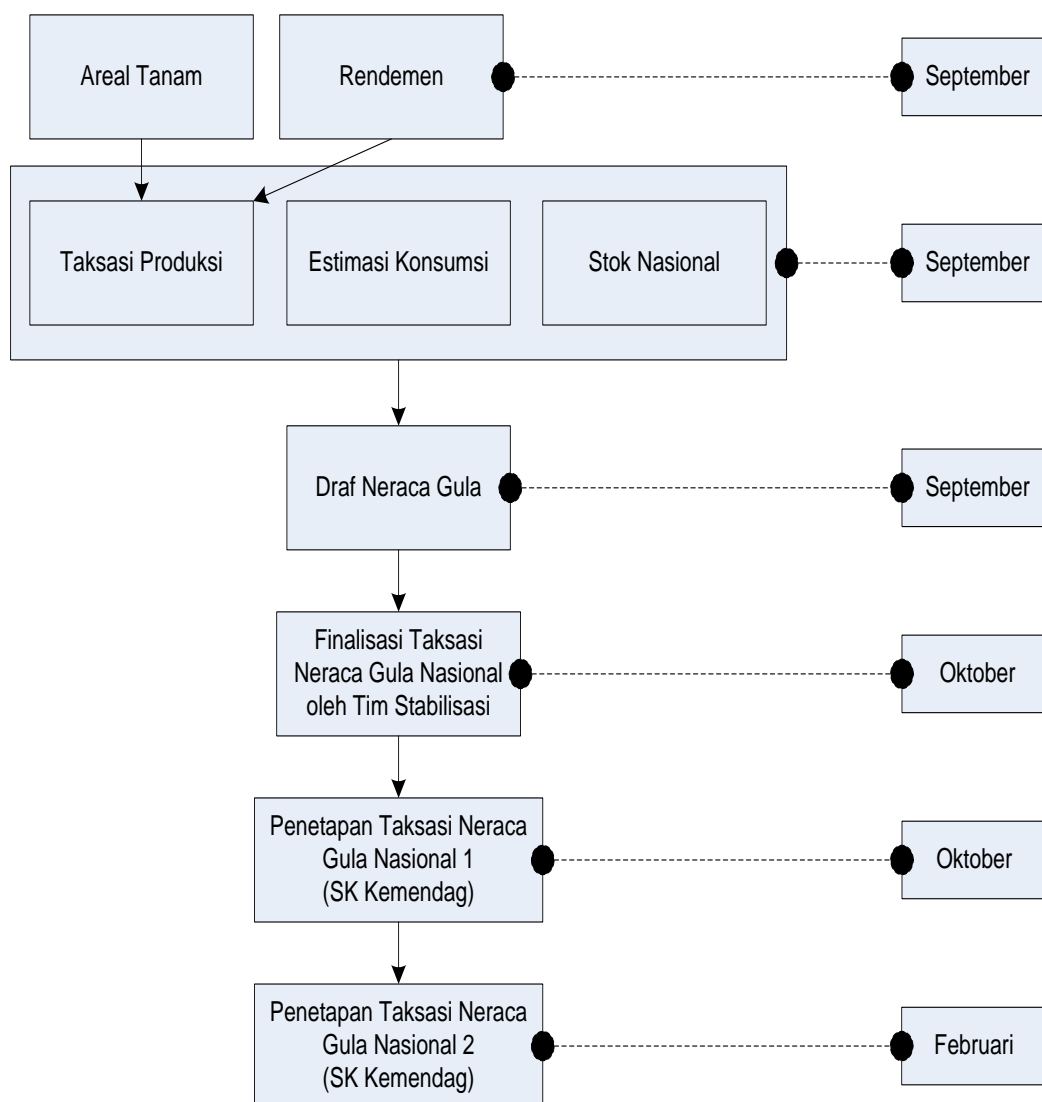
- Harga eceran melebihi harga eceran tertinggi (HET) dalam rentang **waktu 7 hari**. Instrumen kebijakan adalah operasi pasar dengan menggunakan Cadangan Gula Pemerintah (CGP) oleh lembaga yang ditunjuk pemerintah sesuai undang-undang No 18/2012 tentang pangan. Untuk memudahkan pemahaman, sementara diasumsikan bahwa lembaga tersebut adalah Perum Bulog,.
- CGP yang dikelola Perum Bulog kurang dari **1,5 bulan (45 hari)** konsumsi atau kurang lebih 330 ribu ton. Instrumen kebijakan adalah izin kepada Perum Bulog untuk melakukan pengadaan gula, baik pengadaan dalam negeri maupun impor guna menjamin ketersediaan stok.
- Neraca gula untuk konsumsi rumah tangga defisit **lebih dari 5%**. Instrumen kebijakan adalah izin dan alokasi impor kepada pelaku impor yang berupa importir produsen (IP) untuk memenuhi *idle capacity*, importir terdaftar (IT), dan Perum Bulog serta kemungkinan penurunan bea masuk (BM) bila terjadi kenaikan harga gula di pasar internasional sangat tinggi.

Ada dua implikasi hukum dari sub-sistem ini. **Implikasi pertama** adalah Pemerintah harus mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) yang memberi kewenangan kepada lembaga yang ditunjuk seperti Perum Bulog untuk melakukan kebijakan stabilisasi (operasi pasar) termasuk peran lembaga tersebut untuk mengelola dan menyimpan CGP yang identik dengan Inpres yang mengatur peran Bulog dalam hal beras. **Implikasi kedua** adalah revisi SK Menperindag No 527/MPP/Kep/9/2004 tentang Ketentuan Impor Gula guna memberi wewenang impor kepada Perum Bulog, baik sebagai IT maupun importir umum untuk memenuhi CGP. Selanjutnya, berikut ini akan dibahas 5 mekanisme (sbsistem) stabilisasi harga gula seperti diuraikan sebelumnya.

Mekanisme 1 –Perumusan dan Legalisasi Neraca Gula Nasional

Neraca gula terdiri dari beberapa komponen, yaitu; taksasi produksi, estimasi konsumsi, dan stok nasional (Gambar 5.3). Secara ringkas penyusunan draf neraca gula dikoordinasikan oleh

Dewan Gula Indonesia paling lambat bulan September. Pada bulan Oktober draf neraca gula akan dibahas oleh tim stabilisasi pangan pokok dibawah koordinasi Menko perekonomian. Penetapan Taksasi Neraca Gula Nasional 1 harus selesai **bulan Oktober**, dan Neraca Gula Nasional 2 yang merupakan penyempurnaan dari Taksasi Neraca harus selesai paling lambat **bulan Februari** tahun berikutnya. Kedua neraca Gula Nasional tersebut disyahkan dengan **Surat Keputusan** Menteri Perdagangan.



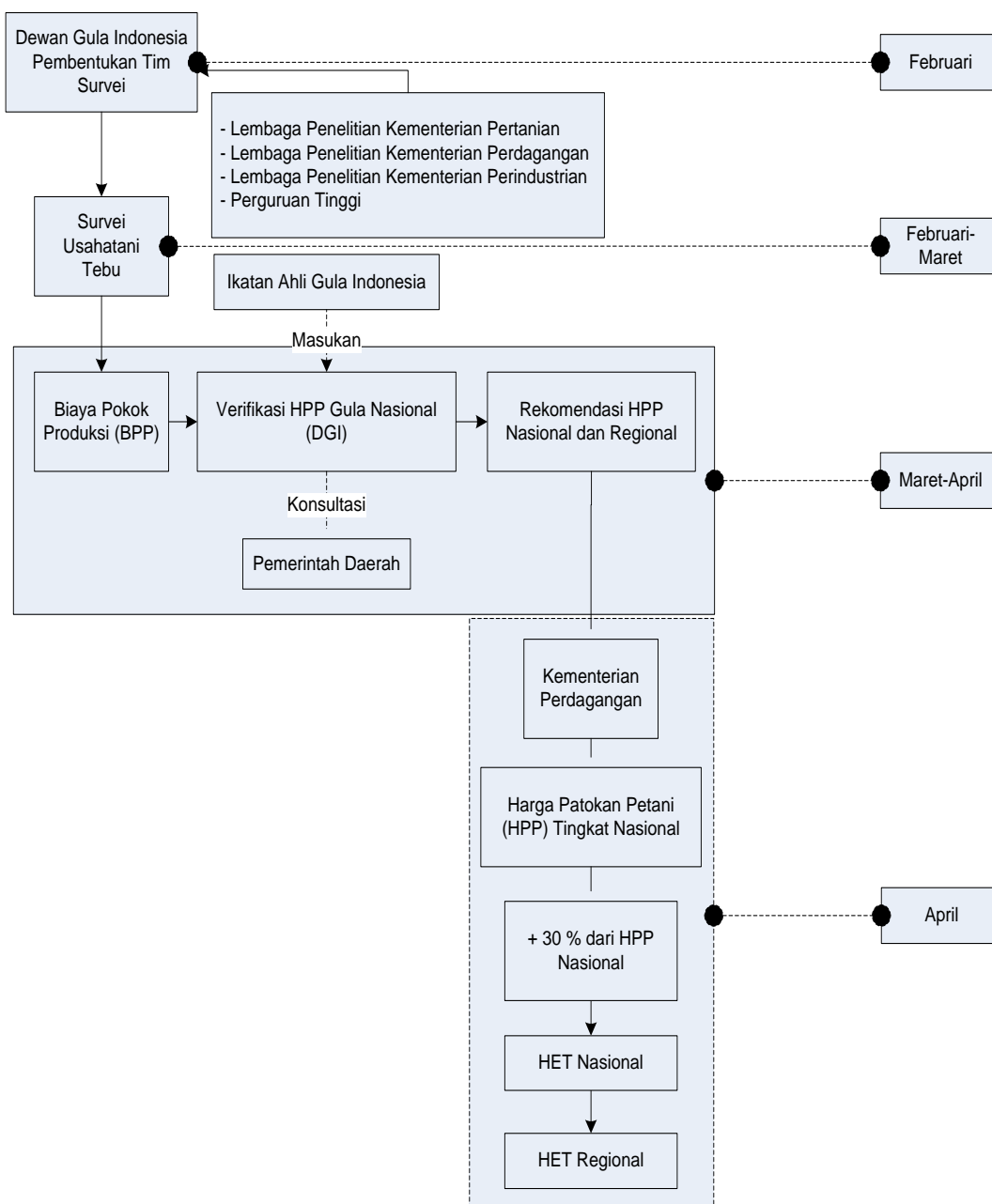
Gambar 5.3 Mekanisme Perumusan dan Legalisasi Neraca Gula Nasional

Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

Mekanisme 2 – Penentuan HPP dan HET

Proses penetapan HPP diawali dengan pembentukan tim survei pada Februari yang prosesnya secara lengkap dapat dilihat pada Gambar 5.4. Besaran HPP secara nasional ditentukan berdasarkan perbedaan kualitas yang diharapkan sudah bisa ditetapkan paling lambat **akhir April** (sebelum musim giling dimulai). Berdasarkan besaran HPP, pemerintah melalui Kemendag menetapkan HET nasional yang pada dasarnya adalah HPP ditambah biaya distribusi. Alternatif lain, HET ditetapkan secara regional dengan menghitung biaya HPP ditambah biaya distribusi regional (HET Regional = HPP + a% HPP).

Gambar 5.4 Mekanisme Penentuan HPP dan HET

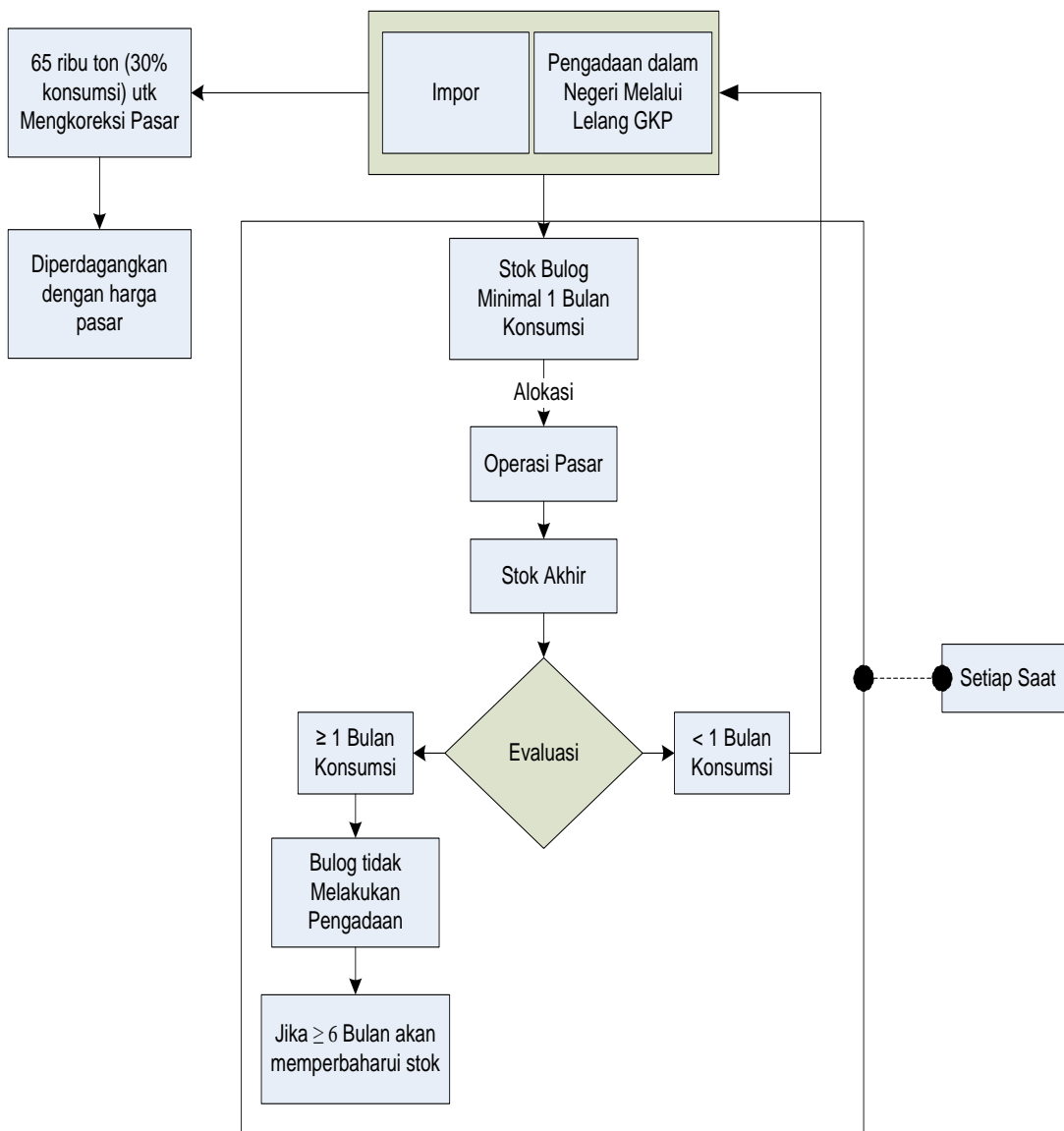


Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

Mekanisme 3 – Pengadaan CGP oleh Perum Bulog

Perum Bulog diberikan kewenangan khusus untuk melakukan pengadaan Gula Kristal Putih (GKP) dari pasar domestik dan impor setiap waktu guna memenuhi CGP, minimal untuk masa 1.5 bulan konsumsi. CGP didistribusikan di tiap Divisi Regional terutama di daerah non produsen gula. Selain itu, CGP juga dialokasikan untuk operasi pasar ketika harga yang berlaku melebihi HET. Apabila jumlah stok akhir kurang dari 1.5 bulan konsumsi, Perum Bulog dapat melakukan pengadaan gula dalam negeri jika stok akhir tahun masih mencukupi untuk konsumsi satu setengah bulan ke depan dan atau melakukan impor (Gambar 5.5).

Gambar 5.5 Mekanisme Pengadaan CGP



Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

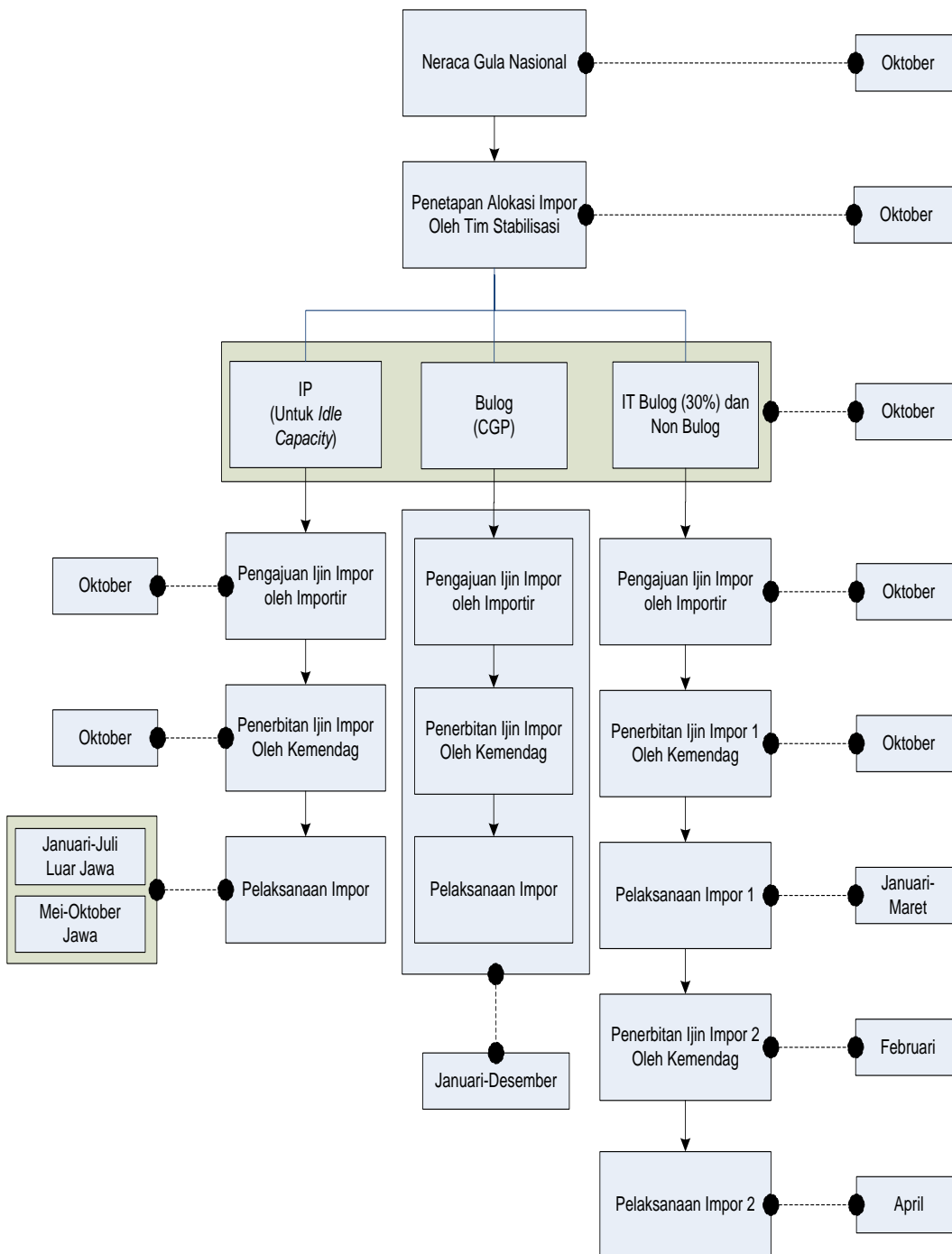
Kebijakan tersebut berimplikasi bahwa pemerintah perlu mengalokasikan **biaya stabilisasi gula** berupa biaya pengadaan stok, pengelolaan persediaan (*carrying cost*), resiko kerusakan dan kehilangan, biaya refreshing stok, serta biaya kerugian akibat stok yang dijual dibawah harga pokok melalui operasi pasar. Agar pelaksanaan kebijakan stabilisasi ini dapat dilakukan secara efektif dan lebih efisien, maka kajian terhadap biaya stabilisasi harga gula secara komprehensif diperlukan. Seperti disebutkan sebelumnya, untuk mendukung tugas tersebut, diperlukan juga adanya payung hukum berupa Instruksi Presiden (Inpres).

Subsistem 4 – Impor Gula

Impor gula dilakukan berdasarkan neraca gula dengan alokasi impor ditetapkan oleh tim stabilisasi. **Impor gula dilakukan oleh IP untuk *idle capacity*, Perum Bulog untuk CGP, dan IT termasuk Bulog untuk kegiatan komersial** (tahapan secara lengkap dapat dilihat pada Gambar 5.6). Untuk IP dan IT, proses pengajuan izin impor dan penerbitan izin impor dilakukan pada Oktober, sedangkan proses pelelangannya dilakukan pada Desember dengan pelaksanaan impor pada Januari-April. Khusus untuk Perum Bulog dalam rangka menjaga CGP, diusulkan diberikan kewenangan khusus, yaitu dapat mengimpor gula setiap waktu jika CGP kurang dari 1,5 bulan konsumsi.

Dalam mekanisme impor ini, Perum Bulog mempunyai dua peran. *Pertama*, Perum Bulog sebagai pemegang CGP. *Kedua*, Perum Bulog berperan sebagai IT Gula, yang bertindak sebagai pelaku pasar komersial dimana pemerintah memberikan minimal 30% kuota impor IT kepada Perum Bulog. Hal ini bertujuan untuk **mengkoreksi pasar gula nasional** agar menjadi lebih kompetitif dengan menambah pelaku pasar.

Gambar 5.6 Mekanisme Impor Gula



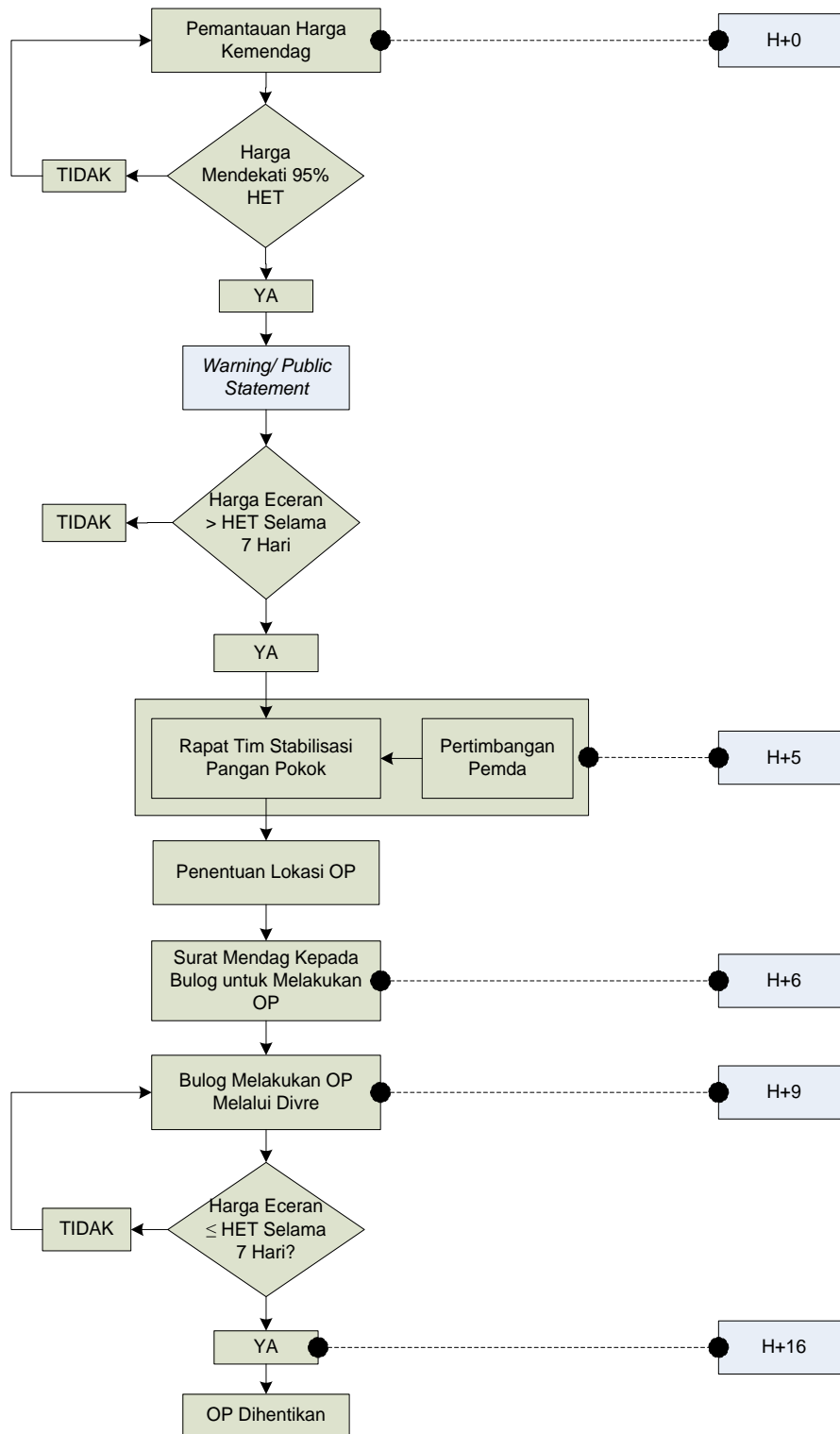
Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

Subsistem 5 – Operasi Pasar

Operasi pasar dilakukan berdasarkan hasil pemantauan harga harian oleh Kemendag dengan mekanisme seperti terlihat pada Gambar 5.7. Secara garis besar, tahapan dan waktu pelaksanaan adalah sebagai berikut:

- Jika tim monitoring melaporkan bahwa harga sudah mencapai **95%** dari HET, pemerintah (Kemendag atau Menko Perekonomian) mengeluarkan peringatan/*public statement*;
- Selanjutnya, jika harga eceran melebihi HET dalam rentang waktu **tujuh (7)** hari secara berturut-turut, maka dilakukan rapat koordinasi oleh tim stabilisasi **paling lambat lima hari** setelah tim monitoring harga melaporkan hasil monitoringnya.
- Dalam penentuan lokasi operasi pasar, terlebih dahulu dilakukan **konsultasi dengan Pemerintah Daerah**, dan atau lokasi ditetapkan berdasarkan permintaan/usulan dari Pemerintah Daerah.
- Setelah penetapan lokasi operasi pasar, pada **hari ke enam (H+6)** Menteri Perdagangan akan mengirim surat kepada Perum Bulog untuk melakukan operasi pasar pada lokasi tertentu.
- Berdasarkan surat tersebut, pada hari **ke sembilan (H+9)** Perum Bulog melakukan operasi pasar melalui Divisi Regionalnya sampai pada hari ke enam belas (H+16).
- Jika setelah operasi pasar selama **tujuh (7) hari** harga eceran yang berlaku masih lebih tinggi dari HET, maka Perum Bulog akan melanjutkan operasi pasarnya sampai harga yang berlaku lebih kecil atau sama dengan HET.

Gambar 5.7 Mekanisme Operasi Pasar



Sumber: Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2011)

5.2.2. Kebijakan Penggabungan Pasar GKP dan GKR

Seperti diuraikan sebelumnya, segmentasi pasar GKP dan GKR tidak efektif dan menjadi masalah dalam pengawasan dan kecurigaan antar pelaku industri GKP dengan GKR. Oleh sebab itu, penggabungan pasar gula merupakan salah satu upaya strategis guna meningkatkan efisiensi industri gula, stabilisasi pasar gula domestik, dan efektivitas kebijakan pemerintah. Untuk jangka pendek, penggabungan pasar dapat berdampak negatif terhadap industri GKP terutama yang tidak efisien. Namun untuk jangka panjang, penggabungan tersebut mempunyai dampak positif yang lebih substansial. Beberapa dampak positif tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Pasar/harga gula akan menjadi lebih stabil karena penawaran dan permintaan gula menjadi lebih elastis;
- b. Konsumen/industri punya lebih banyak pilihan terhadap gula yang akan di konsumsi atau digunakan;
- c. Mendorong efisiensi dan perbaikan mutu industri GKP, khususnya untuk PG-PG yang tidak efisien dengan mutu produk yang rendah;
- d. Peningkatan pendapatan petani tebu jika PG sudah mampu meningkatkan efisiensi;
- e. Kebijakan dan pengawasan pasar gula oleh pemerintah pusat atau daerah menjadi lebih sederhana dan menghilangkan saling curiga antara PG GKP dengan PG GKR.

Salah satu pendekatan untuk menggabungkan pasar gula dengan dampak negatif yang minimal adalah secara bertahap menggabungkan produsen GKP dan GKR. Pada tahap awal, salah satu alternative penggabungan pasar dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a) Pekebun tebu dibawah koordinasi APTRI dan PG GKP membentuk suatu kerjasama dengan produsen GKR dibawah Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) untuk bekerjasama dalam memproduksi gula yang memenuhi SNI;
- b) Petani tebu dan PG (yang bersedia pasarnya digabungkan), setelah melakukan identifikasi, memproduksi gula kristal mentah atau tetap GKP untuk selanjutnya diolah menjadi gula yang memenuhi SNI (GKR atau GKP yang lebih baik kualitasnya) oleh PG GKR.
- c) Untuk melindungi kepentingan petani dalam hal jaminan harga yang menjadi salah satu esensi Kepmenperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004, produsen GKR harus memberikan jaminan harga dan sistem bagi hasil sedemikian rupa sehingga keuntungan produsen GKP minimal sama dengan yang diperoleh sebelumnya (sistem dana talangan yang selama ini diberikan oleh IT yang bekerjasama dengan pedagang gula).

- d) Jika tebu hasil petani diserap oleh GKR, maka tebu PTPN harus secara bertahap dikondisikan dan difasilitasi untuk memproduksi gula dengan kualitas SNI atau GKR, dengan batas waktu tertentu (misalnya 3 tahun). Kalau PTPN tidak mampu memproduksi GKR atau SNI, maka PG memproduksi sampai GKM yang akan menjadi bahan baku bagi pabrik GKR.
- e) Jika pendekatan ini berhasil, maka secara bertahap seluruh atau sebagian besar produsen GKP yang bersedia, dapat mengikuti model kerjasama tersebut.
- f) Di sisi lain, industri GKR juga harus dikondisikan dan didukung untuk membangun kebun tebu sendiri sebagai sumber bahan baku. Pada tahap awal, misalnya industri GKR bekerjasama dengan pekebun tebu yang sudah ada, guna meningkatkan produktivitas tebu petani. Selanjutnya, secara bertahap membuka areal tebu baru, agar *raw sugar* yang selama ini diimpor bisa digantikan.

Dalam jangka menengah (3-5 tahun) bila (i) kualitas produksi gula sudah semua sesuai dengan standar GKR atau SNI, (ii) pasar gula sudah menyatu dan (iii) bahan baku untuk industri GKR sudah bisa dipenuhi dari tebu di dalam negeri, maka swasembada gula secara keseluruhan dapat diwujudkan. Jadi menyatukan pasar gula, termasuk juga menyatukan industri gula, merupakan upaya yang sejalan dengan target akhir mencapai swasembada gula nasional.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka ada beberapa hal perlu segera dirumuskan yaitu:

- a) Identifikasi petani dan PG-PG yang bersedia bekerja sama dengan GKR termasuk dari sisi teknologi dalam memproduksi GKM;
- b) Formula dan komponen-komponen biaya dalam penentuan jaminan harga oleh GKR dan sistem bagi hasil jika kedua belah pihak sepakat ada sistem bagi hasil.
- c) Pembuatan komitmen/kesepakatan dengan rencana kerja yang kongkrit untuk industri GKP, GKR, dan APTR guna mewujudkan penggabungan pasar tersebut.

Penggabungan pasar GKP dan GKR perlu diikuti langkah antisipasi agar tidak menimbulkan masalah baru. Salah satu langkah antisipasi yang pada dasarnya sejalan dengan kebijakan stabilisasi adalah penetapan harga eceran tertinggi (HET) karena penggabungan pasar membuat struktur pasar gula menjadi kurang bersaing. Jika sebagian besar produsen GKP bekerjasama dengan produsen GKR, maka pasokan gula sebagian besar akan dikuasai GKR. Situasi ini akan membuat pasar menjadi kurang kompetitif, sehingga GKR berpotensi sebagai pembentuk harga (*price setter*). Untuk mencegah potensi harga yang ditetapkan terlalu tinggi, maka pemerintah (Kemendag) perlu menetapkan HET yang bersifat regional sesuai dengan biaya logistik/distribusi gula.

Pendekatan kerjasama GKP dengan GKR yang dilakukan secara bertahap, merupakan suatu ide mekanisme yang sangat layak dengan ‘biaya minimal’ terhadap upaya penggabungan pasar pasar yang semestinya sudah bisa dilakukan sebelumnya. Beberapa catatan tambahan untuk upaya tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Sesuai dengan informasi yang ada, pihak petani yang sudah bersedia melakukan kerjasama dengan adalah petani dibawah BK APTRI yang ada di Jawa, sementara kelompok dibawah APTR PTPN XI belum ada indikasi untuk bergabung. Dengan demikian, potensi kerjasama pada tahap awal akan bertumpu pada gula diluar produksi PTPN XI yang ada di Jawa sekitar 850 ribu ton setara GKP per tahun.
- b) Pada tahap awal ini, GKR sendiri memiliki produksi sekitar 2.3 juta ton per tahun. Ditambah GKP, maka pada tahap GKR akan mengausai sekitar 3 juta ton atau sekitar 54% dari seluruh kebutuhan nasional (asumsi 5.6 juta ton per tahun).
- c) Jika secara bertahap makin banyak produsen GKP bergabung bekerjasama dengan GKR, maka struktur pasar akan kurang kompetitif. Sebagai akibatnya, mekanisme pembentukan harga dapat didikte oleh GKR. Hal ini perlu diantisipasi dengan paling tidak dua hal yaitu (i) penentuan HET dan (ii) melibatkan Bulog sebagai pihak ikut bertindak sebagai pemasok gula untuk mengoreksi pasar.
- d) Salah satu faktor kunci yang akan menentukan kelayakan dan keberhasilan kerjasama ini adalah aturan jaminan harga untuk gula petani/PG GKP dan sistem bagi hasilnya (kalau ada). Oleh sebab itu, kedua hal ini harus segera dirumuskan dengan membuat draftnya untuk dirumuskan/difinalisasi dengan melibatkan pihak GKP dan GKR
- e) Terkait dengan pengolahan oleh PG GKP, ada satu hal yang perlu diidentifikasi lebih rinci yaitu apakah PG yang ada sekarang secara teknis bisa memproduksi GKM tanpa banyak kehilangan efisiensi. Jika mereka ‘dipaksa’ memproduksi GKM dengan kehilangan efisiensi, maka biaya produksi GKM akan tinggi sehingga setelah diproses oleh GKR, harga gula menjadi tinggi.
- f) Biaya tambahan yang akan timbul adalah mengangkut gula GKM ke sentra GKR (Banten). Mengangkut gula dari Jawa timur ke Banten tentu membutuhkan biaya transpor (Rp 600/kg, misalnya). Hal ini kembali akan meningkat biaya produks akhir setelah diproses oleh GKR.
- g) Jika karena kedua hal tersebut membuat GKM produksi dalam negeri lebih mahal dari GKM impor, maka PG GKR harus melakukan semacam ‘subsidi silang’ sehingga harga gula GKR yang diproduksi harus melihat kedua harga bahan baku sebagai harga komposit (harga gabungan).

5.2.3. Kebijakan **Pengembangan** Industri Gula di Luar Jawa

Seperti diuraikan sebelumnya, industri gula di Jawa akan terus mengalami tekanan baik itu berupa kenaikan sewa lahan, kenaikan upah, kenaikan biaya transportasi, serta masih lambannya peningkatan efisiensi PG di Jawa. Untuk mengantisipasi situasi tersebut, pengembangan industri gula di luar Jawa merupakan suatu upaya yang sangat mendesak. Terkait dengan hal ini, maka beberapa kebijakan dan upaya yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- a) Pemerintah perlu membantu dalam memetakan dan mempromosikan lahan-lahan di luar Jawa yang potensial untuk pengembangan industri gula. Dalam hal ini, pemerintah, khususnya Kementerian Pertanian, perlu melakukan kerjasama dengan lembaga penelitian seperti Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI) dan lembaga yang melakukan survei tanah untuk memetakan (kembali) lahan-lahan yang sesuai untuk pengembangan industri gula;
- b) Pemerintah juga perlu memberikan kepastian status lahan dan kemudahan untuk menggunakan lahan tersebut (HGU). Dalam banyak hal, pengusaha sudah berminat melakukan investasi untuk mendirikan PG, namun status tanah sering tidak jelas sehingga dengan investasi yang diatas Rp 1.5T, pengusaha tersebut khawatir tentang kesinambungan investasinya. Bila memungkinkan, pemerintah, khususnya pemerintah daerah, membantu dan memberikan kemudahan untuk perolehan lahan tersebut;
- c) Pemerintah perlu memberikan insentif fiskal seperti keringanan perpajakan untuk industri gula yang dibangun di luar Jawa. Hal ini sangat relevan karena infrastruktur di luar Jawa umumnya belum memadai sehingga insentif fiskal dapat mengkompensasi keterbatasan infrastruktur yang dihadapi para investor.

BAB VI PENUTUP

Dalam lima terakhir, industri dan pasar gula dunia telah berkembang secara dinamis pada harga keseimbangan pasar yang baru yang lebih dari dua kali lipat harga keseimbangan lama. Dinamika pasar lebih ditentukan oleh sisi penawaran (pasokan) dan faktor lingkungan strategis yang terkait karena sisi permintaan relatif tumbuh stabil. Sejalan dengan hal ini, dinamika harga lebih digiring oleh dinamika produksi.

Untuk ke depan, dari berbagai faktor lingkungan strategis yang dinilai berperan penting, ada indikasi bahwa:

- ✓ Harga akan tetap bergerak dinamis disekitar keseimbangan baru dengan kecenderungan yang meningkat;
- ✓ Harga akan lebih fluktuatif;
- ✓ Pemain utama dalam produksi dan ekspor akan lebih terkonsentari pada negara yang efisien;
- ✓ Model industri gula cenderung lebih terintegrasi.

Khusus untuk Indonesia, tiga hal yang perlu diperhatikan adalah

- ✓ Kenaikan harga input (sewa lahan, upah, dan transportasi),
- ✓ Peningkatan pengetahuan dan kesadaran konsumen tentang gula yang baik; dan
- ✓ Kemungkinan penggabungan pasar GKP dan GKR

Industri gula dalam negeri perlu mengantisipasi secara dini hal-hal tersebut. Tiga kebijakan yaitu kebijakan stabilisasi harga, penggabungan pasar GKP dan GKR, serta dukungan kebijakan pengembangan industri gula di Luar Jawa menjadi fokus tulisan ini. Semoga tiga kebijakan tersebut dapat diwujudkan untuk membangun industri gula Indonesia yang kompetitif dan turut membantu pencapaian swasembada gula.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Z. 2000. Dampak Liberalisasi Perdagangan terhadap Keragaan Industri Gula Indonesia: Suatu Analisis Kebijakan. Desertasi Doktor, Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- ADB. 2013. Eurozone Dampening Developing Asia's Growth Prospects, <http://www.adb.org/news/eurozone-crisis-dampening-developing-asias-growth-prospects>, 5 Desember 2012.
- AGI. 2014. Indonesian Sugar Outlook 2014. Bahan Diskusi Terbatas, Asosiasi Gula Indonesia, Jakarta.
- Anonim. 2013. Dubai's Sugar on Roller'Forks, <http://slip-sheet-attachments.com/about-us/news/dubais-sugar-on-rollerforks/>, Diunggah 4 Desember 2013.
- Baffes, J. 2010. Long Term Prospects and Trends in Food Market: the Competing use of Food, Feed, Fuel, and Finance, paper presented at a Seminar Efficient and Sustainable Food Security: Future Direction for Indonesia, The World bank and Ministry of Agriculture, Bogor, August 3, 2010.
- BPS. (Berseri, 2208-2013). Survei Sosial Ekonomi Nasional. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Devadoss, S dan Kropf, J. 1996. Impacts Of Trade Liberalizations Under The Uruguay Round On The World Sugar Market. *Agricultural Economics*, (15): 83-96
- FAO. 2003. Important Commodities In Agricultural Trade. FAO Support to the WTO Negotiations, FAO, Rome.
- Groombridge, M. A. 2001. America's Bittersweet Sugar Policy. Trade Briefing Paper. Center for Trade Policy Study, CATO Institute, Washington DC.
- Haley, S and N. Saurez 2002. Sugar And Sweetener: Policy. United State Department of Agriculture, Washington DC.
- Index Mundi. 2014. Commodity Price Indices, <http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=sugar>, Index Mundi, di ungguh Januari 2014.
- Javier, L. A. dan Almeida, I. 2013. Sugar Glut Easing as Bear Market Spur Supply Cut, <http://www.bloomberg.com/news/2013-07-22/sugar-glut-easing-as-bear-market-spurs-supply-cuts-commodities.html>, di unggah 4 Desember 2013.
- Koo, W. W. dan R. D. Taylor,. 2012. 2012 of the US and World Sugar Market, 2011-2021, Center for Agricultural Policy and Trade Studies, Department of Agribusiness and Applied Economics, Dakota University, USA.
- Kennedy, P. L. 2001. Sugar Policy. Louisiana State University, Louisiana, USA.
- Licht, F. O. 1995. The World Sugar Market in 1994/95' World Sugar Statistics, A3-A21.
- LMC. 2008. LMC International Documents Wide Range Of Subsidies Among World's Major Sugar Countries. American Sugar Alliance, January 2008.

- Murdiyatmo, U. 2000. Dukungan Teknologi dalam Pembangunan Industri Gula Indonesia. Dalam Supriono, A., (eds), Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia, Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, 26 Juli 2000: 43-48.
- Noble, J. 1997. The European Sugar Policy to 2001. World Sugar and Sweetener Yearbook 1996/1997, D13-DA21.
- Philips, T. 2006. Brazil's Biofuel Success Story, Mail Guarddian Online, <http://www.mg.co.za/>, 27 Februari 2006.
- Plummer, R. 2006. The rise, fall and rise of Brazil's biofuel, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4581955.stm>, 24 Januari 2006.
- Pranolo, T., dan Susila, W. R. 2006. Pasar Gula Dunia menuju Keseimbangan Baru: Industri Gula Indonesia Berpeluang Kembali ke Era Kejayaannya, Laporan Kajian, PT. IDEAL, Jakarta.
- Pranolo, T dan W. R. Susila. 2013. Dinamika dan Outlook Pasar Gula, Makalah disampaikan pada Seminar Arah Baru Pengembangan Industri Gula Nasional, Jogjakarta, 12 Desember 2013.
- PT Perkebunan Nusantara XI. 2000. Upaya Peningkatan Efisiensi dan Pengolahan Menuju Liberalisasi Perdagangan. Dalam Supriono, A., (eds), Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia, Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, 26 Juli 2000:17-25.
- Pursell, G. and A. Gupta. 1997. Trade Policies And Incentives In Indian Agriculture. Development Research Group, the World Bank, New Delhi.
- Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri. 2011. Kajian Sistem Stabilisasi Harga Bahan Pokok, Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, Badan Penngkajian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri. 2013-2014. Laporan Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok, Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- Simatupang, P., A. Rachman, A., dan L. Pelitasari. 1999. Gula Dalam Kebijakan Pangan Nasional: Analisis Historis. Sawit, A.H., (eds), Ekonomi Gula Indoinesia: 481-546.
- Simatupang, P., N. Syafaat, K.M. Noekman, A. Syam., S.K.Dermoredjo, dan B. Santoso. 2000. Kelayakan Pertanian Sebagai Sektor Andalan Pembangunan Ekonomi Nasional. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Sudana, W., P. Simatupang, S. Friyanto, C. Muslim, dan T. Soelistiyo. 2000. Dampak Deregulasi Industri Gula Terhadap Realokasi Sumberdaya, Produksi Pangan, Dan Pendapatan Petani. Laporan Penelitian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Sumaryanto., Syafa'at, N., Ariani, M., dan Friyanto, S. 1995. Analisis Kebijakan Konversi Lahan Sawah Pe Penggunaan Non-Pertanian, Laporan Hasil Peneltiian, Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Susila, W.R. dan A. Susmiadi. 2000. Analisis Dampak Pembebasan Tarif Impor dan Perdagangan Bebas Terhadap Industri Gula. Laporan Penelitian, Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Bogor.
- Susila, W.R. 2001. Liberalisasi Perdagangan Gula: Sebuah Ilusi. Tinjauan Komoditas Perkebunan, 1(2):118-121, Asosiasi Penelitian Perkebunan Indonesia, Bogor.

- Susila, W. R. 2005. Pengembangan Industri Gula Indonesia: Analisis Kebijakan dan Keterpaduan Sistem Produksi, Desertasi Doktor, Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Susila, W. R. 2006. Brazil: Berhasil Memimpin Industri Biofuel, Dokemen Internal, Lembaga Riset Perkebunan Indonesia.
- Talks, P. 2005. EU Proposes Radical Sugar Reform 2005, Gain Report Number E35143, July 15th 2005. USDA Foreign Agricultural Service.
- USDA. 2005. World Sugar Policy Review. Sugar and Sweeteners Outlook, SSS-236, United State Department of Agriculture, WashingtonDC.
- USDA. (2013 dan 2014). Sugar and Swetners, <http://www.ers.usda.gov/topics/crops/sugar-sweeteners.aspx#.UqBPydJeHaw>, 5 Desember 2012.
- Wahyudi, A. dan Erwidodo. 1999. Analisis Pendugaan Tarif Impor Optimum Pada Perdagangan Gula Indonesia., Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Kehutanan dan Perkebunan, Bogor.
- Widayanti, T., N. Rahayuningrum, N., A. Lubis, W. R. Susila. 2007. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Harga Gula Eceran, Hasil Penelitian, Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Jakarta.
- Woeryanto. 2000. Peningkatan Efisiensi Manajemen Industri Gula. Dalam Supriono, A., (eds), Prosiding Seminar Sehari Pembangunan Perkebunan Indonesia, Asosiasi Penelitan Perkebunan Indonesia, 26 Juli 2000:49-54

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN BERAS 2015-2019



**PUSAT KEBIJAKAN PERDAGANGAN DALAM NEGERI
BADAN PENGAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN
KEMENTERIAN PERDAGANGAN
2014**

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| DAFTAR ISI | i |
| DAFTAR TABEL | iii |
| DAFTAR GAMBAR | v |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL | 3 |
| 2.1. Harga Internasional | 3 |
| 2.2. Produksi (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 7 |
| 2.3. Konsumsi (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & | 10 |
| 2.4. Ekspor (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 13 |
| 2.5. Impor (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 19 |
| 2.6. Stok (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 24 |
| BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK | 27 |
| 3.1. Harga Domestik | 27 |
| 3.2. Populasi dan Produksi Unggas (perkembangan, sentra produksi, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 30 |
| 3.2.1. Perkembangan Populasi Unggas | 30 |
| 3.2.2. Perkembangan Produksi Unggas | 37 |
| 3.3. Konsumsi (perkembangan, sentra konsumsi, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 46 |
| 3.4. Ekspor (perkembangan, pemain utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 48 |
| 3.5. Impor (perkembangan, pemain utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan) | 51 |
| 3.6. Neraca Perdagangan Produk Peternakan | 55 |
| 3.7. Ketersediaan dan Stok (perkembangan, pemilik stok, faktor yang berpengaruh | 56 |
| BAB IV OUTLOOK PASAR UNGGAS 2015-2019 | 60 |
| 4.1. Outlook Pangan Global | 60 |
| 4.1.1. Faktor Lingkungan Strategis | 60 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 4.1.2. | Prospek Pasar di Pasar Global (Harga, Produksi, Konsumsi, Ekspor, Impor, Stok)..... | 62 |
| 4.2. | Outlook Pasar Unggas Domestik..... | 70 |
| 4.2.1. | Faktor Lingkungan Strategis Spesifik Indonesia..... | 70 |
| 4.2.2. | Prospek Pasar Domestik (Harga, Produksi, Konsumsi, Ekspor, Impor, Stok)..... | 76 |
| BAB V TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN | | |
| | HEWANI..... | 85 |
| 5.1. | Tinjauan Kebijakan Perunggasan..... | 85 |
| 5.2. | Opsi kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Hewani (Ketersediaan, Keterjangkauan, dan Kualitas)..... | 87 |
| BAB VI PENUTUP96 | | |
| DAFTAR PUSTAKA.....99 | | |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 2.1 Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia, Tahun 1994-2014..... | 3 |
| Tabel 2.2 Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 1994-2014.. | 5 |
| Tabel 2.3 Perkembangan Harga Rata-Rata Bulanan Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 2009-2014..... | 6 |
| Tabel 2.4 Perubahan Kontribusi Produksi Daging Unggas Dunia menurut Benua (%)..... | 8 |
| Tabel 2.5 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Produksi Daging Unggas Dunia, Tahun 2012 | 9 |
| Tabel 2.6 Negara-Negara Produsen Utama Broiler di ASEAN, 2012 | 10 |
| Tabel 2.7 Konsumsi Daging Unggas Dunia menurut Benua, Tahun 2014..... | 10 |
| Tabel 2.8 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Konsumsi Daging Unggas Dunia, Tahun 2014 | 11 |
| Tabel 2.9 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Ekspor Daging Ayam, Tahun 2014 | 14 |
| Tabel 2.10 Neraca Daging Dunia menurut Jenis Daging, 2010-2012..... | 20 |
| Tabel 2.11 Dua Puluh Negara Importir Terbesar menurut negara, Tahun 2014 | 24 |
| Tabel 2.12 Stok Awal Daging Unggas menurut Negara, Tahun 2014 (estimasi)..... | 25 |
| Tabel 2.13 Stok Akhir Daging Unggas menurut Negara, Tahun 2014 (estimasi) | 26 |
| Tabel 3.1 Perkembangan Harga Bulanan Daging Broiler, 2010-2013 | 28 |
| Tabel 3.2 Populasi Komoditi Peternakan di Indonesia, Tahun 2005-2012 (ekor)..... | 31 |
| Tabel 3.3 Perkembangan Populasi Ayam Ras Pedaging Menurut Provinsi di Indonesia, 2005-2012 (ekor)..... | 33 |
| Tabel 3.4 Perkembangan produksi daging dan telur di Indonesia, Tahun 2004-2012 (000 ton) | 38 |
| Tabel 3.5 Produksi Daging Ayam Ras Pedaging Menurut Provinsi di Indonesia, Tahun 2005-2012 (Ton) | 41 |
| Tabel 3.6 Produksi Telur Ayam Ras Petelur Menurut Provinsi di Indonesia, Tahun 2005-2012 (ton)..... | 44 |
| Tabel 3.7 Perkembangan Konsumsi Produk Unggas Perkapita Per Tahun, Tahun 2005-2012 | 47 |
| Tabel 3.8 Perkembangan ekspor produk peternakan menurut kelompok produknya 2005-2012 (000US\$)..... | 49 |
| Tabel 3.9 Volume dan nilai ekspor hasil ternak, Tahun 2012..... | 50 |
| Tabel 3.10 Perkembangan volume dan nilai ekspor produk unggas menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (Kg) | 51 |

| | |
|---|----|
| Tabel 3.11 Perkembangan volume dan nilai impor produk peternakan menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (000 US\$) | 52 |
| Tabel 3.12 Nilai and Volume ekspor dan impor hasil ternak tahun 2012 | 53 |
| Tabel 3.13 Perkembangan Volume ekspor dan impor produk unggas menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (Kg)..... | 54 |
| Tabel 3.14 Ketersediaan Daging dan Telur, Tahun 2005-2012 | 57 |
| Tabel 3.15 Neraca Bahan Makanan untuk Produk Daging Broiler (dalam 000 ton), Tahun 2007, 2008 dan 2009 | 58 |
| Tabel 3.16 Neraca Bahan Makanan Produk Telur Ayam Ras Petelur (dalam 000 ton), Tahun 2007, 2008 dan 2009 | 59 |
| Tabel 4.1. Perkembangan Proyeksi Harga Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019 | 62 |
| Tabel 4.2 Perkembangan Proyeksi Produksi di Tingkat Global, 2015-2019 | 64 |
| Tabel 4.3 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019 | 65 |
| Tabel 4.4 Perkembangan Proyeksi Ekspor Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019..... | 66 |
| Tabel 4.5 Perkembangan Proyeksi Impor Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019..... | 68 |
| Tabel 4.6 Perkembangan Proyeksi Stock Akhir Global, 2015-2019..... | 69 |
| Tabel 4.7 Perkembangan Proyeksi Harga Daging Ayam di Pasar Domestik, 2015-2019..... | 77 |
| Tabel 4.8 Perkembangan Proyeksi Produksi Daging Ayam Domestik, 2013-2019 | 78 |
| Tabel 4.9 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Daging Ayam Domestik, 2013-2019 | 80 |
| Tabel 4.10 Perkembangan Proyeksi Ekspor Daging Ayam Domestik, 2013-2019 | 82 |
| Tabel 4.11 Perkembangan Proyeksi Impor Daging Ayam, 2013-2019 | 83 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 2.1 Konsumsi Daging Per Kapita di USA menurut Jenis..... | 12 |
| Gambar 2.2 Konsumsi Daging Unggas Per Kapita di Brasil..... | 13 |
| Gambar 2.3 Pergerakan Harga Bulanan Daging Unggas di USA..... | 15 |
| Gambar 2.4 Pergerakan Harga Input dan Output Unggas di Pasar Global..... | 16 |
| Gambar 2.5 Pergerakan Harga Biji-Bijian di Pasar Global..... | 17 |
| Gambar 2.6 Pergerakan Volume Ekspor Daging Unggas Brasil..... | 18 |
| Gambar 2.7 Pergerakan Harga Ekspor dan Biaya Pakan Ternak..... | 19 |
| Gambar 2.8 Indikator Harga Daging di Pasar Global..... | 21 |
| Gambar 2.9 Keuntungan Produsen Daging di Bawah Tekanan Ketidak Stabilan Harga Output dan Tingginya biaya Pakan..... | 23 |
| Gambar 3.1 Neraca ekspor impor produk peternakan Indonesia tahun 2010-2012..... | 55 |

BAB I PENDAHULUAN

Sub sektor perunggasan merupakan basis ekonomi yang berpotensi tinggi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sumber-sumber pertumbuhan perunggasan ke depan dari sisi permintaan ditentukan oleh faktor jumlah penduduk dan pertumbuhannya, tingkat pendapatan, fenomena urbanisasi dan segmentasi pasar, serta preferensi konsumen. Produk perunggasan tergolong produk bernilai ekonomi tinggi (*high economics value products*), maka semakin tinggi pendapatan semakin tinggi pula permintaan terhadap produk-produk perunggasan. Semakin besar jumlah penduduk dan pertumbuhan yang masih positif akan meningkatkan permintaan produk-produk perunggasan. Fenomena urbanisasi dan makin besarnya pangsa penduduk yang tinggal di perkotaan akan meningkatkan permintaan produk-produk perunggasan. Fenomena segmentasi pasar dan meningkatnya jumlah penduduk kelas pendapatan menengah-atas akan meningkatkan permintaan produk-produk perunggasan. Perubahan preferensi konsumen dari daging merah (*red meat*) ke arah daging putih (*white meat*) meningkatkan permintaan terhadap produk daging ayam.

Pada sisi penawaran faktor-faktor yang berpengaruh adalah produksi, produktivitas dan daya saing produk perunggasan. Hal ini sangat terkait erat dengan ketersediaan dan harga DOC, ketersediaan dan harga pakan, perubahan teknologi (genetika, pakan dan logistik), ketersediaan air bersih, ketersediaan dan harga energi, dan lingkungan kebijakan yang kondusif (kerangka insentif, regulasi pasar, kebijakan kredit, *sanitary standards*, kebijakan pertanahan, ketenagakerjaan dan lingkungan).

Kondisi industri peternakan di Indonesia belum mencapai tahapan keunggulan kompetitif. Indonesia termasuk negara yang tergolong *net importer*, dimana nilai impor masih lebih besar dari pada nilai eksportnya. Indonesia termasuk negara yang tergolong *net importer* untuk produk ternak secara keseluruhan, dimana nilai impor masih lebih besar dari pada nilai eksportnya.

Berdasarkan data Ditjennak (2010) memperlihatkan bahwa volume perdagangan daging di Indonesia mengalami defisit pada tahun 2008, dimana volume ekspor hanya sebesar 61,5 ton dengan total nilai ekspor US\$ 11,39 ribu, sedangkan impor daging mencapai 45.709 ton dengan nilai impor sebesar US\$ 277.733 ribu atau mengalami defisit perdagangan sebesar - US\$ 277.722 ribu. Pada tahun 2009 ekspor daging sangat kecil hanya 5,90 ton dengan nilai US\$ 20,71 US\$ dan impor daging sebesar 67.908 ton dengan nilai sebesar US\$ 293.136 ribu. Impor juga terjadi dalam bentuk sapi bibit 100 ekor (2009),

sapi bakalan 657 ribu ekor (2009), unggas relatif kecil 2.687 ribu ekor. Untuk produk telur juga mengalami hal yang sama di mana pada tahun 2009 volume impor telur konsumsi mencapai 1.250 ton dengan nilai US\$ 51.172 ribu dan tidak ada ekspor sama sekali. Neraca perdagangan produk peternakan selalu mengalami defisit dalam 3 tahun terakhir, karena Indonesia mengimpor banyak sekali produk-produk peternakan. Defisit neraca perdagangan mencapai 2,1 miliar dolar dalam tahun 2012, dimana impor peternakan mencapai 2,7 miliar dolar sedangkan ekspor produk/ hasil samping peternakan hanya kurang dari 0,6 miliar dolar (Statistik Peternakan, 2013).

Pertumbuhan ekonomi Indonesia diramalkan akan tetap tumbuh positif sebesar 5-6 %/tahun dan tetap meningkat pada masa lima tahun mendatang. Pertumbuhan ini akan memacu peningkatan konsumsi produk-produk perunggasan yang bersifat elastis terhadap perubahan pendapatan. Bidang bisnis perunggasan harus melakukan antisipasi terhadap peningkatan konsumsi tersebut, terutama untuk membuka kesempatan berusaha dan kesempatan kerja melalui pengembangan usahaternak, pengembangan manajemen rantai pasok (*supply chain management*) dan pengelolaan rantai nilai (*governance value chain*) untuk memenangkan persaingan baik di pasar domestik maupun pasar global.

Beberapa permasalahan utama dalam industri perunggasan adalah: (a) Masalah penyediaan bahan baku pakan industri perunggasan, dimana sebagian besar bahan baku pakan ternak penting harus diimpor, impor jagung mencapai (40-50 %); bungkil kedelai (95 %); tepung ikan (90-92 %); serta tepung tulang dan vitamin/*feed additive* hampir (100 %) impor; (b) Adanya indikasi terjadinya ketimpangan struktur pasar baik pada pasar input maupun pasar output yang menempatkan peternak kecil dalam posisi lemah; (c) Kemitraan usaha (*contract farming*) perunggasan belum berjalan secara optimal, sehingga koordinasi produk maupun koordinasi antar pelaku belum berjalan secara terpadu; dan (e) Industri perunggasan komersial sangat rentan terhadap gejolak eksternal, seperti krisis ekonomi, wabah penyakit ternak seperti flu burung (*Avian Influenza/AI*), dan krisis finansial global dewasa ini.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis: (1) Dinamika pasar daging ayam (broiler) dunia; (2) Dinamika pasar daging ayam (broiler) domestik, (3) Outlook pasar daging ayam/broiler (2015-2019), (4) Tinjauan kritis terhadap industri perunggasan; dan (5) Usulan strategi kebijakan pengembangan industri perunggasan.

BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Harga Internasional

Perilaku harga tahunan produk daging ayam dunia menunjukkan adanya fluktuasi harga tahunan yang cukup tinggi (Tabel 1). Harga rata-rata pada tahun 1994 sebesar \$ 55.70 ribu/ton dan pada tahun 2013/2014 mencapai rata-rata sebesar \$ 103.84 – 104.45 ribu/ton. Harga produk daging ayam terendah terjadi pada tahun 1995, yaitu sebesar \$ 55.48 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada tahun 2014 yang mencapai \$ 104.45/ton. Fluktuasi harga produk daging ayang dunia yang tergolong moderat hingga tinggi juga dapat ditunjukkan dengan cukup tingginya nilai standar deviasi dan koefisien variari harga produk daging ayam dunia, secara rata-rata masing-masing mencapai 14.73 % dan 19.88 %.

Tabel 2.1 Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia, Tahun 1994-2014

| Tahun | Harga | Perubahan | Trend (%/th) |
|-------|--------|-----------|--------------|
| 1994 | 55.70 | - | - |
| 1995 | 55.48 | -0.216 | -0.39 |
| 1996 | 62.31 | 6.828 | 12.31 |
| 1997 | 60.99 | -1.323 | -2.12 |
| 1998 | 63.16 | 2.167 | 3.55 |
| 1999 | 63.16 | 0.000 | 0.00 |
| 2000 | 59.45 | -3.706 | -5.87 |
| 2001 | 63.63 | 4.178 | 7.03 |
| 2002 | 63.08 | -0.546 | -0.86 |
| 2003 | 66.21 | 3.128 | 4.96 |
| 2004 | 75.73 | 9.518 | 14.38 |
| 2005 | 73.90 | -1.826 | -2.41 |
| 2006 | 69.23 | -4.677 | -6.33 |
| 2007 | 78.18 | 8.957 | 12.94 |
| 2008 | 84.62 | 6.433 | 8.23 |
| 2009 | 85.63 | 1.011 | 1.19 |
| 2010 | 85.85 | 0.219 | 0.26 |
| 2011 | 87.38 | 1.531 | 1.78 |
| 2012 | 94.30 | 6.927 | 7.93 |
| 2013 | 103.84 | 9.534 | 10.11 |

| | | | |
|-----------|--------|-------|------|
| 2014 | 104.45 | 0.612 | 0.59 |
| Rata-rata | 74.11 | 2.438 | 3.36 |
| Stdev | 14.73 | - | - |
| CV | 19.88 | - | - |

Sumber: Index Mundi, 2014

Secara periodik rata-rata harga produk daging ayam pada masing-masing periode memberikan gambaran yang berbeda. Pada periode 1994-2000, harga rata-rata pada periode tersebut sebesar \$ 60.03 ribu /ton. Harga produk daging ayam terendah terjadi pada tahun 1995, yaitu sebesar \$ 55.48 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada tahun 1998 dan 1999 yaitu pada periode krisis moneter dan ekonomi di kawasan Asia yang mencapai \$ 63.16/ton. Fluktuasi harga produk daging ayam dunia pada periode tersebut tergolong rendah dengan nilai standar deviasi dan koefisien variansi masing-masing mencapai 3.06 % dan 5.09 %.

Pada periode 2001-2005, harga rata-rata pada periode tersebut sebesar \$ 80.70 ribu/ton. Harga produk daging ayam terendah terjadi pada tahun 2001, yaitu sebesar \$ 69.23 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada tahun 2005 yang mencapai \$ 80.70/ton. Fluktuasi harga produk daging ayam dunia pada periode tersebut tergolong moderat dengan nilai standar deviasi dan koefisien variansi masing-masing mencapai 7.14 % dan 8.85 %.

Pada periode 2006-2010, harga rata-rata pada periode tersebut sebesar \$ 80.70. Harga produk daging ayam terendah pada periode tersebut terjadi pada tahun 2006, yaitu sebesar \$ 69.23 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada tahun 2010 yang mencapai \$ 85.85/ton. Fluktuasi harga produk daging ayam dunia tergolong moderat yang ditunjukkan dengan nilai standar deviasi dan koefisien variansi masing-masing mencapai 7.14 % dan 8.85 %.

Pada periode 2011-2014, harga rata-rata sebesar \$ 97.49 ribu /ton. Harga produk daging ayam terendah terjadi pada tahun 2011, yaitu sebesar \$ 87.38 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada tahun 2014 yang mencapai \$ 104.45/ton. Fluktuasi harga produk daging ayam dunia pada periode terakhir tergolong moderat yang ditunjukkan dengan nilai standar deviasi dan koefisien variansi masing-masing mencapai 8.19 % dan 8.40 %. Informasi secara keseluruhan tentang perkembangan harga daging ayam dunia, serta standar deviasi dan koefisien variasi dapat disimak pada Tabel 2.2

Tabel 2.2 Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 1994-2014

| Tahun | Harga | Perubahan | Trend (%/th) |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1994 | 55.70 | - | - |
| 1995 | 55.48 | -0.216 | -0.39 |
| 1996 | 62.31 | 6.828 | 12.31 |
| 1997 | 60.99 | -1.323 | -2.12 |
| 1998 | 63.16 | 2.167 | 3.55 |
| 1999 | 63.16 | 0.000 | 0.00 |
| 2000 | 59.45 | -3.706 | -5.87 |
| Rata-rata | 60.03 | 0.625 | 1.25 |
| Stdev | 3.06 | - | - |
| CV | 5.09 | - | - |
| 2001 | 63.63 | 4.178 | 7.03 |
| 2002 | 63.08 | -0.546 | -0.86 |
| 2003 | 66.21 | 3.128 | 4.96 |
| 2004 | 75.73 | 9.518 | 14.38 |
| 2005 | 73.90 | -1.826 | -2.41 |
| Rata-rata | 68.51 | 2.891 | 4.62 |
| Stdev | 5.91 | - | - |
| CV | 8.63 | - | - |
| 2006 | 69.23 | -4.677 | -6.33 |
| 2007 | 78.18 | 8.957 | 12.94 |
| 2008 | 84.62 | 6.433 | 8.23 |
| 2009 | 85.63 | 1.011 | 1.19 |
| 2010 | 85.85 | 0.219 | 0.26 |
| Rata-rata | 80.70 | 2.389 | 3.26 |
| Stdev | 7.14 | - | - |
| CV | 8.85 | - | - |
| 2011 | 87.38 | 1.531 | 1.78 |
| 2012 | 94.30 | 6.927 | 7.93 |
| 2013 | 103.84 | 9.534 | 10.11 |
| 2014 | 104.45 | 0.612 | 0.59 |
| Rata-rata | 97.49 | 4.651 | 5.10 |
| Stdev | 8.19 | - | - |
| CV | 8.40 | - | - |

Sumber: Index Mundi, 2014.

Perilaku harga bulanan produk daging ayam dunia menunjukkan adanya fluktuasi harga bulanan yang tergolong rendah (Tabel 2.3). Harga rata-rata bulanan pada tahun 2009 sebesar \$ 85.65 ribu/ton. Harga rata-rata bulanan produk daging ayam terendah terjadi pada tahun 2009 terjadi pada bulan November, yaitu sebesar \$ 82.13 ribu/ton,

sedangkan harga tertinggi terjadi pada bulan Juli yang mencapai \$ 88.56/ton. Fluktuasi harga rata-rata bulanan produk daging ayam dunia yang tergolong rendah juga dapat ditunjukkan dengan rendahnya nilai standar deviasi dan koefisien variasi harga rata-rata bulanan produk daging ayam dunia, secara rata-rata masing-masing mencapai 2.23 % dan 2.60 %.

Harga rata-rata bulanan pada tahun 2013 sebesar \$ 103.84 ribu /ton. Harga rata-rata bulanan produk daging ayam terendah pada tahun 2013 terjadi pada bulan Januari, yaitu sebesar \$ 99.12 ribu/ton, sedangkan harga tertinggi terjadi pada bulan Agustus yang mencapai \$ 106.50/ton. Fluktuasi harga rata-rata bulanan produk daging ayam dunia yang tergolong rendah juga dapat ditunjukkan dengan rendahnya nilai standar deviasi dan koefisien variasi harga rata-rata bulanan produk daging ayam dunia pada tahun 2013, secara rata-rata masing-masing mencapai 2.48 dan 2.39 persen. Sementara itu, harga rata-rata bulanan produk daging ayam pada bulan Januari – Februari 2014 berkisar antara \$ 104.4-104.5/ton.

Tabel 2.3 Perkembangan Harga Rata-Rata Bulanan Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 2009-2014

| Bulan | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|--------|-----------|-------|-----------|
| | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan |
| Januari | 87.25 | 0.003 | 83.04 | 0.011 | 85.00 | -0.004 | 90.35 | 0.006 | 99.12 | 0.015 | 104.4 | 0.001 |
| Februari | 86.70 | -0.006 | 83.30 | 0.003 | 85.07 | 0.001 | 91.17 | 0.009 | 100.17 | 0.011 | 104.5 | 0.001 |
| Maret | 85.73 | -0.011 | 84.00 | 0.008 | 86.08 | 0.012 | 92.79 | 0.018 | 101.46 | 0.013 | Na | Na |
| April | 85.38 | -0.004 | 85.28 | 0.015 | 86.40 | 0.004 | 93.25 | 0.005 | 102.56 | 0.011 | Na | Na |
| Mei | 86.96 | 0.019 | 86.45 | 0.014 | 86.54 | 0.002 | 94.06 | 0.009 | 104.10 | 0.015 | Na | Na |
| Juni | 88.17 | 0.014 | 87.17 | 0.008 | 86.94 | 0.005 | 94.50 | 0.005 | 105.54 | 0.014 | Na | Na |
| Juli | 88.56 | 0.004 | 87.84 | 0.008 | 87.34 | 0.005 | 94.73 | 0.002 | 106.41 | 0.008 | Na | Na |
| Agustus | 86.77 | -0.020 | 87.79 | -0.001 | 88.13 | 0.009 | 95.02 | 0.003 | 106.50 | 0.001 | Na | Na |
| Sept | 84.88 | -0.022 | 87.75 | -0.001 | 88.98 | 0.010 | 95.65 | 0.007 | 106.19 | -0.003 | Na | Na |
| Oktober | 82.85 | -0.024 | 86.73 | -0.012 | 89.00 | 0.000 | 95.84 | 0.002 | 105.07 | -0.011 | Na | Na |
| Novem | 82.13 | -0.009 | 85.46 | -0.015 | 89.23 | 0.003 | 96.64 | 0.008 | 104.69 | -0.004 | Na | Na |
| Desem | 82.15 | 0.000 | 85.35 | -0.001 | 89.82 | 0.007 | 97.65 | 0.011 | 104.25 | -0.004 | Na | Na |
| Rata-rata | 85.63 | -0.005 | 85.85 | 0.003 | 87.38 | 0.004 | 94.30 | 0.007 | 103.84 | 0.006 | Na | Na |
| Stdev | 2.23 | - | 1.73 | - | 1.64 | - | 2.14 | - | 2.48 | - | Na | Na |

| | | | | | | | | | | | | |
|----|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|
| CV | 2.60 | - | 2.01 | - | 1.88 | - | 2.27 | - | 2.39 | - | 0.07 | - |
|----|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|------|---|

Berdasarkan analisis perkembangan harga tahunan dalam jangka panjang, harga tahunan per periode dan harga bulanan menunjukkan bahwa perkembangan harga daging ayam dunia mengalami peningkatan secara wajar dan dapat dikatakan dalam kondisi yang relatif stabil. Kondisi ini sangat berbeda dengan perkembangan dan stabilitas harga daging ayam di pasar domestik yang mengalami fluktuasi harga yang tinggi, baik harga tahunan maupun bulanan.

2.2. Produksi (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh&kebijakan)

Produk peternakan menyumbang 17% konsumsi kilokalori global dan 33% konsumsi protein global (FAOSTAT 2008 *dalam* Daryanto, 2010). Secara global produksi daging dunia masih didominasi jenis daging babi (*pig*), unggas (*poultry*), sapi (*beeff*), dan daging domba (*ovine*). Namun dilihat dari produksi yang diperdagangkan di pasar global memberikan gambaran yang berbeda, dimana secara berturut-turut adalah daging unggas, daging sapi, babi, dan daging domba. Hal ini sangat terkait dengan perbedaan pola konsumsi antar negara, dimana penduduk muslim dunia tidak mengkonsumsi daging babi.

Trend produksi unggas secara global mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu. Pertumbuhan secara cepat terjadi pada periode (1970-2000), mengalami pelambatan pada tahun (2000-2004), dan mengalami pelandaian pada periode (2006-2007) sebagai dampak awal krisis finansial global dan krisis pangan. Pada periode (2007-2012) mengalami peningkatan kembali, sebagai akibat mulai pulihnya perekonomian global.

Kontribusi produksi daging unggas dunia menurut benua dapat dilihat pada Tabel 4 berikut. Pada tahun 1970-an produksi unggas dunia didominasi: pertama, wilayah Benua Amerika Utara dan Amerika Tengah, dengan pangsa produksi 36.2 %. Kedua, wilayah Benua Eropa dengan pangsa produksi sebesar 28.1 %. Ketiga, wilayah Benua Asia dengan pangsa produksi sebesar 17.9 %. Sisanya di produksi di wilayah Rusia, Benua Amerika Selatan, Afrika, dan Oceania.

Pada periode tahun 1990-an terjadi pergeseran produksi daging unggas dunia, dimana Benua Asia telah menggeser dominasi produksi dan menempati urutan kedua. Pada tahun 1990-an produksi unggas dunia didominasi: pertama, wilayah Benua Amerika Utara dan Amerika Tengah, dengan pangsa produksi 31.3 %. Kedua, wilayah Asia dengan pangsa produksi sebesar 24.2 %. Ketiga, wilayah Benua Eropa dengan pangsa produksi sebesar 20.6 %. Sisanya di produksi di wilayah Rusia, Benua Amerika Selatan, Afrika, dan Oceania.

Pada periode tahun 2007-an terjadi pergeseran produksi daging unggas dunia, dimana wilayah Benua Asia telah menggeser menempati posisi teratas dalam produksi

daging unggas dunia. Pada tahun 2007-an produksi unggas dunia didominasi: pertama, wilayah Benua Asia dengan pangsa produksi mencapai 36.0 %. Kedua, wilayah Amerika Utara dan Amerika Tengah dengan pangsa produksi sebesar 27.11 % menggeser posisi Amerika Utara dan Amerika Tengah. Ketiga, wilayah Benua Eropa dengan pangsa produksi sebesar 16.00 %. Keempat, wilayah Oceania yang memproduksi sebesar 8.69 %. Sisanya di produksi di wilayah Rusia, Afrika, serta Amerika Utara dan Tengah.

Tabel 2.4 Perubahan Kontribusi Produksi Daging Unggas Dunia menurut Benua (%)

| Continent | 1970 | 1990 | 2007 | 2014 | |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | (%) | (%) | (%) | 000 ton | (%) |
| Africa | 4.00 | 5.00 | 4.20 | 1530 | 2.24 |
| Asia | 17.90 | 24.20 | 36.00 | 26529 | 38.83 |
| Europe | 28.10 | 20.60 | 15.50 | 10935 | 16.00 |
| USSR | 7.10 | 8.00 | 0.00 | 4865 | 7.12 |
| N and C Ameria | 36.20 | 31.30 | 27.50 | 4865 | 7.12 |
| S America | 5.80 | 9.50 | 15.60 | 18526 | 27.11 |
| Oceania | 0.90 | 1.20 | 1.20 | 5940 | 8.69 |
| World | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 68325 | 100.00 |

Sumber : FAO (2008) dan Index Mundi (2014)

Pada periode tahun 2012-an pergeseran produksi daging unggas dunia terus terjadi, dimana wilayah Benua Asia tetap mendominasi dan menempati posisi teratas dalam produksi daging unggas dunia. Pada tahun 2012 produksi unggas dunia didominasi: pertama, wilayah Benua Asia dengan pangsa produksi mencapai 38.83 %. Kedua, wilayah Amerika Selatan dengan pangsa produksi sebesar 27.5 %. Ketiga, wilayah Benua Amerika Selatan dengan pangsa produksi sebesar 15.6 %. Keempat, wilayah Benua Eropa yang masih memproduksi hampir sama dengan produksi Amerika Selatan yaitu sebesar 15.5 %. Sisanya di produksi di wilayah Rusia, Afrika, dan Oceania. Diperkirakan dominasi produksi daging unggas di Benua Asia akan terus berlanjut sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi tersebut.

Sepuluh negara dengan produksi daging ayam terbesar menurut negara adalah Amerika Serikat, China, Brazil, Uni Eropa-27, India, Federasi Rusia, Mexico, Argentina, Turkey, dan Thailand. Dalam produksi daging ayam Indonesia menduduki rangking ke sebelas. Secara terperinci konsumsi daging ayam dunia menurut negara dapat dilihat pada Tabel 2.5. Pertumbuhan produksi daging unggas dunia menurut negara maju (*developed countries*) dan negara sedang berkembang (*developing contries*) menunjukkan peningkatan yang sangat tinggi. Pada tahun 1970-1995 produksi unggas dunia didominasi

oleh negara maju dengan pangsa produksi berkisar antara (52-74 %). Mulai periode (2000-2012) pangsa produksi daging unggas dunia mulai didominasi oleh negara-negara sedang berkembang dengan pangsa produksi mencapai (53-60 %). Kecenderungan pertumbuhan produksi daging unggas dunia akan terus mengalami pergeseran yang lebih besar pada negara-negara sedang berkembang dibandingkan di negara-negara maju.

Tabel 2.5 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Produksi Daging Unggas Dunia, Tahun 2012

| Rangking | Negara | Volume (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|---------------------------|-------------------|------------|
| 1 | USA | 17456 | 38.13 |
| 2 | China | 13700 | 29.93 |
| 3 | Brazil | 13020 | 28.44 |
| 4 | EU-27 | 9900 | 21.63 |
| 5 | India | 3625 | 7.92 |
| 6 | Russian Federation | 3300 | 7.21 |
| 7 | Mexico | 3045 | 6.65 |
| 8 | Argentina | 2100 | 4.59 |
| 9 | Turkey | 1820 | 3.98(2014) |
| 10 | Thailand | 1625 | 3.55 |
| 11 | Indonesia | 1565 | 3.42 |
| 12 | South Africa | 1430 | 3.12 |
| 13 | Malaysia | 1370 | 2.99 |
| 14 | Japan | 1305 | 2.85 |
| 15 | Colombia | 1170 | 2.56 |
| 16 | Canada | 1070 | 2.34 |
| 17 | Australia | 1035 | 2.26 |
| 18 | Ukraine | 1010 | 2.21 |
| 19 | Philippines | 865 | 1.89 |
| 20 | Iran, Islamic Republic Of | 840 | 1.83 |
| | Dunia | 45780 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Beberapa negara produsen utama di Asia, tetapi bukan merupakan negara eksportir utama secara berturut-turut adalah Indonesia, Thailand, Malaysia, Filipina, dan Myanmar. Namun jika dilihat rasio antara populasi broiler terhadap jumlah penduduk disuatu negara yang merefleksikan ketersediaan daging unggas secara berturut-turut adalah Brunai, Malaysia, Thailand, Indonesia, dan Singapura (Tabel 2.6). Potensi Indonesia untuk mengembangkan industri perunggasan masih sangat besar karena potensi lahan pengembangan, potensi peningkatan produksi jagung di daerah-daerah sentra produksi

Luar Jawa masih besar, serta didukung berkembangnya industri baik di hulu maupun hilir industri perunggasan.

Tabel 2.6 Negara-Negara Produsen Utama Broiler di ASEAN, 2012

| Negara | Jumlah penduduk (Juta orang) | Populasi Broiler (Jutan ekor) | Rasio produksi thd jumlah penduduk |
|------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| Indonesia | 243 | 2200 | 9.05 |
| Philippines | 100 | 800 | 8.00 |
| Vietnam | 90 | 420 | 4.67 |
| Thailand | 66 | 1000 | 15.15 |
| Myanmar | 53 | 750 | 14.15 |
| Malaysia | 28 | 800 | 28.57 |
| Cambodia | 14 | 20 | 1.43 |
| Laos | 6 | 17 | 2.83 |
| Singapura | 5 | 45 | 9.00 |
| Brunai | 0.4 | 20 | 50.00 |
| Total | 606 | 6172 | 10.18 |

Sumber: Gorgon Butland, 2012

2.3. Konsumsi (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Trend konsumsi daging ayam secara global mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu. Konsumsi terbesar secara berturut-turut adalah Amerika Serikat, Brazil, Argentina, Mauritius, Rusia, Uni Eropa, Jepang, China, dan Rwanda. Konsumsi perkapita di Amerika Serikat sudah diatas 45 kg, di Brazil 38 kg, Argentina 30 kg, Mauritius 23 kg, Rusia 18 kg, Jepang 15 kg, China 7.5 kg, Indonesia 5.9 kg, dan India 2 kg/kapita/tahun (FAO, 2008). Peternakan menyediakan pangan paling tidak untuk 830 juta masyarakat yang rentan terhadap ketahanan pangan. Terdapat perbedaan konsumsi kilokalori yang signifikan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang, tetapi laju pertumbuhan konsumsi tertinggi terjadi di negara-negara berkembang (Tabel 2.7).

Tabel 2.7 Konsumsi Daging Unggas Dunia menurut Benua, Tahun 2014

| Benua | Volume (ribu ton) | Proporsi (%) |
|-----------------|-------------------|--------------|
| Africa | 1092.00 | 2.39 |
| Asia | 6667.00 | 14.56 |
| Europe | 9465.00 | 20.67 |
| USSR | 1755.00 | 3.83 |
| N and C America | 15137.00 | 33.06 |

| | | |
|-----------|----------|--------|
| S America | 2199.00 | 4.80 |
| Oceanea | 9465.01 | 20.67 |
| World | 45780.01 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Sepuluh negara dengan konsumsi daging ayam terbesar menurut negara adalah Amerika Serikat, China, Uni Eropa-27, Brazil, Federasi Rusia, Mexico, India, Jepang, Afrika secara keseluruhan, Argentina. Indonesia berada pada ranking ke sebelas dalam jumlah total konsumsi daging ayam. Secara terperinci konsumsi daging ayam dunia menurut negara dapat dilihat pada Tabel 2.8.

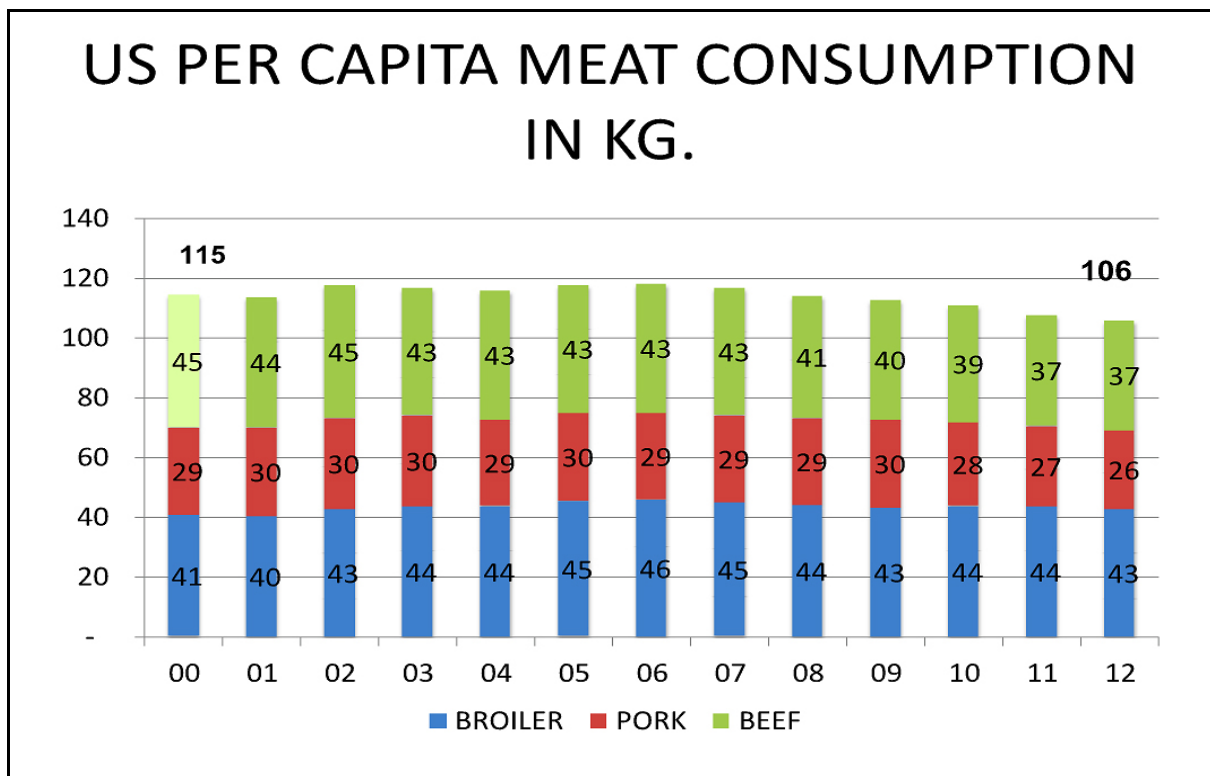
Tabel 2.8 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Konsumsi Daging Unggas Dunia, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Jumlah konsumsi | Pangsa (%) |
|----------|--------------|-----------------|------------|
| 1 | USA | 14087 | 30.77 |
| 2 | China | 13555 | 29.61 |
| 3 | EU-27 | 9465 | 20.67 |
| 4 | Brazil | 9396 | 20.52 |
| 5 | USSR | 3765 | 8.22 |
| 6 | Mexico | 3730 | 8.15 |
| 7 | India | 3621 | 7.91 |
| 8 | Japan | 2155 | 4.71 |
| 9 | Africa | 1755 | 3.83 |
| 10 | Argentina | 1747 | 3.82 |
| 11 | Indonesia | 1565 | 3.42 |
| 12 | Saudi Arabia | 1465 | 3.20 |
| 13 | Malaysia | 1396 | 3.05 |
| 14 | Turkey | 1380 | 3.01 |
| 15 | Colombia | 1219 | 2.66 |
| 16 | Canada | 1050 | 2.29 |
| 17 | Thailand | 1045 | 2.28 |
| 18 | Australia | 1014 | 2.21 |
| 19 | Phillippine | 989 | 2.16 |
| 20 | Venezuela | 975 | 2.13 |
| | Dunia | 45780 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Tingkat konsumsi daging di Amerika Serikat tergolong yang tertinggi didunia baik untuk broiler, daging babi, dan daging sapi. Pada tahun 2000 tingkat konsumsi daging broiler di AS baru 42 kg/perkapita/tahun, pada tahun 2006 mencapai 46 kg/kapita/tahun, dan pada tahun 2012 sedikit mengalami penurunan menjadi 43 kg/kapita/tahun. Pada

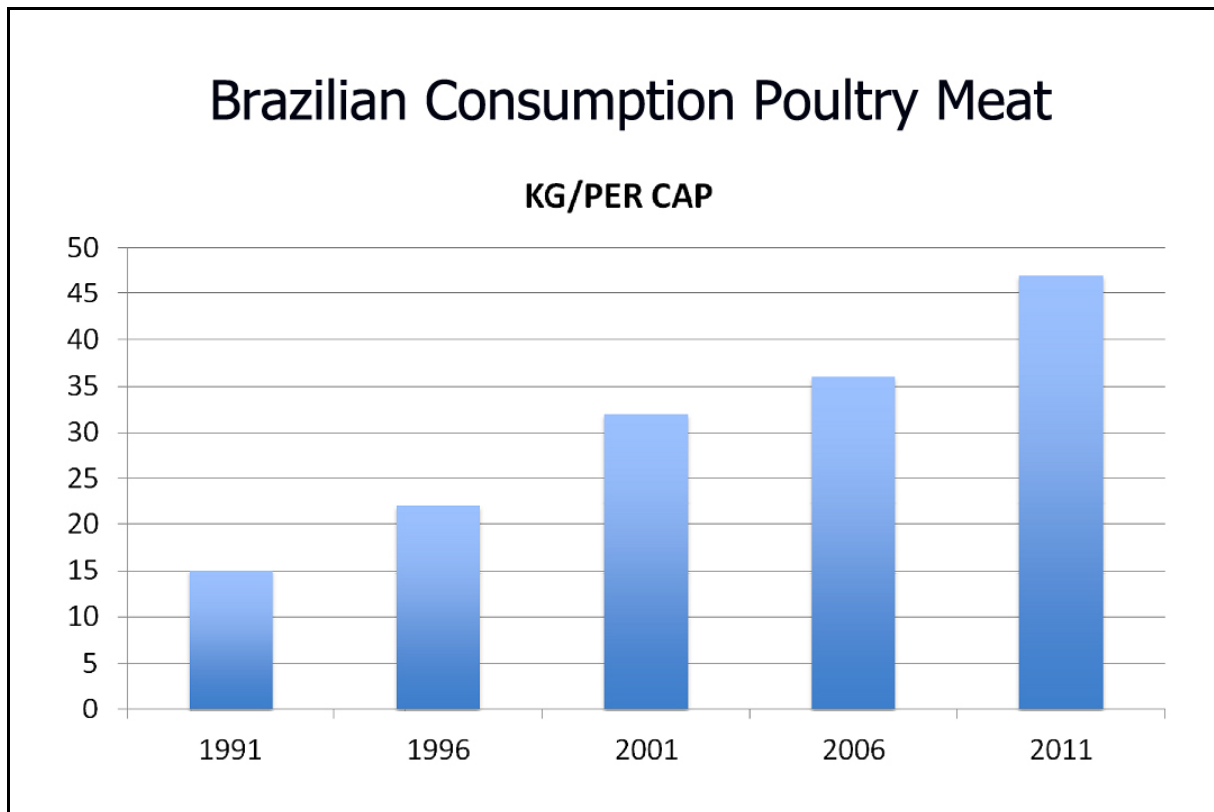
awalnya konsumsi daging didominasi oleh daging sapi, tingkat konsumsi daging sapi pada tahun 2000 mencapai 45 kg/kapita/tahun, secara bertahap mengalami penurunan sehingga pada tahun 2012 hanya sebesar 37 kg/kapita/tahun. Sementara itu, tingkat konsumsi daging babi menempati urutan terakhir, pada tahun 2000 tingkat konsumsi daging babi sebesar 29 kg/kapita/tahun. Jumlah konsumsi daging babi dan sapi sedikit mengalami penurunan, sedangkan jumlah konsumsi daging broiler mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Informasi secara keseluruhan dapat dilihat pada Gambar 2.1 berikut.



Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.1 Konsumsi Daging Per Kapita di USA menurut Jenis

Tingkat konsumsi daging unggas di Brasil tergolong menempati urutan ke dua tertinggi setelah Amerika Serikat. Pada tahun 1991 tingkat konsumsi daging unggas di Brasil baru 15 kg/perkapita/tahun, pada tahun 1996 meningkat menjadi 22 kg/kapita/tahun, selanjutnya pada tahun 2001 meningkat menjadi 31.5 kg/kapita/tahun, selanjutnya pada tahun 2006 terus mengalami peningkatan menjadi 36 kg/kapita/tahun, terakhir pada tahun 2011 tingkat konsumsi daging unggas di Brasil telah mencapai 47 kg/kapita/tahun. Informasi secara keseluruhan dapat dilihat pada Gambar 2.2 berikut. Berdasarkan trend konsumsi daging unggas, tingkat konsumsi daging unggas di Brasil masih tetap tumbuh sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan ekonomi di kawasan tersebut.



Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.2 Konsumsi Daging Unggas Per Kapita di Brasil

2.4. Ekspor (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Daging unggas yang diperdagangkan di pasar dunia sebagian besar diproduksi oleh negara-negara di Amerika Latin (Brasil, Argentina, Chile), Amerika Serikat, dan Negara-Negara Asia (Thailand, China, Saudi Arabia, Uni Emirat Arab, Singapura, Korea Selatan, dan Jepang), Uni Eropa-27, dan Federasi Rusia, secara keseluruhan terdiri atas lebih dari 50 negara (Tabel 2.11). Negara pengekspor utama daging unggas terdapat negara yang melakukan ekspor secara langsung dan sebagian negara melakukan reekspor. Tampak bahwa ekspor daging Ayam di Kawasan Amerika Selatan atau Amerika Latin peran Negara Brasil dan Argentina cukup dominan dan di Kawasan Asia didominasi Thailand dan China. Sebagian negara pengekspor daging ayam adalah juga negara produsen jagung terbesar di kawasan masing-masing.

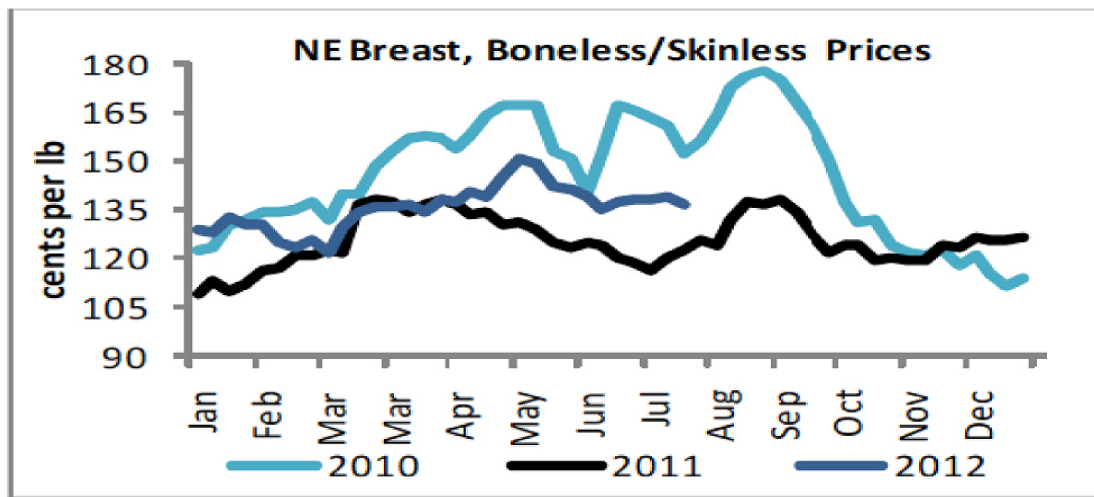
Tabel 2.9 Dua Puluh Negara Terbesar dalam Ekspor Daging Ayam, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Volume ekspor (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|--------------------------|------------|
| 1 | Brazil | 3625 | 138.89 |
| 2 | United States | 3425 | 131.23 |
| 3 | EU-27 | 1105 | 42.34 |
| 4 | Thailand | 580 | 22.22 |
| 5 | Turkey | 440 | 16.86 |
| 6 | China | 415 | 15.90 |
| 7 | Argentina | 355 | 13.60 |
| 8 | Ukraine | 170 | 6.51 |
| 9 | Canada | 155 | 5.94 |
| 10 | Belarus | 115 | 4.41 |
| 11 | Chile | 91 | 3.49 |
| 12 | Russian Federation | 65 | 2.49 |
| 13 | Saudi Arabia | 30 | 1.15 |
| 14 | Jordan | 30 | 1.15 |
| 15 | United Arab Emirates | 30 | 1.15 |
| 16 | Australia | 30 | 1.15 |
| 17 | Korea, Republic Of | 27 | 1.03 |
| 18 | South Africa | 15 | 0.57 |
| 19 | Singapore | 13 | 0.50 |
| 20 | Japan | 10 | 0.38 |
| | Dunia | 2610 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Fenomena harga jual ekspor daging unggas di pasar global menunjukkan kecenderungan menurun. Sebagai ilustrasi harga daging unggas di Amerika Serikat pada awal tahun 2010 masih menunjukkan peningkatan pasca krisis finansial, namun mengalami penurunan yang cukup tajam pada bulan Mei-Juni dan meningkat lagi pada September, selanjutnya mengalami anjlok harga di akhir tahun 2010. Pada tahun 2011 pergerakan harga daging unggas di Amerika Serikat relatif stabil di kisaran harga 105-135 cents per lb. Sementara itu, pada awal tahun 2012 sedikit mengalami penurunan, selanjutnya Maret hingga Mei mengalami peningkatan, selanjutnya mengalami penurunan kembali pada bulan Juni-Juli. Secara lebih terperinci pergerakan harga daging Ayam di Amerika Serikat dapat dilihat pada Grafik 2.3 dibawah ini.

USA PRICES ALSO GOING DOWN



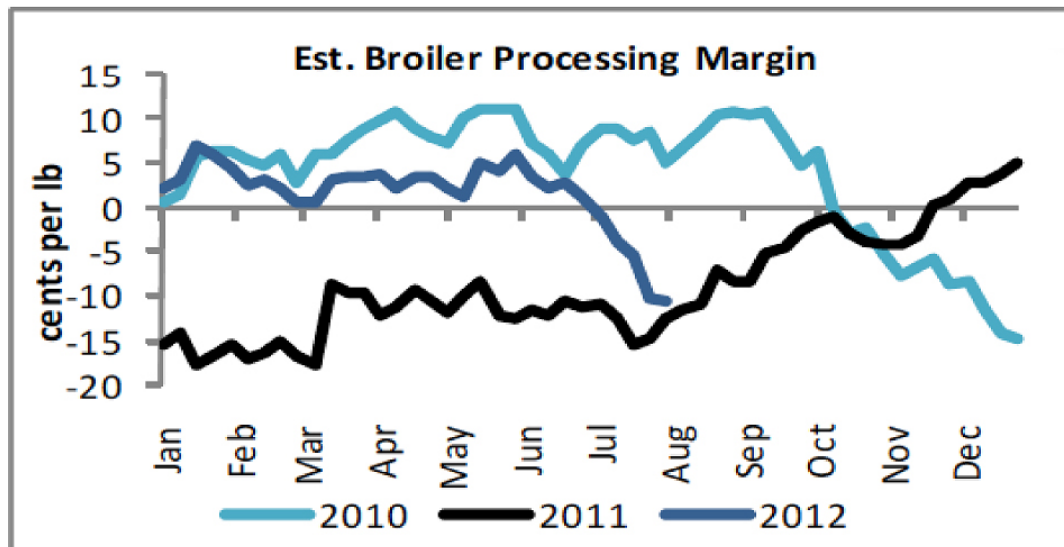
Source: USDA

Gambar 2.3 Pergerakan Harga Bulanan Daging Unggas di USA

Hal yang memberatkan bagi pelaku usaha pada industri perunggasan adalah terjadinya fenomena penurunan harga jual daging unggas di pasar global, sementara di lain pihak terjadi peningkatan biaya produksi untuk menghasilkan hasil ternak unggas. Hal ini antara lain disebabkan oleh : (1) meningkatnya harga bahan baku pakan ternak terutama biji-bijian (jagung, gandum, dan bungkil kedelai), karena makin tingginya kompetisi dalam penggunaan hasil pertanian untuk *food*, *feed*, dan *bio-fuel*; (2) Makin tingginya persaingan dalam bisnid daging ayam antar negara dan antar rantai pasok yang memasok pasar global; dan (3) Makin tingginya harga energi terutama disebabkan meningkatnya harganya minyak mentah dunia dan belum kompetitifnya bahan bakar sumber nabati. Informasi secara lebih terperinci dapat dilihat pada Gambar 2.4 berikut.

WHEN COSTS UP AND PRICES DOWN

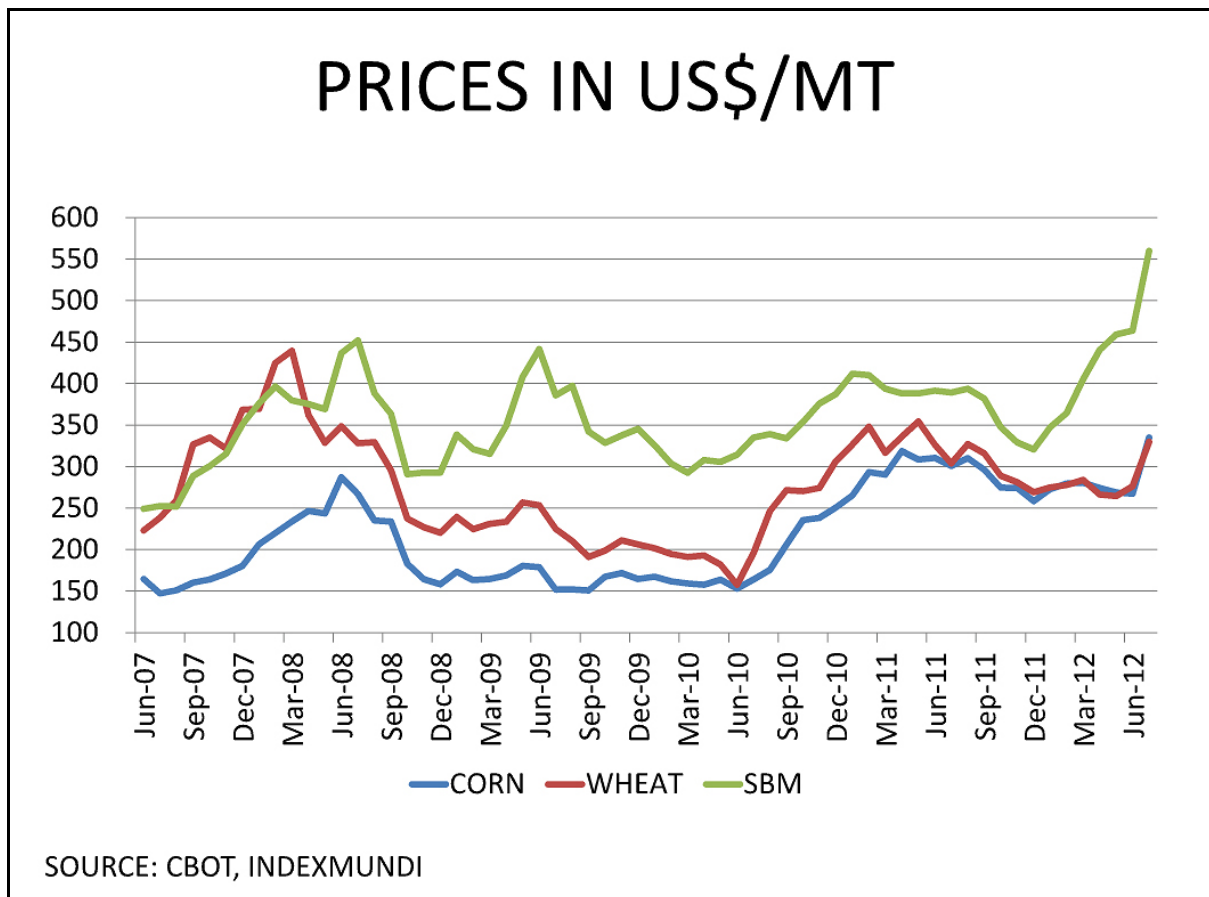
===



Source: USDA and Cleveland Research Company

Gambar 2.4 Pergerakan Harga Input dan Output Unggas di Pasar Global

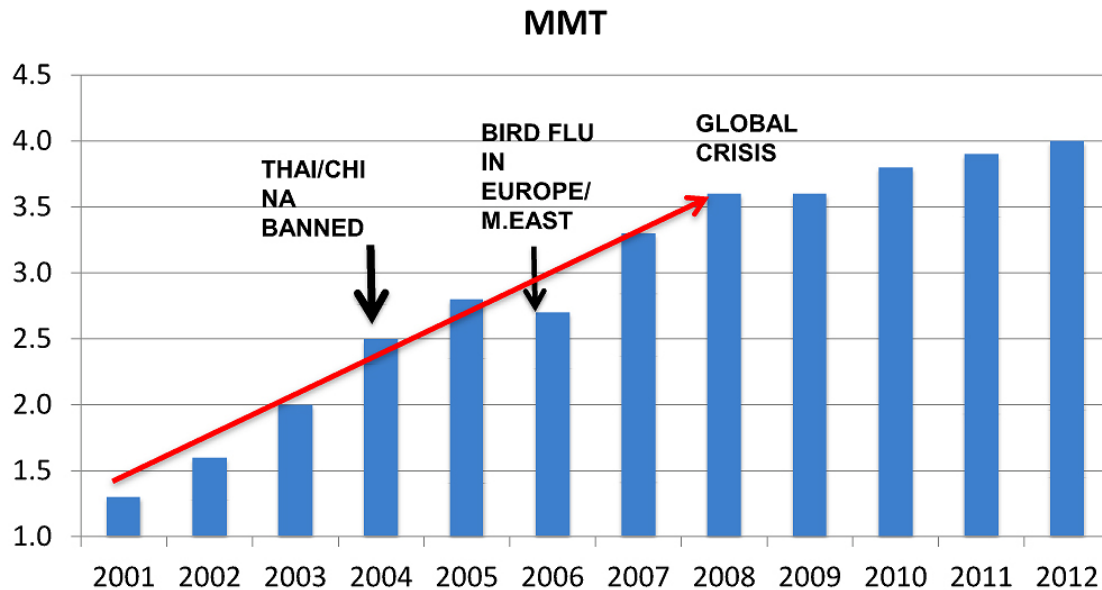
Beberapa harga biji-bijian (jagung, gandum dan tepung kedelai atau bungkil kedelai) yang merupakan bahan baku pakan ternak unggas menunjukkan trend kenaikan dari waktu ke waktu. Kenaikan tepung kedelai (*soyabean meal*) adalah yang paling tinggi, sedangkan jagung dan gandum menunjukkan pola trend yang hampir sama. Penggunaan jagung di Amerika Serikat dan beberapa negara produsen jagung (China dan Brasil) utama saat ini juga bersaing dengan penggunaan jagung untuk bio etanol. Daya saing produk unggas (daging dan telur) kini dan kedepan sangat ditentukan oleh kemampuan negara yang bersangkutan dalam menyediakan bahan baku pakan utama terutama jagung dan bungkil kedelai. Bagi Indonesia peluang penggunaan solid sawit dan bungkil inti sawit dapat digunakan untuk substitusi bungkil kedelai karena ketersediaannya yang melimpah. Informasi tentang pergerakan harga biji-bijian di pasar global dapat dilihat pada Gambar 2.5 berikut.



Gambar 2.5 Pergerakan Harga Biji-Bijian di Pasar Global

Kemampuan melakukan ekspor produk daging unggas di beberapa negara produsen dan eksportir terbesar, seperti Amerika Serikat, Brasil dan China, Thailand juga didukung oleh penyediaan produksi bahan baku pakan biji-bijian yang tinggi. Bahkan negara-negara tersebut sudah melakukan pengembangan industri perunggasan dari hulu hingga hilir melalui perusahaan-perusahaan multinasional yang sebagian besar telah melakukan integrasi secara vertikal. Sebagai ilustrasi Brasil berhasil meningkatkan ekspor produk unggasnya dari waktu ke waktu, hanya mengalami sedikit penurunan pada kondisi krisis finansial global yang dibarengi dengan krisis pangan pada tahun 2008. Pasca krisis finansial global, pada periode 2009-2012 maka kinerja ekspor produk unggas asal Brasil meningkat lagi, meskipun mengalami pelandaian dalam peningkatan ekspor. Informasi tentang pergerakan harga daging unggas di Brazil dapat dilihat pada Gambar 2.6 berikut.

BRASILIAN EXPORTS

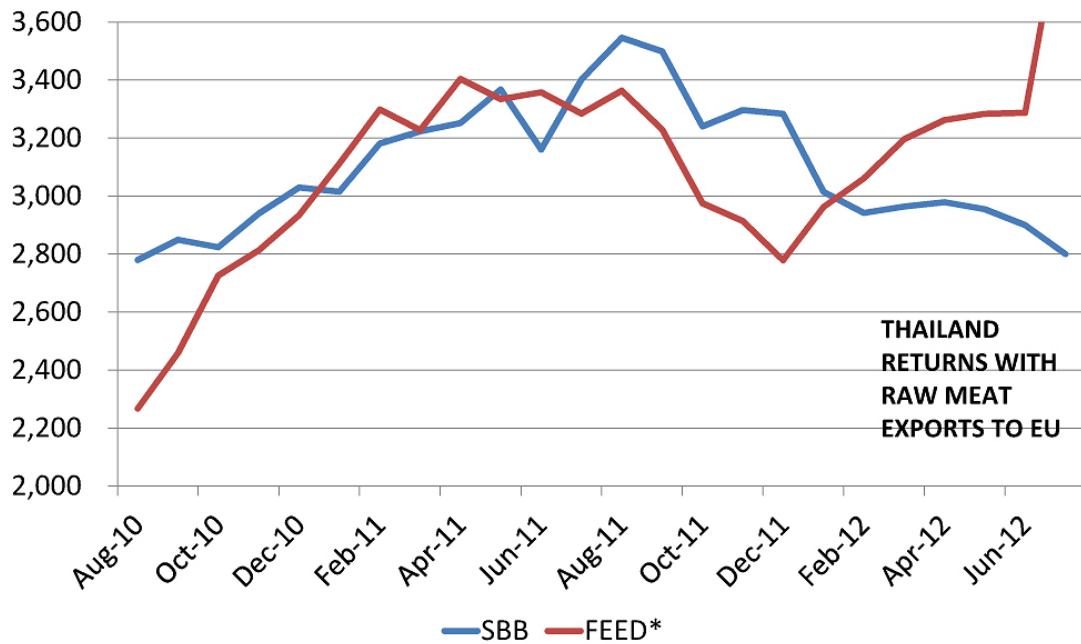


Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.6 Pergerakan Volume Ekspor Daging Unggas Brasil

Kondisi terjadinya fenomena penurunan harga jual yang dibarengi dengan peningkatan harga pakan ternak juga dialami di Brasil. Harga pakan ternak unggas menunjukkan trend kenaikan dari waktu ke waktu pada periode akhir 2011 hingga tahun 2012. Sementara itu pada waktu yang sama terjadi penurunan harga jual ekspor produk daging unggas asal Brasil di pasar global. Kenaikan harga pakan ternak di Brasil juga dipicu oleh kenaikan harga bahan baku pakan, seperti jagung, tepung kedelai atau bungkil kedelai (*soyabean meal*), dan tepung tulang. Penggunaan jagung di Brasil saat ini juga bersaing dengan penggunaan jagung untuk bio etanol. Kondisi tersebut akan menyebabkan pasokan daging ayam dan telur dipasar dunia berkurang dan akan mendorong kenaikan harga di masa mendatang. Informasi tentang pergerakan harga ekspor daging ayam dan biaya input pakan ternak di Brazil dapat dilihat pada Gambar 2.7 berikut.

BRAZILIAN EXPORT SALES PRICES (US\$/MT) AND FEED COSTS (US\$/10MT) 2008 TO 2012



Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.7 Pergerakan Harga Ekspor dan Biaya Pakan Ternak

2.5. Impor (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Pasar daging global menghadapi tantangan yang berat yaitu harga pakan ternak yang tinggi, tingkat konsumsi yang mengalami pelandaian atau stagnan, dan keuntungan yang turun tajam (FAO, 2012). Dengan pertumbuhan total output melambat menjadi hanya 2 %, dengan harga internasional mendekati rekor tertinggi, pertumbuhan perdagangan dunia juga melambat.

Menghadapi harga pakan ternak yang tinggi dan konsumsi daging ayam yang melambat, produksi daging global pada tahun 2012 diperkirakan akan tumbuh kurang dari 2 % menjadi hanya sebesar 302 juta ton. Akibat margin keuntungan industri perunggasan yang mengalami penurunan tajam, banyak diterjemahkan ke dalam keuntungan yang dinikmati oleh negara maju, sebagian besar pertumbuhan dunia kemungkinan akan terjadi bergeser ke negara-negara berkembang, yang kini mencapai 60 persen dari total output dunia. Hampir sebagian besar pertumbuhan industri peternakan pada 2012 secara berturut-turun berasal dari daging unggas, daging babi, daging sapi, dan daging domba.

Tabel 2.10 Neraca Daging Dunia menurut Jenis Daging, 2010-2012

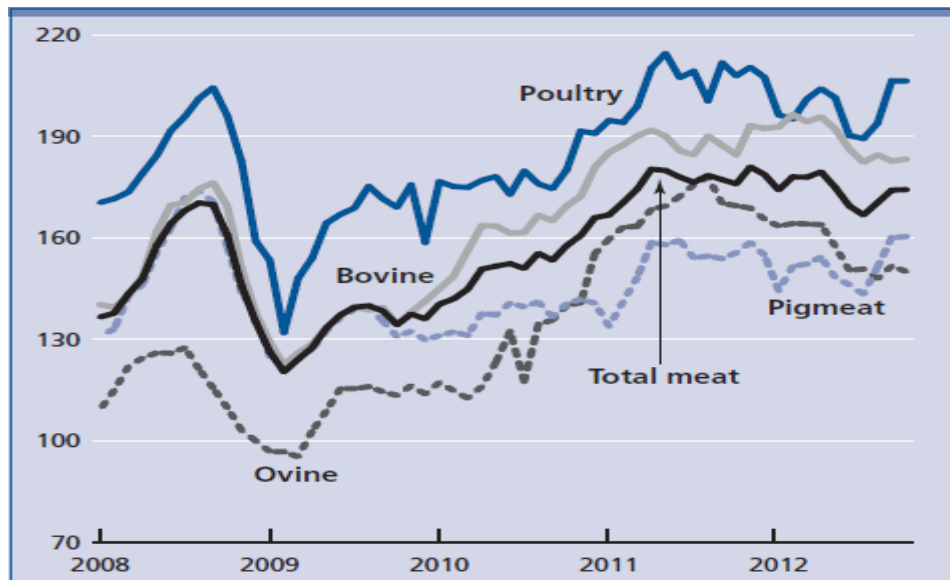
| | 2010 | 2011 <i>estim.</i> | 2012 <i>f'cast</i> | Change: 2012 over 2011 |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|--|
| | <i>million tonnes</i> | | | % |
| WORLD BALANCE | | | | |
| Production | 294.2 | 297.1 | 301.8 | 1.6 |
| Bovine meat | 66.7 | 66.6 | 66.8 | 0.4 |
| Poultry meat | 98.9 | 102.3 | 104.5 | 2.2 |
| Pigmeat | 109.3 | 108.8 | 110.8 | 1.9 |
| Ovine meat | 13.7 | 13.8 | 13.9 | 0.9 |
| Trade | 26.7 | 28.8 | 29.4 | 2.2 |
| Bovine meat | 7.7 | 8.0 | 8.0 | 1.0 |
| Poultry meat | 11.7 | 12.7 | 13.0 | 2.4 |
| Pigmeat | 6.2 | 7.1 | 7.4 | 3.0 |
| Ovine meat | 0.8 | 0.7 | 0.8 | 1.9 |
| SUPPLY AND DEMAND INDICATORS | | | | |
| Per caput food consumption: | | | | |
| World (kg/year) | 42.5 | 42.4 | 42.5 | 0.4 |
| Developed (kg/year) | 79.2 | 78.9 | 79.0 | 0.0 |
| Developing (kg/year) | 32.4 | 32.4 | 32.7 | 1.0 |
| FAO MEAT PRICE INDEX (2002-2004=100) | | | | |
| | 2010 | 2011 | 2012 <i>Jan-Oct</i> | Change: Jan-Oct 2012 over Jan-Oct 2011 % |
| | 152 | 157 | 174 | -1.0 |

Sumber: Gorgon Butland, 2012

Kondisi yang cukup mengkhawatirkan tentang profitabilitas sektor daging unggas telah diperparah oleh melemahnya pertumbuhan pasar ekspor, dengan ekspansi perdagangan diperkirakan melambat dari 8 % (2011) menjadi hanya 2 % (2012). Ekspor daging global diperkirakan akan naik tipis hanya sekitar 600 ribu ton menjadi 29,4 juta ton pada tahun 2012, terutama ditopang oleh peningkatan daging unggas dan daging babi. Pertumbuhan pasar daging unggas kemungkinan terbesar akan ditangkap oleh negara-negara berkembang, khususnya Brazil, Argentina, India, dan Thailand.

Kenaikan harga pakan dan melambatnya pertumbuhan produksi daging telah mendorong kenaikan harga daging internasional pada akhir 2012, ke tingkat mendekati

tertinggi dicapai pada tahun 2011. Dengan demikian, indeks harga daging ayam telah melonjak 5 % sejak Juli 2012, rata-rata 174 poin antara Januari dan Oktober 2012, yang membandingkan dengan 176 poin untuk periode yang sama pada tahun 2011. Sebagian besar dari kenaikan indeks harga daging baru-baru ini mencerminkan kenaikan harga untuk daging unggas dan daging babi, yang masing-masing meningkat sebesar 9 % dan 12 %, sejak Juli 2011. Informasi tentang pergerakan harga daging menurut jenis daging di pasar global dapat disimak pada Gambar 2.8 berikut.



**FAO International Meat Price Indices
(2002-2004 = 100)**

Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.8 Indikator Harga Daging di Pasar Global

Pertumbuhan produksi unggas melemah dalam menghadapi harga pakan ternak yang tinggi dan mengakibatkan beberapa pelaku usaha industri perunggasan mengalami penurunan dalam hal keuntungan. Harga pakan ternak yang tinggi dan pertumbuhan konsumsi yang stagnan menyebabkan penurunan pertumbuhan produksi daging unggas dunia dari 3.4 % (2011) menjadi 2.0 % (2012). Hal ini mencerminkan hilangnya momentum pertumbuhan industri peternakan baik di negara berkembang maupun negara maju. Produksi global sekarang diperkirakan akan naik 2,2 juta ton menjadi 104.500.000 metrik ton, dengan dua-pertiga dari pertumbuhan berasal dari Kawasan Asia.

Sementara harga ayam tetap kompetitif dan disukai oleh pelanggan sensitif terhadap harga, kesulitan dalam menghadapi kenaikan harga pakan yang lebih tinggi telah mengakibatkan margin keuntungan turun tajam dan sebagian pelaku usaha mengalami keuntungan negatif bagi industri perunggasan dan lebih rendah dari tahun ke tahun

sebelumnya, situasi ini dapat menyebabkan penurunan produksi di negara-negera produsen dan eksportir utama daging ayam, seperti Amerika Serikat dan Brasil.

Prospek yang lebih positif terjadi di Uni Eropa dan Federasi Rusia dengan memperluas output daging ayam untuk memenuhi permintaan domestik yang kuat. Peningkatan investasi dan pergeseran konsumen dari babi ke unggas mendasari ekspansi output di Cina.

Keuntungan produksi juga diramalkan terjadi dewasa ini di India, Indonesia, Jepang, Malaysia dan Thailand, dengan terjadinya pasokan berlebih (*oversupply*) dilaporkan menekan harga dan profitabilitas turun. Sementara 12 negara telah terdaftar wabah flu burung pada tahun 2012, kejadian yang terus-menerus telah menahan laju peningkatan output dalam Viet Nam. Hal ini berbeda dengan Meksiko di mana wabah pertengahan tahun H7N1 mempengaruhi produksi telur daripada ayam pedaging. Tidak seperti di Brazil, sektor ini diperkirakan akan tumbuh tinggi di Argentina, yang telah pindah ke posisi sebagai produsen unggas terbesar kelima di dunia, mencerminkan tahun terakhir pemerintah didukung investasi dan harga pakan yang kompetitif. Di Arab Saudi, subsidi pakan ternak diimpor mendukung ekspansi output unggas, yang akan mengangkat tingkat swasembada negara dari 38 % (2011) menjadi 46 % (2012).

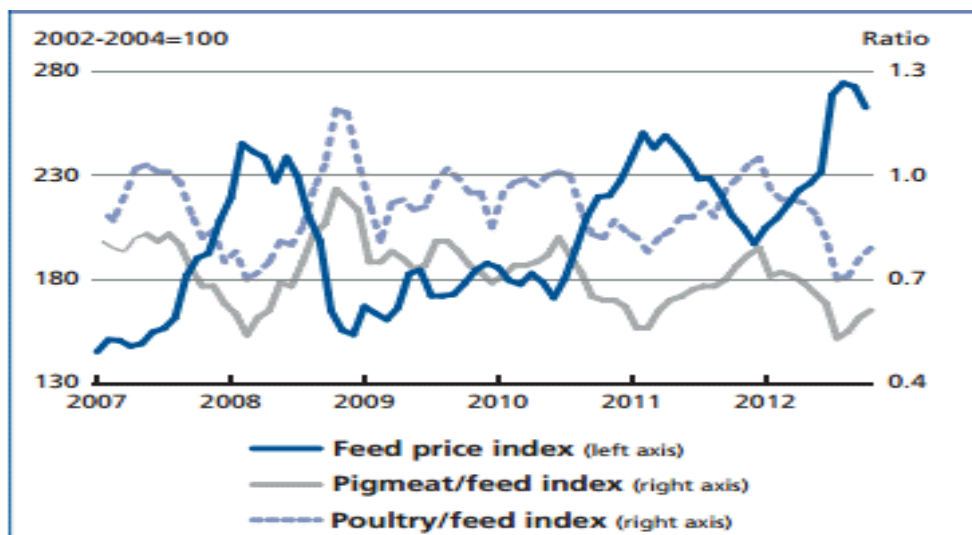
Dengan ketersediaan yang memadai di banyak pasar Asia menyebabkan permintaan impor daging ayam di Kawasan Asia menjadi yang lebih rendah, perdagangan unggas global diperkirakan naik hanya 2,4 % menjadi 13 juta ton pada tahun 2012. Ini berarti kehilangan momentum berharga dibandingkan dengan 2010 dan 2011, ketika perdagangan produk unggas naik masing-masing sebesar 6,7 % dan 8,8 %.

Ekspansi produksi awal tahun 2012 terjadi di Jepang, Republik Korea dan Filipina sehingga membatasi pasokan impor ke wilayah ini, meskipun pengiriman yang lebih besar terjadi ke Singapura dan Viet Nam. Pengiriman ke Federasi Rusia pada tahun 2012 diperkirakan akan kembali meningkat setelah empat tahun mengalami kontraksi, lebih sebagai hasil dari perjanjian khusus dengan Ukraina dan Belarus dibandingkan sebagai kenggotaan baru dalam WTO.

Berbeda dengan daerah lain, pertumbuhan impor untuk Afrika secara keseluruhan diperkirakan akan tetap bertahan pada sekitar 12 % pada 2012. Kecenderungan ini mencerminkan efek positif dari pertumbuhan pendapatan di beberapa negara Afrika, seperti Angola, Benin, Ghana dan Republik Kongo, yang menyebabkan meningkatnya permintaan dua digit impor domestik terhadap daging unggas. Bahkan pengiriman ke Afrika Selatan terus bergerak naik, meskipun negara ini memberlakukan kebijakan anti-dumping pada pengiriman daging unggas asal Brasil. Impor Mesir juga mengalami lonjakan pada tingkat tertinggi, menyusul wabah flu burung. Sebaliknya, impor daging oleh Republik Islam Iran,

termasuk unggas, yang pasokannya semakin didominasi oleh negara tetangga Turki, telah dilanda dampak dari sanksi.

Margin rendah dan output menurun diharapkan dapat menghasilkan hanya dalam ekspansi moderat ekspor daging unggas oleh Amerika Serikat dan Brazil, yang bersama-sama memasok dua pertiga dari perdagangan global. Sementara itu, pengiriman dari Thailand ke Uni Eropa diperkirakan terus meningkat dengan pesat, karena harga yang kompetitif dan dapat dipenuhinya yang dipersyaratkan bahwa pasokan daging unggas harus dilakukan melalui sistem rantai dingin. Demikian juga, ekspor dari Turki, yang telah diuntungkan selama beberapa tahun terakhir dari permintaan regional yang terus meningkat, terutama dari Irak, diperkirakan akan tumbuh lebih dari 20 %. Investasi pemerintah untuk mendukung ekspor daging ayam dilakukan oleh Argentina, terutama untuk memasok ke pasar regional, termasuk Venezuela dan Chile. Informasi tentang keuntungan produsen daging ayam di bawah tekanan ketidak stabilan harga output dan tingginya biaya pakan ternak dapat dilihat pada Gambar 2.9 berikut.



Profitability for pork and poultry producers hit by inability to raise prices to factor in high feed costs

Sumber: Gorgon Butland, 2012

Gambar 2.9 Keuntungan Produsen Daging di Bawah Tekanan Ketidak Stabilan Harga Output dan Tingginya biaya Pakan

Negara pengimpor daging ayam 10 negara terbesar secara berturut-turut adalah Jepang sebesar 855 ribu ton (9.65 %), Saudi Arabia sebesar 825 ribu ton (9.31 %), Iraq sebesar 700 ribu ton (7.90 %), Meksiko sebesar 690 ribu ton (7.79 %), Uni Eropa-27 sebesar 670 ribu ton (7.56 %), Federasi Rusia sebesar 530 ribu ton (5.98 %), Angola sebesar 375 ribu ton (4.23 %), Afrika Selatan sebesar 340 ribu ton (3.84 %), Venezuela sebesar 300 ribu ton (3.39 %),

China sebesar 270 ribu ton (3.05 %) (Tabel 2.11). Berdasarkan Tabel tersebut menunjukkan bahwa impor daging ayam relatif menyebar di antara banyak negara. Dalam hal ini, meskipun secara agregat Indonesia adalah juga net importir, namun volume impor dan pangsa impornya relatif sangat kecil. Indonesia dapat dikatakan swasembada dalam daging unggas.

Tabel 2.11 Dua Puluh Negara Importir Terbesar menurut negara, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Volume impor (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|-------------------------|------------|
| 1 | Japan | 855 | 9.65 |
| 2 | Saudi Arabia | 825 | 9.31 |
| 3 | Iraq | 700 | 7.90 |
| 4 | Mexico | 690 | 7.79 |
| 5 | EU-27 | 670 | 7.56 |
| 6 | Russian Federation | 530 | 5.98 |
| 7 | Angola | 375 | 4.23 |
| 8 | South Africa | 340 | 3.84 |
| 9 | Venezuela | 300 | 3.39 |
| 10 | China | 270 | 3.05 |
| 11 | Hong Kong | 255 | 2.88 |
| 12 | United Arab Emirates | 251 | 2.83 |
| 13 | Kazakhstan | 245 | 2.77 |
| 14 | Cuba | 210 | 2.37 |
| 15 | Ghana | 200 | 2.26 |
| 16 | Canada | 145 | 1.64 |
| 17 | Philippines | 130 | 1.47 |
| 18 | Korea, Republic Of | 125 | 1.41 |
| 19 | Benin | 115 | 1.30 |
| 20 | Oman | 115 | 1.30 |
| | Dunia | 8857 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

2.6. Stok (perkembangan, negara utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Gambaran stok daging unggas dipasar global relatif terbatas, hanya beberapa negara yang telah mengembangkan sistem rantai dingin dengan baik yang dapat melakukan stok daging ayam. Hanya terdapat lima negara pemegang stok ayam awal di pasar global, yaitu Amerika Serikat sebesar 295 ribu ton (54.13 %), Jepang sebesar 119 ribu ton (21.83 %), Thailand sebesar 84 ribu ton (15.41 %), Canada sebesar 35 ribu ton (6.42 %), dan Korea Selatan sebesar 12 ribu ton (2.20 %) dari total stok awal dunia. Informasi secara terperinci tentang stok daging unggas awal menurut negara dapat dilihat pada Tabel 2.12 berikut.

Tabel 2.12 Stok Awal Daging Unggas menurut Negara, Tahun 2014 (estimasi)

| Rangking | Negara | Stok Awal (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|----------------------|------------|
| 1 | United States | 295 | 54.13 |
| 2 | Japan | 119 | 21.83 |
| 3 | Thailand | 84 | 15.41 |
| 4 | Canada | 35 | 6.42 |
| 5 | Korea, Republic Of | 12 | 2.20 |
| 6 | Kuwait | 0 | 0.00 |
| 7 | Kazakhstan | 0 | 0.00 |
| 8 | Moldova, Republic Of | 0 | 0.00 |
| 9 | Macedonia | 0 | 0.00 |
| 10 | Mexico | 0 | 0.00 |
| 11 | Malaysia | 0 | 0.00 |
| 12 | Oman | 0 | 0.00 |
| 13 | Philippines | 0 | 0.00 |
| 14 | Qatar | 0 | 0.00 |
| 15 | Russian Federation | 0 | 0.00 |
| 16 | Saudi Arabia | 0 | 0.00 |
| 17 | Singapore | 0 | 0.00 |
| 18 | United Arab Emirates | 0 | 0.00 |
| 19 | Angola | 0 | 0.00 |
| 20 | Argentina | 0 | 0.00 |
| | Dunia | 545 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Gambaran pemegang stok daging ayam akhir relatif sama dengan stok awal. Hanya terdapat lima negara pemegang stok ayam awal di pasar global, yaitu Amerika Serikat sebesar 290 ribu ton (53.10 %), Jepang sebesar 114 ribu ton (20.96 %), Thailand sebesar 85 ribu ton (15.63 %), Canada sebesar 45 ribu ton (8.27 %), dan Korea Selatan sebesar 10 ribu ton (1.84 %) dari total stok awal dunia. Informasi secara terperinci tentang stok daging unggas akhir menurut negara dapat dilihat pada Tabel 2.13 berikut.

Tabel 2.13 Stok Akhir Daging Unggas menurut Negara, Tahun 2014 (estimasi)

| Rangking | Negara | Volume Stok Akhir (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|------------------------------|------------|
| 1 | United States | 290 | 53.31 |
| 2 | Japan | 114 | 20.96 |
| 3 | Thailand | 85 | 15.63 |
| 4 | Canada | 45 | 8.27 |
| 5 | Korea, Republic Of | 10 | 1.84 |
| 6 | Kuwait | 0 | 0.00 |
| 7 | Kazakhstan | 0 | 0.00 |
| 8 | Moldova, Republic Of | 0 | 0.00 |
| 9 | Macedonia | 0 | 0.00 |
| 10 | Mexico | 0 | 0.00 |
| 11 | Malaysia | 0 | 0.00 |
| 12 | Oman | 0 | 0.00 |
| 13 | Philippines | 0 | 0.00 |
| 14 | Qatar | 0 | 0.00 |
| 15 | Russian Federation | 0 | 0.00 |
| 16 | Saudi Arabia | 0 | 0.00 |
| 17 | Singapore | 0 | 0.00 |
| 18 | United Arab Emirates | 0 | 0.00 |
| 19 | Angola | 0 | 0.00 |
| 20 | Argentina | 0 | 0.00 |
| | Dunia | 544 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014).

Manajemen rantai pasok (*Supply Chain Management/SCM*) yang mulai meluas penggunaannya di kalangan bisnis di Amerika Serikat, Jepang, Thailand, Canada, dan Korea Selatan hingga kini pencapaian tingkat efisiensi global terus meningkat. Bahkan di Kawasan Asia pencapaian efisiensi dengan menerapkan SCM telah mencapai sekitar 50 persen dibandingkan tingkat efisiensi secara global. Terdapat 4 indikator utama efisiensi rantai pasok di Kawasan Asia sudah mencapai separuh dari pencapaian perusahaan skala dunia: (1) Inventori produk jadi (Asia senilai 33 hari penjualan, angka global 18-21 hari), (2) Inventori bahan baku (Asia 45 hari, global 20-30 hari), (3) stock out (Asia 10%, global < 5%), dan (4) penerimaan pembayaran (Asia 55 hari, global 25-30 hari). Melalui perbaikan manajemen logistik melalui SCM diperkirakan perdagangan global produk-produk perunggasan akan mengalami peningkatan.

BAB III

DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Harga Domestik

Produk unggas tergolong produk bernilai ekonomi tinggi (*high value product*) mempunyai harga yang relatif tinggi dibanding komoditas pangan lainnya, sehingga menyumbang bagian cukup besar bagi pendapatan peternak. Fluktuasi harga produk unggas domestik terjadi akibat ketidakseimbangan antara jumlah penawaran dan permintaan yang diantaranya disebabkan oleh ketidakmampuan produsen dalam mengatur volume pasokan.

Rata-rata harga tahunan produk daging broiler domestik menunjukkan peningkatan dari tahu ke tahun, tingkat harga pada tahun 2010 sebesar Rp. 14 400,-/Kg, kemudian pada tahun 2011-2012 meningkat menjadi Rp 14 366 - 16 580,-/Kg, tetapi mengalami penurunan pada tahun 2013 menjadi hanya sebesar Rp. 15 256,-/Kg. Sementara itu, perkembangan harga bulanan menunjukkan keterkaitan yang tinggi dengan hari-hari besar keagamaan, terutama hari raya lebaran. Pada umumnya, satu bulan sebelum Bulan Puasa, harga merambat naik hingga mencapai 10-20 %, kemudian pada bulan puasa sedikit mengalami penurunan, dan kemudian melonjak lagi pada seminggu sebelum lebaran hingga mencapai 20-30 %, dan selanjutnya mengalami penurunan harga pasca Hari Raya Lebaran. Sementara itu, pada hari-hari raya keagamaan lainnya, seperti Natal dan Tahun Baru serta Imlek, biasanya harga produk unggas mengalami peningkatan secara terbatas dan bersifat sangat temporal, kurang lebih 5-10 %. Informasi secara terperinci tentang perkembangan harga bulanan produk daging broiler dapat dilihat Tabel 3.1.

Harga produk unggas berfluktuatif (harga daging dan telur unggas), hal ini sangat berkaitan erat dengan dinamika fluktuasi harga DOC dan pakan ternak. Artinya bahwa fluktuasi harga produk unggas sangat dipengaruhi faktor-faktor yang mempengaruhi sisi penawarannya. Menurut Irawan *et al.*, (2001), kondisi harga yang fluktuatif pada dasarnya terjadi akibat kelebihan atau kekurangan penawaran dibandingkan dengan permintaan. Fluktuasi harga tersebut umumnya disebabkan oleh dis-sinkronisasi perencanaan produksi antar daerah produksi. Beberapa faktor lain berpengaruh adalah terbatasnya RPA/TPA dan TPnA yang memenuhi standar kebersihan dan kesehatan, gudang/peralatan penyimpanan berpendingin (*cold storage*) dan moda transportasi berpendingin yang mampu mengendalikan volume penawaran. Fluktuasi harga tersebut seringkali lebih merugikan peternak kecil daripada pelaku usaha besar (terutama dengan industri pakan ternak dan pedagang besar ayam, karena peternak memiliki posisi tawar yang lemah dibandingkan pelaku usaha lain.

Tabel 3.1 Perkembangan Harga Bulanan Daging Broiler, 2010-2013

| Bulan | Harga (Rp/Kg) | | | | Rerata |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|--------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Januari | 12275 | 15060 | 15854 | 16556 | 14936 |
| Februari | 12202 | 13487 | 15442 | 15384 | 14129 |
| Maret | 13205 | 13467 | 14442 | 15012 | 14032 |
| April | 12316 | 12333 | 14753 | 14934 | 13584 |
| Mei | 12350 | 13574 | 15187 | 14921 | 14008 |
| Juni | 14627 | 14180 | 16193 | 16898 | 15475 |
| Juli | 15765 | 15020 | 17186 | 18250 | 16555 |
| Agustus | 16905 | 15862 | 18179 | 19604 | 17638 |
| September | 16498 | 15745 | 16063 | 16867 | 16293 |
| Oktober | 16852 | 14395 | 14772 | 18622 | 16160 |
| November | 15613 | 14938 | 16043 | 17033 | 15907 |
| Desember | 14197 | 14329 | 14029 | 14874 | 14357 |
| Rerata | 14400 | 14366 | 15679 | 16580 | 15256 |

Sumber : Direktorat Pemasaran Domestik Ditjen PPHP, 2010-2013 (data diolah)

Pembentukan harga produk unggas di pasar domestik menunjukkan: (1) Harga produk unggas (broiler dan telur) ditentukan oleh sisi pasokan dan sisi permintaan; (2) Pada saat pasokan kurang dari permintaan maka harga produk unggas meningkat pesat, sebaliknya pada saat pasokan berlebih dari permintaan maka terjadi fenomena anjlok harga; (3) Kebutuhan produk unggas cenderung konstan sepanjang waktu, hanya pada hari raya atau hari besar keagamaan terutama menjelang puasa dan hari raya lebaran permintaan daging ayam dan telur meningkat sekitar (10-30 %); (4) Sementara pasokan berubah-ubah sepanjang waktu, karena sangat dipengaruhi oleh gejolak faktor eksternal, seperti wabah penyakit dan gejolak pasar global, beberapa penyakit yang sering menyerang unggas adalah virus (*Newcastle Disease/ND*, *Avian Influenza/AI*, *Gumboro/IBD*); bakteri (*Snot*, *Chronic respiratory disease/CRD*, *Kolibasilosis*; penyakit protozoa (*Coccidiosis*); penyakit cacing (*Ascariasis*, *Cacing pita*, dan *Tetrameres*) (Wibawan *et al.*, 2012); (5) Sangat mendesak mengembangkan kebijakan manajemen rantai pasok (*supply chains management/SCM*), sehingga ada keterpaduan antara perencanaan, koordinasi dan pengendalian aktivitas bisnis dalam rantai pasok untuk menghantarkan nilai superior produk dengan biaya termurah untuk memenuhi variabel-variabel kepuasan pelanggan (Vorst and Van Der, 2006).

Selama ini bisnis industri perunggasan diserahkan pada mekanisme pasar dan belum ada kebijakan yang bersifat melindungi peternak. Mengatasi gejolak harga produk unggas dapat dilakukan dengan: (1) Perencanaan produksi antar wilayah sentra produksi yang didasarkan dinamika permintaan pasar, bukan semata-mata tergantung pada hari-hari

besar keagamaan; (2) Memperbaiki kelancaran sistem distribusi produk unggas dari daerah-daerah sentra produksi ke pusat konsumsi dengan dukungan infrastruktur dan moda transportasi rantai dingin; (3) Memperbaiki struktur pasar produk unggas sehingga tercipta mekanisme pasar yang adil; (4) Mempengaruhi perilaku industri pembibitan, industri pakan ternak dan pedagang besar di pusat-pusat Pasar Jabodetabek yang akan berdampak secara luas; dan (5) Membangun kemitraan rantai pasok pada industri perunggasan yang bersifat saling membutuhkan, memperkuat, dan menguntungkan.

Pertanyaannya adalah apa yang harus dilakukan dalam meningkatkan daya saing produk unggas? Esensi daya saing adalah efisiensi dan produktivitas. Hanya melalui efisiensi dan produktivitas yang tinggi pada keseluruhan rantai pasok industri perunggasan yang dapat menentukan daya saing produk unggas. Terkait dengan kebijakan pemerintah, kebijakan apa yang perlu dilakukan pemerintah? Bagaimana sistem penetapan harga produk unggas bagi peternak mandiri dan kemitraan untuk ayam pedaging dan petelur? Perlukah dibuat mekanisme penetapan harga yang tidak merugikan bagi peternak?

Beberapa model kebijakan stabilisasi harga untuk melindungi peternak adalah: (1) Harga Pembelian Pemerintah (HPP), sudah diterapkan pada komoditas gabah dan atau beras; (2) Harga Minimum Regional (HMR), sudah diterapkan pada komoditas jagung; (3) Stabilisasi Harga Komoditas (SHK), sudah diterapkan pada komoditas kedelai; dan (4) Harga referensi.

Harga Pembelian Pemerintah (HPP) adalah harga pembelian pemerintah untuk komoditi gabah dan beras. Berdasarkan pada Inpres No. 3 tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Gabah/Beras oleh pemerintah. Pemerintah wajib untuk membeli komoditi tersebut dari petani seandainya terjadi penurunan harga di tingkat petani dibawah *Break Event Point* (BEP). Kondisi ini biasanya terjadi pada saat terjadi panen raya sehingga terjadi fenomena anjlok harga jual produsen/petani/peternak.

Harga Minimum Regional (HMR) dapat dijadikan harga indikasi bagi petani, pedagang, industri pengolahan dalam penentuan harga saat melakukan transaksi. Bagi petani adanya harga indikasi dapat memperkuat posisi tawar dan transparansi harga produk. Mendorong terjadinya perbaikan kualitas komoditas pertanian tercakup peternakan, karena perbedaan mutu akan memberikan perbedaan harga. Dasar penetapan HMR adalah: (1) Biaya produksi dan pendapatan usahatani, (2) Harga komoditas pertanian/peternakan domestik dan internasional, (3) Nilai tukar rupiah terhadap dollar dan tarif bea masuk, dan (4) Upah Minimum Regional (UMR) Wilayah. Komoditas yang sudah menetapkan HMR adalah komoditas jagung di Provinsi Lampung dan Sumatera Utara. Peluang menerapkan kebijakan ini pada produk unggas dipandang relevan, karena didukung

adanya asosiasi-asosiasi perunggasan di daerah-daerah sentra produksi perunggasan dan telah terbentuknya Federasi Masyarakat Perunggasan Indonesia (FMPI).

Kebijakan stabilisasi harga komoditas, telah diterapkan untuk komoditas kedelai yang lebih dikenal dengan Stabilisasi Harga Kedelai (SHK). Dasar pelaksanaan: (1) PERPRES (No:32-Tahun-2013), 8 Mei 2013. Perihal penugasan Perum Bulog untuk Pengamanan Harga dan Penyaluran Kedelai; (2) PER-MENDAG 49/M-DAG/PER/9/2013, 9 Sept 2013, perihal Penetapan Harga Penjualan Kedelai di tingkat Pengrajin Tahu/Tempe dalam rangka mensatabilkan harga. Tujuan Program Stabilisasi Harga Kedelai (SHK) adalah memberikan jaminan harga kepada petani kedelai maupun pengrajin Tahu/Tempe untuk mendapatkan harga yang layak & wajar. Kebijakan SHK meliputi HBP (Harga Beli di Petani) dan HJP (Harga Jual di Pengrajin).

Harga referensi adalah merupakan mekanisme penetapan harga berdasarkan pada harga ditingkat konsumen dan berkaitan dengan penawaran dan permintaan. Jika harga ditingkat konsumen tinggi berarti dianggap pasokan dipasar kurang sehingga untuk memenuhi permintaan dan menormalkan harga pasar, bisa dilakukan impor. Diberlakukan untuk komoditi cabe merah, bawang merah dan daging sapi.

Usulan kebijakan terkait harga referensi : (1) Keran Impor hanya bisa dibuka pada saat harga pasar (eceran) melampaui/diatas harga referensi; (2) Harga beli petani (HBP) terkait langsung dengan biaya produksi yang dikeluarkan oleh petani dan tidak berhubungan dengan jumlah produksi yang beredar di pasar, HBP digunakan sebagai patokan impor jika dan hanya jika ada jaminan pembelian produk oleh pemerintah (Bulog); dan (3) Penetapan HBP bawang merah harus juga didasarkan dengan daya serap industri bawang merah dalam negeri. Pemberlakuan harga referensi untuk produk unggas masih terkendala adanya wabah penyakit flu burung yang terjadi lintas negara.

3.2. Populasi dan Produksi Unggas (perkembangan, sentra produksi, faktor yang berpengaruh &kebijakan)

3.2.1. Perkembangan Populasi Unggas

Secara nasional populasi ternak menurut jenis ternak dapat dilihat pada Tabel 17 berikut. Secara umum ternak-ternak yang diusahakan secara komersial adalah ayam ras pedaging (*broiler*), ayam ras petelur (*layer*), burung puyuh, babi, dan sapi potong tumbuh secara positif. Sementara itu, jenis-jenis ternak yang diusahakan secara tradisional seperti kerbau, kuda, dan ayam kampung perkembangan populasi mengalami penurunan. Terdapat beberapa jenis ternak tradisional yang mengalami pertumbuhan positif, yaitu ternak kambing, domba, dan itik. Komoditas-komoditas ini memiliki segmen pasar tersendiri

untuk konsumen masyarakat Indonesia, seperti sate kambing, ayam goreng dan ayam bakar, serta berbagai menu daging itik yang banyak diminati konsumen domestik.

Ternak babi merupakan ternak non ruminansia yang dibudidayakan secara cukup meluas meskipun hasil ternak babi hanya diperuntukkan untuk segmen pasar tertentu (masyarakat non muslim) dan untuk tujuan pasar ekspor. Ternak Babi banyak diusahakan di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTT), Bali, Sumatera Utara, Kepulauan Riau, Sulawesi Selatan, Papua, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, dan Jawa Tengah. Oleh karena itu, ternak babi banyak dibudidayakan di wilayah-wilayah yang jumlah penduduk non muslimnya cukup besar dan pada wilayah-wilayah yang strategis, seperti Pulau Bulan untuk memasok Babi hidup untuk Pasar Singapura.

Ternak ayam ras pedaging (*broiler*) merupakan jenis unggas penghasil daging yang telah dibudidayakan secara meluas secara intensif, karena permintaan pasarnya yang terus meningkat dari waktu ke waktu. Daerah dengan populasi padat ditemukan di daerah-daerah yang dekat dengan pusat-pusat pasar, Jawa Barat (Bogor, Cianjur, Sukabumi, Bekasi, Tasik Malaya, dan Ciamis), Banten yang dekat dengan pusat pasar Jakarta dan daerah-daerah sentra produksi jagung (Tasikmalaya dan Ciamis). Di Jawa Timur yang merupakan sentra produksi kedua, ternak broiler banyak diusahakan di daerah yang dekat pusat pasar (Gresik, Mojokerto) dan daerah yang dekat sentra produksi bahan baku pakan (Blitar, Kediri, Tulungagung, Malang). Populasi dengan kepadatan tinggi, juga ditemukan di daerah-daerah yang merupakan daerah sentra produksi jagung, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Lampung, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan.

Tabel 3.2 Populasi Komoditi Peternakan di Indonesia, Tahun 2005-2012 (ekor)

| No. | Jenis | Tahun | | | | | | | |
|----------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| I | Ruminansia | | | | | | | | |
| 1 | Sapi potong | 1056900 0 | 108750 00 | 115148 71 | 122566 04 | 127598 38 | 135815 70 | 148243 73 | 160343 36 |
| 2 | Sapi perah | 361000 | 369000 | 374067 | 457577 | 474701 | 488448 | 597213 | 621980 |
| 3 | Kerbau | 2128000 | 216700 0 | 208577 9 | 193071 6 | 193292 7 | 199960 4 | 130507 8 | 137815 3 |
| 4 | Kambing | 1340900 0 | 137900 00 | 144702 17 | 151474 32 | 158153 17 | 166195 99 | 169461 86 | 178622 03 |
| 5 | Domba | 8327000 | 951400 | 951418 | 960533 | 101987 | 107254 | 117906 | 127682 |

| | | | 0 | 4 | 9 | 66 | 88 | 12 | 41 |
|------------|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| II | Non Ruminansia | | | | | | | | |
| 6 | Babi | 6801000 | 680100 0 | 671075 7 | 683752 8 | 697473 2 | 747666 5 | 752478 7 | 783091 5 |
| 7 | Kuda | 387000 | 398000 | 401081 | 392864 | 389758 | 418618 | 408665 | 421645 |
| 8 | Kelinci | - | - | | | 856588 | 833666 | 760106 | 794016 |
| III | Unggas | | | | | | | | |
| 9 | Ayam Buras | 2789540 00 | 291085 000 | 272251 141 | 243423 389 | 249963 499 | 257544 104 | 264339 634 | 285227 453 |
| 10 | Ayam Ras Petelur | 8479000 0 | 100202 000 | 111488 877 | 107955 170 | 111417 637 | 105210 062 | 124635 794 | 130539 437 |
| 11 | Ayam Ras Pedaging | 8111890 00 | 797527 000 | 891659 345 | 902052 418 | 102637 8580 | 986871 712 | 117799 0869 | 126690 2718 |
| 12 | Itik | 3240500 0 | 324810 00 | 358668 33 | 398395 20 | 406759 95 | 443018 05 | 434875 20 | 469895 22 |
| 13 | Burung puyuh | - | - | 664010 0 | | 754275 7 | 705357 6 | 735664 8 | 784088 0 |
| 14 | Merpati | - | - | 162500 | | 186507 7 | 490052 | 120881 4 | 133358 8 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2009 dan 2012.

Secara nasional jumlah populasi *broiler* cenderung mengalami peningkatan meskipun relatif lambat, yaitu (1.79 % pertahun) pada periode (2005-2012). Lambatnya pertumbuhan populasi ayam ras pedaging di Indonesia sangat terkait dengan beberapa faktor eksternal, seperti serangan wabah flu burung (*Avian Influenza/AI*) tahun 2003-2005, dampak krisis finansial global, tingginya harga pakan, dan melambatnya pertumbuhan permintaan. Meskipun dampak wabah AI terhadap mortalitas ayam *broiler* relatif kecil, namun dampak terhadap permintaan pasar sangat besar, yang menyebabkan permintaan terhadap produk broiler turun tajam. Jumlah total populasi pada tahun 2004 mencapai 778,97 juta ekor dan terus meningkat hingga mencapai 1 266.90 juta ekor pada tahun 2012 atau mengalami perkembangan sebesar (1.79 %/tahun). Dari total populasi sebesar 1 266.90 juta ekor, terutama disumbang oleh 10 provinsi daerah sentra produksi, secara berturut-turut adalah Provinsi Jawa Barat menyumbang 664.21 juta ekor (52.43 %), Jawa Timur 148.52 juta ekor (11.72 %), Banten 57.81 juta ekor (4.56 %), Jawa Tengah 55.62 juta ekor (4.39 %), Kalimantan Selatan 44.19 juta ekor (3.49 %), Sumatera Utara 40.77 juta ekor

(3.21 %), Riau 39.76 juta ekor (3.14 %), Kalimantan Timur 38.45 juta ekor (3.03 %), Lampung 28.35 juta ekor (2.24 %), dan Kalimantan Barat 12.22 juta ekor (0.96 %). Secara terperinci pertumbuhan ayam ras pedaging menurut provinsi dapat dilihat pada Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Perkembangan Populasi Ayam Ras Pedaging Menurut Provinsi di Indonesia, 2005-2012 (ekor)

| No | Provinsi | Tahun | | | | | | | |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 1 | NAD | 1,057,443 | 1,538,306 | 1,692,137 | 1,346,308 | 1,480,940 | 2,028,221 | 3,085,271 | 3,301,240 |
| 2 | Sumut | 35,568,236 | 42,763,530 | 78,152,052 | 42,891,621 | 44,178,369 | 45,154,980 | 40,167,721 | 40,770,237 |
| 3 | Sumba | 11,357,781 | 12,748,991 | 13,308,143 | 14,202,592 | 15,622,851 | 14,946,984 | 15,117,321 | 15,247,418 |
| 4 | Riau | 27,440,958 | 20,965,808 | 27,491,937 | 30,679,920 | 32,397,338 | 41,501,411 | 38,043,692 | 39,761,110 |
| 5 | Jambi | 9,694,426 | 11,539,188 | 6,804,140 | 6,910,116 | 7,350,988 | 11,226,605 | 11,237,263 | 12,090,000 |
| 6 | Sumsel | 14,920,000 | 15,842,000 | 15,914,000 | 13,747,390 | 14,191,400 | 20,397,910 | 20,160,062 | 27,653,715 |
| 7 | Bengkulu | 1,591,304 | 1,833,002 | 1,904,548 | 5,423,379 | 5,068,690 | 6,449,002 | 6,189,874 | 6,790,292 |
| 8 | Lampung | 21,747,209 | 21,094,571 | 15,033,671 | 15,879,617 | 15,879,617 | 24,203,461 | 25,788,858 | 28,348,571 |
| 9 | DKI Jakarta | 182,000 | 124,300 | 115,000 | 68,000 | 34,000 | 132,200 | 136,200 | 139,827 |
| 10 | Jabar | 352,434,300 | 343,954,090 | 377,549,055 | 417,373,596 | 429,894,804 | 497,814,154 | 583,263,441 | 664,210,459 |
| 11 | Jateng | 62,043,412 | 61,258,115 | 64,552,829 | 54,643,212 | 56,282,509 | 64,332,799 | 66,239,700 | 55,621,113 |
| 12 | DIY | 20,971,720 | 25,360,260 | 4,834,537 | 5,128,488 | 5,224,296 | 5,435,521 | 5,770,832 | 5,898,485 |
| 13 | Jatim | 142,602,400 | 119,525,124 | 148,854,817 | 140,005,968 | 144,206,177 | 56,993,631 | 149,552,720 | 148,520,806 |
| 14 | Bali | 5,363,066 | 5,317,163 | 4,846,644 | 4,975,477 | 5,312,294 | 5,404,657 | 6,206,641 | 6,252,569 |
| 15 | NTB | 8,848,482 | 9,804,858 | 1,727,773 | 1,339,495 | 1,440,479 | 3,044,243 | 3,279,246 | 3,538,158 |
| 16 | NTT | 625,000 | 45,825 | 9,397 | 244,101 | 396,013 | 105,913 | 578,818 | 582,688 |
| 17 | Kalbar | 15,139,364 | 14,889,746 | 13,939,332 | 18,917,875 | 19,475,770 | 17,634,089 | 21,262,386 | 12,215,350 |
| 18 | Kalten | 2,436,329 | 3,200,400 | 3,860,420 | 3,976,233 | 4,095,520 | 4,669,198 | 4,921,209 | 5,160,336 |
| 19 | Kalsel | 19,964,639 | 20,624,128 | 21,534,508 | 19,860,813 | 20,115,034 | 39,947,496 | 43,647,767 | 44,191,064 |
| 20 | Kaltim | 25,828,600 | 26,292,200 | 23,832,200 | 26,941,660 | 27,620,590 | 38,993,063 | 36,510,54 | 38,446,552 |
| 21 | Sulut | 1,459,443 | 1,406,880 | 1,550,396 | 1,623,420 | 1,647,771 | 1,218,390 | 1,556,974 | 1,634,823 |
| 22 | Sulten | 2,238,366 | 2,358,000 | 6,132,829 | 4,213,929 | 3,543,029 | 5,172,902 | 5,136,202 | 5,906,633 |

| | | | | | | | | | |
|----|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|
| 23 | Susel | 12,765,509 | 12,325,960 | 13,826,056 | 14,575,840 | 15,031,116 | 17,928,549 | 18,497,399 | 22,476,920 |
| 24 | Sultra | 820,100 | 896,048 | 924,457 | 957,715 | 1,037,260 | 1,185,021 | 1,045,428 | 1,208,804 |
| 25 | Maluku | 80,945 | 111,202 | 114,169 | 119,887 | 123,484 | 136,208 | 145,684 | 130,490 |
| 26 | Papua | 733,022 | 981,161 | 1,395,964 | 1,465,732 | 1,578,984 | 2,761,502 | 2,247,811 | 2,360,708 |
| 27 | Babel | 4,639,664 | 5,287,409 | 6,097,054 | 5,213,835 | 5,370,250 | 7,145,828 | 7,418,210 | 7,789,117 |
| 28 | Banten | 6,475,796 | 7,684,690 | 26,405,564 | 40,011,606 | 42,012,187 | 41,146,851 | 52,272,333 | 57,813,200 |
| 29 | Gorontalo | 379,497 | 384,219 | 1,930,641 | 1,347,640 | 1,482,404 | 1,226,142 | 240,600 | 526,135 |
| 30 | Malut | 84,325 | 269,920 | 147,400 | 129,352 | 135,819 | 952,878 | 79,458 | 251,186 |
| 31 | Kepri | 469,592 | 6,284,676 | 6,206,862 | 6,878,886 | 7,085,253 | 6,600,275 | 6,675,518 | 6,720,644 |
| 32 | Papua Barat | 774,755 | 342,125 | 868,829 | 891,610 | 932,490 | 557,884 | 648,876 | 441,971 |
| 33 | Sulbar | 451,001 | 473,551 | 101,985 | 67,105 | 79,121 | 423,743 | 867,008 | 902,097 |
| | Jumlah Total | 811,188,684 | 797,527,446 | 891,659,345 | 902,052,418 | 930,317,847 | 986,871,712 | 1,177,990,869 | 1,266,902,718 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2009

Dari 10 Provinsi daerah sentra produksi secara keseluruhan mengalami pertumbuhan positif, secara berturut-turut Provinsi Banten yang tumbuh sebesar (42.17 %/tahun), Riau tumbuh (7.06 %/tahun), Jawa Timur tumbuh (1.7 %/tahun), Kalimantan Timur tumbuh sebesar (0.02 %/tahun), dan Jawa Barat mengalami pertumbuhan yang stagnan (0 %/tahun). Sementara itu, enam daerah sentra produksi lainnya mengalami pertumbuhan negatif, secara berturut-turut adalah Provinsi Lampung (-9.46 %/tahun), Jawa Tengah (-3.04 %/tahun), Sumatera Utara (-2.30 %/tahun), Kalimantan Selatan (-0.23 %/tahun), dan Kalimantan Barat (-0.19 %/tahun).

Pertumbuhan populasi ayam ras pedaging selama lima tahun terakhir (2005-2012) tergolong rendah (1.79 %). Peningkatan populasi ayam ras pedaging di Indonesia antara lain disebabkan oleh: (1) Masih adanya peningkatan permintaan pasar domestik meskipun dengan laju yang melambat, terutama untuk tujuan pusat-pusat pasar seperti Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi serta kota-kota provinsi dan kabupaten, serta tumbuhnya pasar modern di samping pasar tradisional; (2) Industri pembibitan dan pakan ternak ayam ras pedaging telah berkembang secara mantap di dalam negeri; (3) Berkembangnya usahaternak ayam ras pedaging baik skala kecil, menengah maupun skala besar yang semuanya diusahakan secara intensif; (4) Pengusahaan ternak ayam ras pedaging yang makin intensif dengan skala usaha yang makin besar; dan (5) Adanya pertumbuhan

populasi di daerah-daerah pertumbuhan baru, seperti Sumatera Barat, Bengkulu, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Gorontalo dan Papua dengan pertumbuhan yang cukup tinggi.

Pertumbuhan populasi yang relatif rendah dan kurang stabil baik di daerah sentra produksi lama maupun di daerah pengembangan baru antara lain disebabkan oleh beberapa faktor: (1) Adanya serangan penyakit, seperti Gumboro, ND, dan AI; (2) Krisis finansial global dan krisis pangan 2008; (3) Meningkatnya harga pakan sebagai akibat meningkatnya harga bahan baku di pasar global, sebagai akibat persaingan penggunaan produksi pertanian untuk *food*, *feed* dan *bio-fuel*; (4) Meningkatnya harga DOC dan obat-obatan; dan (5) Kurangnya dukungan infrastruktur di daerah-daerah sentra produksi.

Pada sisi lain permintaan terhadap produk unggas masih terus meningkat, akan memiliki konsekuensi terhadap masuknya impor daging broiler dari luar negeri. Kondisi ini perlu diantisipasi dengan baik, melalui upaya peningkatan populasi ayam ras pedaging melalui: (1) pengembangan industri pembibitan unggas; (2) pengembangan ternak ayam ras pedaging dengan struktur yang makin berimbang; (3) pengembangan pola-pola kemitraan yang didasarkan saling membutuhkan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan perlu terus ditumbuh kembangkan; (4) pengembangan usahaternak sistem kandang tertutup (*close house*) terutama untuk perusahaan peternak skala besar; dan (5) pengembangan sistem logistik dengan sistem rantai dingin.

Ternak ayam ras petelur merupakan jenis unggas penghasil telur yang paling produktif yang telah dibudidayakan secara sangat meluas dan secara intensif, karena permintaan pasarnya yang terus meningkat selajan dengan pertumbuhan ekonomi dan penduduk. Daerah dengan populasi padat ditemukan di daerah-daerah yang merupakan sentra produksi utama Jagung dan yang dekat dengan pusat pasar Jakarta (Bogor, Tangerang, dan Bekasi) dan Banten. Daerah yang merupakan daerah sentra produksi jagung adalah Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, dan Kalimantan Barat.

Secara nasional jumlah populasi ayam ras petelur cenderung mengalami peningkatan meskipun relatif lambat, yaitu (1.84 % pertahun) pada periode (2005-2009). Lambatnya pertumbuhan populasi ayam ras petelur di Indonesia sangat terkait dengan beberapa faktor eksternal, seperti serangan wabah flu burung (AI) tahun 2003-2005, dampak krisis finansial global, serta meningkatnya harga pakan ternak. Dampak wabah AI dan penyakit lainnya terhadap mortalitas ayam ras petelur yang belum menerapkan *biosecurity* dengan standar tergolong tinggi, namun dampak terhadap permintaan pasar telur tidak signifikan, sehingga permintaannya terhadap telur tetap stabil. Jumlah total populasi pada tahun 2005 mencapai 84.79 juta ekor dan terus meningkat hingga mencapai

110.11 juta ekor pada tahun 2009 atau mengalami perkembangan sebesar 1.84 % pertahun.

Dari total populasi sebesar 110.11 juta ekor, terutama disumbang oleh 10 provinsi daerah sentra produksi, secara berturut-turut adalah Provinsi Jawa Timur menyumbang 30.15 juta ekor (27.38 %), Jawa Tengah 14.57 juta ekor (13.23 %), Jawa Barat 10.58 juta ekor (9.61 %), Sumatera Utara 7.89 juta ekor (7.17 %), Jawa Tengah tumbuh sebesar (7.00 %/tahun), Sumatera Barat 6.47 (5.88 %), Sumatera Selatan 5.08 juta ekor (4.61 %), Banten 5.44 juta ekor (4.94 %), Sulawesi Selatan 4.65 juta ekor (4.22 %), Bali 3.50 juta ekor (3.18 %), Kalimantan Barat 2.92 (2.65 %) dan Sumatera Selatan tumbuh sebesar (1.23 %/tahun), serta Jawa Barat tumbuh (0.79 %/tahun). Sementara itu, provinsi daerah sentra produksi telur ayam ras petelur (*layer*) yang mengalami pertumbuhan negatif hanyalah Provinsi Bali yang mengalami pertumbuhan negatif (-2.76 %/tahun).

Pertumbuhan populasi ayam ras petelur selama lima tahun terakhir (2005-2009) tergolong rendah (1.84 %), namun bersifat stabil. Peningkatan populasi ayam ras petelur di Indonesia antara lain disebabkan oleh : (1) Adanya peningkatan permintaan pasar domestik terutama untuk tujuan pusat-pusat pasar seperti Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi serta kota-kota provinsi dan kabupaten, serta tumbuhnya pasar modern di samping pasar tradisional; (2) Industri pembibitan dan pakan ternak ayam ras petelur yang telah berkembang secara mantap di dalam negeri; (3) Berkembangnya usahaternak ayam ras petelur baik skala kecil, menengah maupun skala besar yang semuanya diusahakan secara intensif yang merupakan usahaternak pola mandiri; (4) Pengusahaan ternak ayam ras petelur yang makin intensif dengan skala usaha yang makin besar, sehingga semakin mendekati skala optimumnya; (5) Adanya dukungan peningkatan produksi jagung nasional terutama di daerah-daerah sentra produksi, seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan; dan (6) Adanya pertumbuhan populasi di daerah-daerah pertumbuhan baru, seperti Riau, Sulawesi Utara, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat dengan pertumbuhan yang masih tinggi.

Pertumbuhan populasi ayam ras petelur yang tergolong rendah meskipun bersifat stabil baik di daerah sentra produksi lama maupun di daerah sentra produksi baru antara lain disebabkan oleh beberapa faktor : (1) Adanya serangan penyakit, seperti Gumboro, ND, dan AI; (2) Dampak krisis finansial global dan krisis pangan tahun 2008; (3) Meningkatnya harga pakan sebagai akibat meningkatnya harga bahan baku yang sebagian besar masih berasal dari impor; (4) Meningkatnya harga DOC dan obat-obatan unggas; dan (4) Kurangnya dukungan infrastruktur di daerah-daerah sentra produksi.

Pada sisi lain permintaan pasar yang masih terus meningkat dengan laju pertumbuhan yang lebih cepat dibandingkan peningkatan populasi, akan memiliki

konsekuensi terhadap masuknya impor telur ayam ras dari luar negeri. Kondisi ini perlu diantisipasi dengan baik, melalui upaya peningkatan populasi ayam ras petelur melalui pengembangan ternak ayam ras petelur dengan struktur yang makin berimbang. Pengembangan bahan baku pakan utama seperti jagung, kedelai, dan tepung ikan baik di daerah sentra produksi lama maupun di daerah sentra produksi baru dapat mempercepat pertumbuhan populasi ayam ras petelur.

3.2.2. Perkembangan Produksi Unggas

Total produksi daging pada tahun 2004 sebesar 2.020,4 ribu ton, kemudian meningkat menjadi 2.169,7 ribu ton pada tahun 2008, dan pada tahun 2012 mencapai 2691 ribu ton atau mengalami pertumbuhan sebesar 3.85 %/tahun pada periode tersebut. Indonesia mempunyai 10 jenis komoditas yang memberikan banyak peran dalam menyumbangkan produksi daging, yakni sapi, kerbau, kuda, kambing, domba, babi, ayam petelur, broiler, ayam buras dan itik.

Total produksi telur pada tahun 2004 adalah 1.107,4 ribu ton, kemudian meningkat menjadi 1.484,6 ribu ton pada tahun 2008, terus meningkat menjadi 1.541 ribu ton pada tahun 2012, atau mengalami pertumbuhan sebesar 4.46 %/tahun pada periode tersebut. Produksi telur tersebut berasal dari ayam buras, ayam ras (*layer*), dan itik. Informasi secara terperinci tentang perkembangan produksi daging dan telur di Indonesia pada periode 2004-2012 dapat dilihat pada Tabel 3.4.

Tabel 19 memperlihatkan produksi daging menurut sumber ternak. Tahun 2004, dari total produksi daging Indonesia sumbangan dari ayam ras pedaging (41,88 %), sumbangan ternak sapi potong (22,15 %), ayam buras (14,67%), babi (9,64%), serta kambing (3,27%) dan domba (2,83%). Pada tahun 2008, keenam komoditas utama penghasil daging tetap merupakan penyumbang besar tetapi mengalami pergeseran, yakni broiler (45,75%), sapi potong (16,24%), ayam buras (14,17%), dan babi (10,86%), serta kambing (2,87%) dan domba (3,20%). Selanjutnya pada tahun 2012, broiler (53,10%), sapi potong (18,79%), ayam buras (10,90 %), dan babi (8,72%), serta kambing (2,55%) dan domba (1,73%).

**Tabel 3.4 Perkembangan produksi daging dan telur di Indonesia, Tahun 2004-2012
(000 ton)**

| No. | Jenis | Tahun | | | | | | | | | Rerata | Trend (%/th) |
|-----|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
| I | Daging | 2020.4 | 1817.0 | 2062.9 | 2069.5 | 2136.6 | 2204.9 | 2366.2 | 2554.2 | 2690.9 | 2213.6 | 3.85 |
| 1 | Sapi potong | 447.6 | 358.7 | 395.8 | 339.5 | 392.5 | 409.3 | 436.5 | 485.3 | 505.5 | 419.0 | 2.27 |
| 2 | Kerbau | 40.2 | 38.1 | 43.9 | 41.8 | 39.0 | 34.6 | 35.9 | 35.3 | 35.3 | 38.2 | - 1.33 |
| 3 | Kambing | 57.1 | 50.6 | 65.0 | 63.6 | 66.0 | 73.8 | 68.8 | 66.3 | 68.6 | 64.4 | 2.95 |
| 4 | Domba | 66.1 | 47.3 | 75.2 | 56.9 | 47.0 | 54.3 | 44.9 | 46.8 | 46.5 | 53.9 | - 1.17 |
| 5 | Babi | 194.7 | 173.7 | 196.0 | 225.9 | 209.8 | 200.1 | 212.0 | 224.8 | 234.7 | 208.0 | 2.74 |
| 6 | Kuda | 1.6 | 1.6 | 2.3 | 2.0 | 1.8 | 1.8 | 2.0 | 2.2 | 2.2 | 1.9 | 5.23 |
| 7 | Ayam Buras | 296.4 | 301.4 | 341.3 | 294.9 | 273.5 | 247.7 | 267.6 | 264.8 | 274.2 | 284.6 | - 0.60 |
| 8 | Ayam Ras Petelur | 48.4 | 45.2 | 57.6 | 58.2 | 57.3 | 55.1 | 57.7 | 62.1 | 63.7 | 56.1 | 3.92 |
| 9 | Ayam Ras Pedaging | 846.1 | 779.1 | 861.3 | 942.8 | 1018.7 | 1101.8 | 1214.3 | 1337.9 | 1428.8 | 1059.0 | 6.94 |
| 10 | Itik | 22.2 | 21.4 | 24.5 | 44.1 | 31.0 | 25.8 | 26.0 | 28.2 | 30.8 | 28.2 | 7.86 |
| 11 | Kelinci | - | - | - | - | - | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 | - |
| 12 | Burung puyuh | - | - | - | - | - | 0.2 | - | 0.1 | 0.2 | 0.2 | - |
| 13 | Merpati | - | - | - | - | - | 0.3 | 0.4 | 0.1 | 0.3 | 0.3 | - |
| II | Telur | 1107.4 | 1051.5 | 1204.4 | 1382.1 | 1323.6 | 1306.9 | 1366.2 | 1456.3 | 1540.8 | 1304.4 | 4.46 |
| 1 | Ayam Buras | 172.1 | 175.4 | 194.0 | 230.5 | 166.6 | 160.9 | 175.5 | 172.2 | 205.3 | 183.6 | 3.33 |
| 2 | Ayam Ras Petelur | 762.0 | 681.1 | 816.8 | 944.1 | 956.0 | 909.5 | 945.6 | 1027.8 | 1059.3 | 900.2 | 4.63 |
| 3 | Itik | 173.2 | 195.0 | 193.6 | 207.5 | 201.0 | 236.4 | 245.0 | 256.2 | 276.2 | 220.5 | 6.19 |

Keterangan : *) Angka sementara

Sumber : Statistik Peternakan, Tahun 2008 dan 2012

Dari ke 10 komoditas tersebut selama 2004-2012, terdapat, delapan komoditas di antaranya mengalami penurunan kontribusi. Hanya dua komoditas yang memberikan peningkatan kontribusi yakni broiler dan petelur. Penerapan manajemen usahaternak,

teknologi bibit, penggunaan pakan jadi telah mengangkat kedua komoditas tersebut. Sementara 8 komoditas lain merupakan usahaternak yang dilakukan secara tradisional, teknologi seadanya, serta pemberian pakan dengan mutu asalan. Produksi total daging mengalami pertumbuhan 3.85 %, namun jika dicermati memperlihatkan adanya ketimpangan dalam pertumbuhan dan bersifat fluktuatif terutama untuk jenis ternak tradisional.

Dampak penerapan teknologi dan manajemen usahaternak yang rendah telah menyebabkan tingkat pengurusan yang relatif tinggi pada komoditas ternak tradisional. Berdasarkan penelitian Badan Litbang Pertanian (2005) telah terjadi pengurusan untuk ternak sapi, kerbau, kambing, dan ayam buras. Dikhawatirkan beberapa komoditas sampai pada titik ambang keseimbangan, dimana angka kelahiran tidak mungkin lagi menjamin konsumsi, maka dalam situasi semacam ini, akan mendorong kepunahan produksi jenis produk ternak tradisional.

Pertumbuhan produksi daging broiler tumbuh sejalan dengan pertumbuhan populasinya. Hal ini disebabkan adanya perdagangan broiler hidup antar wilayah. Jumlah total daging broiler pada tahun 2005 mencapai 779,108 ton dan terus meningkat dari tahun ke tahun hingga mencapai 1.02 juta ton pada tahun 2009, terus meningkat menjadi 1.09 juta ton pada tahun 2012, atau mengalami perkembangan sebesar 9.06 % pertahun. Pertumbuhan tersebut tergolong tinggi dan jauh lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan populasinya, yang menunjukkan makin dikuasainya teknologi budidaya dan manajemen usahaternak broiler oleh peternak dan perusahaan peternakan.

Dari total produksi daging broiler yang mencapai 1.09 juta ton pada tahun 2012, terutama disumbang oleh 10 provinsi daerah sentra produksi utama, yaitu Provinsi Jawa Barat menyumbang sebesar 565 973 ton (39.61 %), Provinsi Jawa Timur 163 093 ton (11.41 %), Banten 117204 ton (8.20 %), DI Jakarta 109 728 ton (7.68 %), Jawa Tengah 101 939 ton (7.13 %), Sumatera Utara 48 227 ton (3.38 %), Riau 36 486 ton (2.55 %), Kalimantan Selatan 36 328 ton (2.54 %), Lampung sebesar 27 571 ton (2.27 %), dan DI Yogyakarta 31 721 ton (2.22 %) (Ditjenak dan Keswan, 2013). Informasi secara terperinci dapat disimak pada Tabel 3.5 berikut.

Dari 10 provinsi daerah sentra produksi secara keseluruhan mengalami pertumbuhan produksi daging broiler positif, secara berturut-turut Provinsi Jawa Barat mengalami pertumbuhan sebesar 12.76 %/tahun, Jawa Timur tumbuh sebesar 4.38 %/tahun, Banten tumbuh sebesar 68.02 %/tahun, DI Jakarta tumbuh sebesar 9.29 %/tahun, Jawa Tengah tumbuh sebesar 8.66 %/tahun, Sumatera Utara tumbuh sebesar 3.38 %, Riau tumbuh sebesar 9.30 %/tahun, Kalimantan Selatan tumbuh sebesar 10.03 %/tahun,

Lampung sebesar tumbuh sebesar 11.96 %/tahun, dan DI Yogyakarta tumbuh sebesar 12.96 %/tahun.

Tabel 3.5 Produksi Daging Ayam Ras Pedaging Menurut Provinsi di Indonesia, Tahun 2005-2012 (Ton)

| No | Provinsi | Tahun | | | | | | | | Rerata | Trend (%/th) |
|----|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
| 1 | NAD | 1533 | 1395 | 1581 | 3629 | 4746 | 4982 | 6439 | 6890 | 3899 | 29.41 |
| 2 | Sumut | 41778 | 39055 | 35098 | 35283 | 50632 | 53979 | 47051 | 48227 | 43888 | 3.38 |
| 3 | Sumbar | 12119 | 11602 | 12439 | 13275 | 16145 | 16012 | 16441 | 16583 | 14327 | 4.86 |
| 4 | Riau | 21004 | 19015 | 23059 | 28082 | 28326 | 38083 | 34910 | 36486 | 28621 | 9.30 |
| 5 | Jambi | 9909 | 9290 | 14536 | 12459 | 14129 | 14802 | 13360 | 16600 | 13136 | 9.80 |
| 6 | Sumsel | 11708 | 13532 | 21176 | 22185 | 22116 | 27 | 31 | 36 | 11351 | 1.08 |
| 7 | Bengkulu | 2268 | 1642 | 1577 | 2132 | 3839 | 1838 | 2358 | 3022 | 2335 | 12.58 |
| 8 | Lampung | 19170 | 19724 | 12937 | 10542 | 22107 | 26768 | 27149 | 27571 | 20746 | 11.96 |
| 9 | DKI Jakarta | 67054 | 83768 | 128480 | 128480 | 102399 | 106260 | 108642 | 109728 | 104351 | 9.29 |
| 10 | Jabar | 259749 | 276195 | 279851 | 335151 | 365573 | 339745 | 492413 | 565973 | 364331 | 12.76 |
| 11 | Jateng | 61683 | 81203 | 65026 | 73191 | 90740 | 100904 | 104774 | 101939 | 84933 | 8.66 |
| 12 | DIY | 14997 | 23000 | 22203 | 23117 | 20798 | 25274 | 31295 | 31721 | 24051 | 12.96 |
| 13 | Jatim | 128342 | 143643 | 148855 | 115193 | 140110 | 159671 | 159822 | 163093 | 144841 | 4.38 |
| 14 | Bali | 20530 | 20354 | 18553 | 19046 | 20140 | 20679 | 23750 | 24275 | 20916 | 2.63 |
| 15 | NTB | 236 | 15303 | 20037 | 2001 | 12228 | 14539 | 15176 | 16721 | 12030 | 981.40 |
| 16 | NTT | 6 | 30 | 6 | 139 | 224 | 228 | 525 | 528 | 211 | 390.06 |
| 17 | Kalbar | 21286 | 21541 | 22138 | 26121 | 24062 | 26700 | 19284 | 11079 | 21526 | -6.47 |
| 18 | Kalteng | 3000 | 4357 | 5125 | 5330 | 7388 | 5436 | 4463 | 4680 | 4972 | 9.43 |
| 19 | Kalsel | 20349 | 18705 | 26690 | 34562 | 34230 | 34670 | 39319 | 36328 | 30607 | 10.03 |
| 20 | Kaltim | 19294 | 20945 | 18337 | 20620 | 30220 | 32169 | 27943 | 29425 | 24869 | 7.68 |
| 21 | Sulut | 5606 | 1324 | 5714 | 6775 | 2549 | 5090 | 5164 | 5422 | 4706 | 45.36 |
| 22 | Sulteng | 2005 | 2820 | 7109 | 5553 | 6477 | 6685 | 5952 | 6742 | 5418 | 27.57 |
| 23 | Sulsel | 10215 | 10538 | 5445 | 9768 | 10710 | 10692 | 11594 | 12870 | 10229 | 9.02 |
| 24 | Sultra | 579 | 887 | 968 | 1101 | 882 | 978 | 948 | 1096 | 930 | 11.37 |
| 25 | Maluku | 67 | 73 | 107 | 102 | 111 | 117 | 125 | 112 | 102 | 8.79 |
| 26 | Papua | 416 | 765 | 1375 | 1370 | 2656 | 2663 | 2227 | 2453 | 1741 | 35.88 |
| 27 | Babel | 5052 | 4795 | 6007 | 5292 | 6492 | 10898 | 13368 | 13502 | 8176 | 17.50 |
| 28 | Banten | 16542 | 6970 | 29751 | 69333 | 53089 | 86089 | 114568 | 117204 | 61693 | 68.02 |

| | | | | | | | | | | | |
|----|--------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 29 | Gorontalo | 405 | 348 | 1805 | 1221 | 1221 | 1419 | 218 | 477 | 889 | 60.38 |
| 30 | Malut | 540 | 1723 | 122 | 828 | 334 | 343 | 1021 | 3228 | 1017 | 151.67 |
| 31 | Kepri | 376 | 5700 | 5858 | 5875 | 5752 | 5917 | 6155 | 7579 | 5402 | 206.71 |
| 32 | Papua Barat | 614 | 310 | 758 | 809 | 415 | 436 | 588 | 401 | 541 | 8.74 |
| 33 | Sulbar | 677 | 710 | 61 | 69 | 987 | 245 | 786 | 818 | 544 | 200.96 |
| | Jumlah Total | 779108 | 861263 | 942786 | 1018734 | 1101765 | 1214339 | 1337911 | 1428809 | 1085589 | 9.06 |

Pertumbuhan produksi daging broiler selama tujuh tahun terakhir (2005-2012) tergolong tinggi (9.06 %/tahun). Peningkatan produksi daging broiler di Indonesia disebabkan oleh: (1) Adanya pertumbuhan populasi broiler yang cukup tinggi; (2) Adanya peningkatan produktivitas usahaternak broiler. Namun jika dicermati, ternyata pertumbuhan produksi lebih cepat dibandingkan pertumbuhan populasi, yang merefleksikan beberapa hal pokok : (a) teknologi budidaya broiler makin dikuasai dengan baik oleh peternak dan perusahaan peternakan; (b) sistem pengusahaan yang sudah cukup intensif dan sepenuhnya berorientasi pasar (komersial), sehingga menyebabkan efisiensi produksi makin meningkat, yang direfleksikan makin membaiknya *Feed Conversion Ratio (FCR)* dan makin rendahnya tingkat mortalitas (3.2-6.0 %/siklus); dan (c) skala pengusahaan yang sudah cukup besar, rata-rata di atas 6000 ekor dan makin mendekati skala usaha optimal.

Pertumbuhan produksi telur dari ayam ras petelur (*layer*) tumbuh sejalan dengan pertumbuhan populasinya, dengan sebarannya yang hampir sama. Jumlah total telur ayam ras petelur (*layer*) pada tahun 2005 mencapai 681 ribu ton dan terus meningkat dari tahun ke tahun hingga mencapai 1.01 juta ton pada tahun 2009, dan terus meningkat pada menjadi 1.06 juta ton pada tahun 2012, atau mengalami perkembangan sebesar 6.86 %/tahun. Pertumbuhan tersebut tergolong tinggi dan jauh lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan populasinya.

Dari total produksi telur layer yang mencapai 1,06 juta ton, terutama disumbang oleh 10 provinsi daerah sentra produksi utama, yaitu Provinsi Jawa Timur menyumbang sebesar 244 379 ton (23.07 %), Provinsi Jawa Tengah 185 391 ton (17.50 %), Jawa Barat 118 945 ton (11.23 %), Sumatera Utara 80 590 ton (7.61 %), Sumatera Barat 60 264 (5.69 %), Banten 58 951 ton (5.57 %), Lampung 52 891 ton (4.99 %), Sulawesi Selatan 52 074 ton (4.92 %), Sumatera Selatan 49 778 ton (4.70 %), dan Bali sebesar 37 759 ton (3.56 %).

Dari 10 provinsi daerah sentra produksi telur utama secara keseluruhan mengalami pertumbuhan produksi telur secara positif, secara masing-masing Provinsi Jawa Timur mengalami pertumbuhan sebesar 4.92 %/tahun, Provinsi Jawa Tengah tumbuh sebesar 11.17 %/tahun, Jawa Barat tumbuh sebesar 3.37 %/tahun, Sumatera Utara tumbuh sebesar 6.97 %/tahun, Sumatera Barat tumbuh sebesar 6.05 %/tahun, Banten tumbuh sebesar 35.53 %/tahun, Lampung tumbuh sebesar 29.12 %/tahun, Sulawesi Selatan tumbuh sebesar 14.03 %/tahun, Sumatera Selatan tumbuh sebesar 4.31 %/tahun, dan Bali tumbuh sebesar 2.95 %/tahun. Secara terperinci pertumbuhan produksi telur masing-masing provinsi di Indonesia pada periode 2005-2012 dapat dilihat pada Tabel 3.6.

Tabel 3.6 Produksi Telur Ayam Ras Petelur Menurut Provinsi di Indonesia, Tahun 2005-2012 (ton)

| No | Provinsi | Tahun | | | | | | | | Rerata | Trend (%/th) |
|----|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | | |
| 1 | NAD | 729 | 1001 | 1311 | 886 | 1868 | 1962 | 2419 | 2586 | 673 | 25.99 |
| 2 | Sumut | 55464 | 48820 | 73892 | 68979 | 69323 | 74302 | 79204 | 80590 | 26170 | 6.97 |
| 3 | Sumba | 40381 | 43241 | 49316 | 48938 | 55538 | 55538 | 60148 | 60264 | 19695 | 6.05 |
| 4 | Riau | 2867 | 2440 | 4089 | 4833 | 5049 | 1748 | 1384 | 1089 | 986 | -4.60 |
| 5 | Jambi | 3964 | 2974 | 3299 | 3178 | 3393 | 3848 | 4771 | 3978 | 1338 | 1.40 |
| 6 | Sumse | 32749 | 37471 | 37656 | 42974 | 46683 | 47616 | 48726 | 49778 | 16397 | 6.31 |
| 7 | Bengkulu | 219 | 699 | 1189 | 609 | 435 | 452 | 582 | 605 | 247 | 35.51 |
| 8 | Lampung | 19353 | 12808 | 25097 | 14427 | 34231 | 40470 | 44878 | 52891 | 12632 | 29.12 |
| 9 | DKI Jakarta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 |
| 10 | Jabar | 93472 | 95143 | 105361 | 105046 | 95628 | 103428 | 115787 | 118945 | 39014 | 3.73 |
| 11 | Jateng | 92137 | 125221 | 129862 | 135057 | 169146 | 174884 | 179974 | 185391 | 58409 | 11.17 |
| 12 | DIY | 15649 | 19057 | 18304 | 23921 | 26250 | 23361 | 26111 | 26851 | 8671 | 8.84 |
| 13 | Jatim | 200673 | 282478 | 324918 | 292786 | 204147 | 209516 | 235832 | 244379 | 92658 | 4.92 |
| 14 | Bali | 31892 | 29272 | 26514 | 28694 | 28894 | 29472 | 36606 | 37759 | 11590 | 2.95 |
| 15 | NTB | 606 | 717 | 652 | 29747 | 648 | 9008 | 1268 | 1235 | 2277 | 796.49 |
| 16 | NTT | 575 | 573 | 5212 | 691 | 607 | 705 | 1385 | 1385 | 580 | 117.56 |
| 17 | Kalbar | 16335 | 16335 | 21344 | 22092 | 15988 | 16257 | 15613 | 17995 | 6529 | 2.79 |
| 18 | Kalten | 464 | 247 | 488 | 507 | 522 | 538 | 120 | 260 | 138 | 14.24 |
| 19 | Kalsel | 12033 | 9117 | 14630 | 15431 | 30645 | 28990 | 20286 | 20887 | 7317 | 15.41 |
| 20 | Kaltim | 5519 | 5658 | 5062 | 5264 | 8032 | 12164 | 8032 | 12164 | 3121 | 16.78 |
| 21 | Sulut | 6065 | 5567 | 7907 | 7380 | 7219 | 7316 | 7838 | 8517 | 2741 | 6.02 |
| 22 | Sulteng | 2911 | 4244 | 7991 | 4202 | 4987 | 4445 | 5297 | 5881 | 1957 | 17.81 |
| 23 | Sulsel | 28362 | 28925 | 19092 | 36804 | 45148 | 45903 | 50003 | 52074 | 15006 | 14.03 |
| 24 | Sultra | 616 | 693 | 537 | 664 | 1248 | 1414 | 1369 | 1405 | 402 | 16.33 |

| | | | | | | | | | | | |
|----|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| 25 | Maluku | 53 | 64 | 69 | 213 | 267 | 285 | 348 | 371 | 104 | 42.58 |
| 26 | Papua | 730 | 948 | 630 | 683 | 676 | 752 | 1013 | 1102 | 317 | 8.35 |
| 27 | Babel | 466 | 2026 | 2054 | 1629 | 1463 | 580 | 593 | 497 | 435 | 32.99 |
| 28 | Banten | 1269 2 | 3568 3 | 5275 6 | 5486 6 | 4362 0 | 4158 1 | 57626 | 58951 | 1837 6 | 35.53 |
| 29 | Gorontalo | 896 | 864 | 932 | 1039 | 1039 | 1551 | 1565 | 1025 | 412 | 4.49 |
| 30 | Malut | 41 | 53 | 86 | 90 | 134 | 140 | 10838 | 1253 | 980 | 1100. 36 |
| 31 | Kepri | 1505 | 2682 | 3330 | 3729 | 6433 | 6935 | 7129 | 8059 | 2117 | 30.07 |
| 32 | Papua Barat | 286 | 299 | 346 | 640 | 305 | 338 | 494 | 495 | 160 | 15.72 |
| 33 | Sulbar | 1440 | 1513 | 210 | 0 | 44 | 138 | 607 | 604 | 186 | 53.14 |
| | Jumlah Total | 6811 47 | 8168 34 | 9441 33 | 9559 99 | 9095 19 | 9456 35 | 10278 45 | 10592 66 | 3508 43 | 6.80 |

Pertumbuhan produksi telur layer selama lima tahun terakhir (2005-2012) tergolong moderat yaitu sebesar 6.80 %/tahun. Peningkatan produksi telur ayam ras petelur di Indonesia antara lain disebabkan oleh: (1) Adanya pertumbuhan populasi ternak ayam ras petelur terutama pada daerah-daerah sentra produksi jagung; (2) Adanya peningkatan produktivitas usahaternak ayam ras petelur. Namun jika dicermati, ternyata pertumbuhan produksi lebih cepat dibandingkan pertumbuhan populasi, yang antara lain merefleksikan beberapa hal pokok : (a) teknologi budidaya ayam ras petelur semakin dikuasai dengan baik oleh peternak; (b) sistem pengusahaan yang sudah intensif dan sepenuhnya berorientasi pasar (komersial), sehingga menyebabkan efisiensi produksi makin meningkat, yang direfleksikan FCR dan mortalitas yang makin rendah (4 – 8 %/siklus produksi); (c) skala pengusahaan yang sudah cukup besar, rata-rata di atas 10,000 ekor dan makin mendekati skala usaha optimal. Pertumbuhan produksi telur yang tinggi terutama adanya dukungan peningkatan produksi jagung di daerah-daerah sentra produksi ayam ras petelur, hal ini ditunjukkan rata-rata peternak melakukan pencampuran pakan sendiri. Sementara itu, di daerah-daerah sentra produksi yang dekat dengan pusat pasar rata-rata peternak menggunakan pakan jadi dari pabrik pakan ternak dengan pertumbuhan yang moderat.

3.3. Konsumsi (perkembangan, sentra konsumsi, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan atau konsumsi produk unggas adalah: (1) jumlah penduduk dan pertumbuhannya, (2) tingkat pendapatan, (3) selera atau preferensi konsumen, (4) tingkat urbanisasi penduduk, (5) fenomena segmentasi pasar, dan (6) revolusi pasar modern, berkembangnya super market/hyper market.

Krisis ekonomi (1997-1998) memberikan dampak penurunan daya beli masyarakat sehingga terjadi penurunan trend konsumsi daging dan telur. Pada tahun 1998 saat konsumsi telur mengalami penurunan konsumsi daging dan telur, dan pada tahun 1999 merupakan saat konsumsi daging dan telur mencapai titik terendah, namun kemudian meningkat kembali pada tahun 2000-2005.

Pada periode setelah krisis laju pertumbuhan konsumsi daging dan telur meningkat kembali bahkan melampaui kondisi sebelum krisis. Secara umum pemulihan produksi dan konsumsi produk unggas akibat krisis ekonomi relatif cepat, karena didukung oleh industri perunggasan nasional yang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Dampak negatif krisis ekonomi dan krisis finansial global terhadap sektor industri perunggasan terutama disebabkan karena sebagian besar bahan baku pakan adalah impor. Secara umum dampak krisis finansial global terhadap konsumsi produk unggas relatif kecil, karena kondisi makro ekonomi yang cukup stabil dan pelaku usaha industri perunggasan lebih siap menghadapi, serta cukup besarnya volume permintaan pasar domestik.

Jika dirinci menurut jenis daging, penduduk Indonesia lebih banyak mengkonsumsi daging ayam ras pedaging dan sapi potong. Kebutuhan konsumsi daging sekitar 65 % dipenuhi dari produk impor dan 25 % di antaranya berasal dari impor sapi bakalan (Badan Litbang Pertanian, 2005). Dalam kondisi nilai tukar rupiah yang stabil, kecenderungan impor semakin meningkat. Peningkatan impor tersebut dapat disebabkan oleh permintaan daging berkualitas (*prime cut*) yang meningkat dan harga daging kelas standar yang relatif murah dibanding produk domestik. Fenomena konsumsi pasca krisis baik krisis moneter maupun krisis finansial global mengindikasikan bahwa trend permintaan terhadap produk daging broiler dan telur ke depan masih terus meningkat.

Berdasarkan hasil proyeksi yang dilakukan Bappenas (2006) diperkirakan bahwa selama 2005-2010 ke depan Indonesia mengalami surplus produksi daging unggas, daging non unggas dan daging non sapi dan telur, sedangkan untuk daging sapi masih mengalami defisit. Namun kenyataannya hingga tahun 2012, secara umum Indonesia masih mengalami defisit produk-produk peternakan, termasuk produk daging broiler dan telur. Hasil kajian Bappenas (2006) menunjukkan bahwa tantangan utama yang dihadapi adalah

masalah pencapaian swasembada daging sapi, sedangkan untuk daging ayam dan telur tetap mampu swasembada. Untuk mengantisipasi adanya surplus daging unggas maka perlu dilakukan perluasan tujuan pasar baik domestik maupun ekspor. Di samping itu, untuk memacu permintaan domestik perlu dilakukan pendalaman industri pengolahan daging unggas melalui pengembangan produk dan promosi produk secara aktif.

Hasil estimasi yang dilakukan oleh *Indonesian Commercial Newsletter-August 2009* tentang konsumsi daging ayam diperoleh temuan sebagai berikut: (a) Terjadinya peningkatan konsumsi dari tahun ke tahun secara signifikan; (b) Diperkirakan pada tahun 2009 total konsumsi ayam mencapai 1,575 juta ekor dan pada tahun 2013 diperkirakan mencapai 2,064 juta ekor atau meningkat sebesar 31 % pada periode tersebut; dan (c) Permintaan yang tinggi tersebut didukung oleh meningkatnya jumlah penduduk, pendapatan masyarakat, pendidikan dan kesadaran masyarakat akan gizi.

Perkembangan konsumsi daging unggas pada periode (2005-2011) memberikan beberapa gambaran pokok sebagai berikut: (1) Rata-rata konsumsi dalam bentuk daging ayam ras segar sebesar 3.22 Kg/kapita/tahun, daging ayam kampung sebesar 0.59 Kg/kapita/tahun, dan daging unggas lainnya sebesar 0.05 Kg/kapita/tahun; (2) Rata-rata konsumsi ayam goreng sebesar 4.64 Kg/kapita/tahun; (3) Pertumbuhan konsumsi dalam bentuk daging ayam ras segar sebesar 99.27 %/tahun, daging ayam kampung sebesar 10.58 %/tahun, dan daging unggas lainnya mengalami stagnasi; dan (4) Perumbuhan konsumsi dalam bentuk ayam goreng tergolong sangat tinggi mencapai 11.25 %/tahun (Tabel 3.7).

Tabel 3.7 Perkembangan Konsumsi Produk Unggas Perkapita Per Tahun, Tahun 2005-2012

| No. | Komoditi | Tahun | | | | | | | Rerata | Trend (%/th) |
|-----|--------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|--------|--------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | | |
| A. | Daging Unggas Segar (Kg) | | | | | | | | | |
| | 1. Ayam Ras | 3.81 | 0.52 | 4.11 | 3.8 | 3.08 | 3.55 | 3.65 | 3.22 | 99.27 |
| | 2. Ayam Kampung | Na | Na | Na | Na | 0.52 | 0.63 | 0.63 | 0.59 | 10.58 |
| | 3. Unggas Lainnya | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.05 | 0.00 |
| B. | Ayam Goreng (potong) | Na | Na | Na | Na | 4.17 | 4.59 | 5.16 | 4.64 | 11.25 |
| C | Telur Unggas (Kg) | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 1. Telur ayam ras (kg) | 5.16 | 5.06 | 6.08 | 5.77 | 5.84 | 6.73 | 6.62 | 5.89 | 4.66 |
| 2. Telur ayam kampung (butir) | 0.31 | 0.25 | 5.1 | 4.16 | 3.65 | 3.7 | 3.75 | 2.99 | 315.45 |
| 3. Telur itik (butir) | 0.24 | 0.19 | 3.02 | 3.12 | 2.87 | 2.5 | 2.83 | 2.11 | 244.04 |
| 4. Telur puyuh (butir) | 0.03 | 0.03 | 4.58 | 2.81 | 2.09 | 2.24 | 2.71 | 2.07 | 2521.76 |
| 5. Telur lainnya (butir) | 0.03 | 0.01 | 0.05 | 0.1 | 0.1 | 0.16 | 0.16 | 0.09 | -136.11 |
| 6. Telur asin (butir) | 0.18 | 0.12 | 1.82 | 1.46 | 1.41 | 1.51 | 1.36 | 1.12 | 226.21 |

Sumber : Statistik Peternakan, Tahun 2008 dan 2012

Perkembangan konsumsi telur unggas pada periode (2005-2011) merefleksikan beberapa hal pokok sebagai berikut: (1) Rata-rata konsumsi telur ayam ras sebesar 5.89 Kg/kapita/tahun, telur ayam kampung sebesar 2.99 butir/kapita/tahun, telur itik sebesar 2.11 butir/kapita/tahun, telur puyuh 2.07 butir/kapita/tahun, dan telur lainnya 0.99 butir/kapita/tahun, serta telur asin sebesar 1.12 butir/kapita/tahun; (2) Pertumbuhan konsumsi telur ayam ras sebesar 4.66 %/tahun, telur ayam kampung tumbuh sebesar 315.45 %/tahun, telur itik tumbuh sebesar 244.04 %/tahun, telur puyuh mengalami pertumbuhan konsumsi yang sangat tinggi, dan telur jenis lainnya mengalami penurunan pertumbuhan, serta telur asin mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi. Informasi secara keseluruhan dapat dilihat pada Tabel 3.7.

3.4. Ekspor (perkembangan, pemain utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Peran ekspor dalam perekonomian Indonesia cukup signifikan, namun menunjukkan kecenderungan menurun (Hasanah dan Siregar, 2013). Pada kuartal pertama tahun 2013, pangsa ekspor terhadap total PDB Indonesia sebesar 23.3% dengan nilai ekspor sebesar Rp. 500 977 milyar. Meskipun secara nominal nilai ekspor tersebut lebih besar jika dibandingkan dengan kuartal yang sama pada tahun sebelumnya yaitu sebesar Rp 491 165 miliar, namun pangsa terhadap PDB mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 25.81 %. Apalagi jika dibandingkan antara peran ekspor tahun 2000 dengan tahun 2013, terjadi penurunan pangsa yang cukup besar dengan nilai pangsa pada tahun 2000 sebesar 44.4 % dan pada tahun 2013 hanya dengan pangsa 23.3 %.

Berdasarkan data dari Ditjennak dan Keswan (2013), data ekspor produk peternakan dapat dikelompokkan ke dalam ternak, hasil ternak, produk hewani non pangan, obat hewan dan lain-lain. Ditjennak dan Keswan terbaru (2013) mencantumkan data ekspor yang terjadi dalam tahun 2010-2012 dengan sumber data yang diperoleh dari BPS yang

dikelompokkan berdasarkan nomor *Harmonized System* (HS) yang sejenis. Ekspor produk peternakan didominasi oleh hasil ternak dan produk hewani non pangan. Perkembangan ekspor produk peternakan selama kurun waktu 2005 sampai 2012 dikemukakan dalam Tabel 3.8.

Tabel 3.8 Perkembangan ekspor produk peternakan menurut kelompok produknya 2005-2012 (000US\$)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|---------|---------------|-------------|
| A TERNAK | 26,23 9 | 15,76 0 | 36,204 | 43,577 | 40,434 | 50,554 | 61,819 | 62,345 |
| B HASIL TERNAK | NA | NA | NA | NA | NA | 585,118 | 1,161,2 88 | 174,25 1 |
| C PRODUK HEWANI NON PANGAN | 99,12 5 | 136,4 23 | 60,713 | 359,32 4 | 125,77 9 | 129,496 | 143,70 9 | 122,93 5 |
| D OBAT HEWAN | 128,8 17 | 56,48 0 | 202,65 3 | 719,81 5 | 506,42 2 | 5,347 | 22,447 | 22,337 |
| E LAIN - LAIN | NA | NA | NA | NA | NA | 181,147 | 209,80 9 | 174,65 8 |
| Total Ekspor | 354,6 45 | 288,7 85 | 377,67 2 | 1,155, 151 | 772,31 8 | 951,662 | 1,599,0 71 | 556,52 7 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

Hasil ternak umumnya dibagi ke dalam tiga bagian besar yaitu daging, susu dan telur. Tabel 24 menunjukkan volume dan nilai ekspor berbagai jenis hasil ternak dan hasil olahannya. Volume ekspor daging pada tahun 2012 hanya sebesar 78.44 ribu kg atau dengan nilai \$ 1.13 juta. Volume ekspor susu pada tahun 2012 hanya sebesar 52.17 juta kg atau dengan nilai \$ 92.77 juta. Sementara itu, volume ekspor telur pada tahun 2012 hanya sebesar 5597 kg atau dengan nilai \$ 10315.

Tabel 3.9 Volume dan nilai ekspor hasil ternak, Tahun 2012.

| | VOLUME (KG) | NILAI (US\$) |
|---------------------------|--------------------|---------------------|
| Volume Ekspor (kg) | | |
| 1 Daging | 78,443 | 1,127,275 |
| a Sapi | 1,857 | 11,866 |
| b Babi | 21,125 | 11,703 |
| c Kambing/domba | 281 | 458 |
| d Kuda | 0 | 0 |
| e Unggas | 900 | 2,433 |
| f Jeroan sapi | 30 | 44 |
| g Jeroan Non sapi | 0 | 0 |
| h Daging lainnya | 760,237 | 1,078,874 |
| 2 Susu | 52,173,929 | 92,766,308 |
| a Susu dan kepala susu | 38413250 | 72035,528 |
| b Yogurt | 713561 | 689825 |
| c Mentega | 12298051 | 17278800 |
| d Keju | 749067 | 2762155 |
| 3 Telur | 5597 | 10315 |
| 4 Madu | 765413 | 3316086 |
| 5 Lemak | 74035363 | 72028157 |
| 6 Makanan-olahan | 7029917 | 5003171 |
| Total hasil ternak | 134794649 | 174251312 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

Volume ekspor daging unggas pada tahun 2005 sebesar 20100 Kg dengan nilai \$ 92.10 ribu, pada tahun 2010 mencapai 236.88 ribu Kg dengan nilai \$ 110.44 ribu, dan pada tahun 2012 volume ekspor hanya sebesar 108 Kg dengan nilai \$ 21250. Sementara itu, volume ekspor telur pada tahun 2005 sebesar 827.10 ribu Kg dengan nilai sebesar \$ 84300, sedangkan pada tahun 2010 volume ekspor telur konsumsi unggas sebesar 27584 Kg dengan nilai \$ 162.04 ribu. Sementara itu, volume ekspor pada tahun 2012 hanya sebesar 265 Kg dengan nilai hanya sebesar \$ 848. Informasi secara keseluruhan dapat dilihat pada Tabel 3.10.

Tabel 3.10 Perkembangan volume dan nilai ekspor produk unggas menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (Kg)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| A. Volume (Kg) | | | | | | | | |
| 1. Unggas | - | - | - | - | 1280 0 | - | - | - |
| 2. Daging Unggas | 20100 | 25000 | - | - | - | 23688 0 | 2602 1 | 108 |
| 3. Telur Unggas | 82710 0 | 3000 | - | 3890 0 | 9976 | 27584 | 1744 | 265 |
| B. Nilai (US\$) | | | | | | | | |
| 1. Unggas | - | - | - | - | 6900 | - | - | - |
| 2. Daging Unggas | 92100 | 43200 | 1640 0 | - | - | 11044 0 | 1337 2 | 2125 0 |
| 3. Telur Unggas | 84300 | 90500 | 700 | - | 5234 3 | 16204 2 | 5913 | 848 |
| Total Unggas | 17640 0 | 13370 0 | 1710 0 | 0 | 5924 3 | 27248 2 | 1928 5 | 2209 8 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

3.5. Impor (perkembangan, pemain utama, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Berdasarkan data dari Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, data impor produk peternakan dikelompokkan ke dalam ternak, hasil ternak, produk hewani non pangan, obat hewan dan lain-lain. Statistik PKH terbaru (2013) mencantumkan data impor yang terjadi dalam tahun 2010-2012 dengan sumber data yang diperoleh dari BPS yang dikelompokkan berdasarkan nomor *Harmonized System* (HS) yang sejenis. Perkembangan impor produk peternakan selama kurun waktu 2005 sampai 2012 dikemukakan dalam Tabel 3.11.

Apabila data impor diperinci lebih lanjut berdasarkan kelompok produk peternakan maka terlihat bahwa impor di semua kelompok produk peternakan mengalami peningkatan. Impor produk peternakan didominasi baik kelompok hasil ternak, ternak dan produk hewani non pangan. Impor produk ternak terutama berasal dari AS, Australia, New Zeland, Brazil, Thailand, dan Asia lainnya.

Tabel 3.11 Perkembangan volume dan nilai impor produk peternakan menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (000 US\$)

| Uraian | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| A TERNAK | 117,8 89 | 117,0 32 | 227,07 4 | 380,77 6 | 464,32 2 | 450,47 9 | 328,50 9 | 309,748 |
| B HASIL TERNAK | 699,7 79 | 769,7 23 | 1,159,4 09 | 1,485, 869 | 1,573,6 43 | 1,723,3 26 | 1,909,9 66 | 1,846,6 00 |
| C PRODUK HEWANI NON PANGAN | NA | NA | NA | NA | NA | 436,45 9 | 593,92 7 | 481,712 |
| D OBAT HEWAN | NA | NA | NA | NA | NA | 46,465 | 47,745 | 51,451 |
| E LAIN - LAIN | NA | NA | NA | NA | NA | 111,61 0 | 164,65 4 | 8,589 |
| Total Impor | 817,6 68 | 886,7 54 | 1,386,4 83 | 1,866, 645 | 2,037,9 65 | 2,768,3 39 | 3,044,8 01 | 2,698,1 00 |
| Neraca | (463,02 3) | (597,9 70) | 1,008,81 1) | (711,49 4) | (1,265,64 7) | (1,816,6 77) | (1,445,7 30) | (2,141,5 73) |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

Hasil ternak umumnya dibagi ke dalam 3 bagian besar yaitu daging, susu dan telur. Tabel 3.13 menunjukkan volume impor daging mencapai 50.22 juta kg atau dengan nilai mencapai \$ 199.05 juta. Volume impor susu mencapai 386.12 juta kg atau dengan nilai mencapai \$ 1.23 Milyar. Sementara itu, volume impor telur mencapai 1.41 juta kg atau dengan nilai mencapai \$ 7.53 juta. Kalau didasarkan data perkembangan impor maka Indonesia kurang mempunyai daya saing untuk produk hasil ternak, karena kebutuhan dalam negeri yang sangat besar dan sebagian besar dipenuhi oleh impor dari negara lain.

Perdagangan hasil unggas umumnya dibagi ke dalam 3 bagian besar yaitu unggas hidup, daging unggas, dan telur unggas. Tabel 3.13 menunjukkan neraca perdagangan berbagai jenis hasil unggas. Volume volume impor unggas hidup pada tahun 2005 sebesar 300 Kg dengan nilai sebesar \$ 600, sedangkan impor pada tahun 2009 sebesar 203.50 ribu Kg dengan nilai \$ 458.31 ribu. Sementara itu, volume impor unggas hidup pada tahun 2012 hanya sebesar 42 Kg dengan nilai hanya sebesar \$ 1217.

Tabel 3.12 Nilai and Volume ekspor dan impor hasil ternak tahun 2012

| Uraian | Volume (Kg) | Nilai (US \$) |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| 1 Daging | 50,223,428 | 199,054,896 |
| a Sapi | 39,419,157 | 164,887,147 |
| b Babi | 1,049,793 | 4,511,440 |
| c Kambing/domba | 1,270,086 | 8,753,690 |
| d Kuda | 0 | 0 |
| e Unggas | 586,219 | 1,641,275 |
| f Jeroan sapi | 7,898,173 | 19,261,344 |
| g Jeroan Non sapi | 0 | 0 |
| h Daging lainnya | 0 | 0 |
| 2 Susu | 386,116,371 | 1,228,330,179 |
| a Susu dan kepala susu | 233,566,083 | 813,744,787 |
| b Yogurt | 265621 | 77678 |
| c Mentega | 128389465 | 310448037 |
| d Keju | 23895202 | 103360575 |
| 3 Telur | 1416964 | 7533407 |
| 4 Madu | 2510172 | 9851783 |
| 5 Lemak | 4493844 | 9862451 |
| 6 Makanan-olahan | 577578597 | 391966874 |
| Total hasil ternak | 1022339376 | 1846599590 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

Volume impor daging unggas pada tahun 2005 sebesar 3.98 juta Kg dengan nilai sebesar \$ 3.80 juta, pada tahun 2010 volume impor sebesar 704.49 Kg dengan nilai \$ 1.06 juta, sedangkan pada tahun 2012 volume impor daging unggas sebesar 2.34 juta Kg dengan nilai \$732.92 ribu. Sementara itu, volume impor telur unggas pada tahun 2005 sebesar 707 ribu Kg dengan nilai mencapai \$ 1.87 juta, volume impor pada tahun 2010 sebesar 1.32 juta Kg dengan nilai \$ 7.02 juta. Sementara itu, volume impor pada tahun 2012 mencapai sebesar 569.46 ribu Kg dengan nilai \$ 3.04 juta. Kalau didasarkan atas data ini maka Indonesia sebagian besar kebutuhan hasil ternak unggas dapat dipenuhi dari produksi domestik dan hanya sebagian kecil yang harus diimpor dari negara lain.

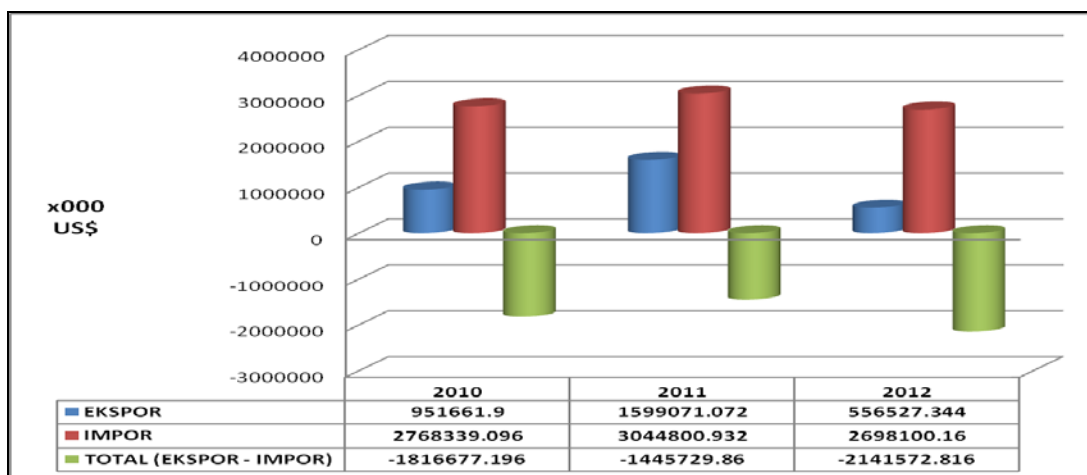
Tabel 3.13 Perkembangan Volume ekspor dan impor produk unggas menurut kelompok Produknya, Tahun 2005-2012 (Kg)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| I. Ekspor | | | | | | | | |
| C. Volume (Kg) | | | | | | | | |
| 4. Unggas | - | - | - | - | 12800 | - | - | - |
| 5. Daging Unggas | 20100 | 25000 | - | - | - | 23688 0 | 26021 | 108 |
| 6. Telur Unggas | 82710 0 | 3000 | - | 38900 | 9976 | 27584 | 1744 | 265 |
| D. Nilai (US\$) | | | | | | | | |
| 4. Unggas | - | - | - | - | 6900 | - | - | - |
| 5. Daging Unggas | 92100 | 43200 | 16400 | - | - | 11044 0 | 13372 | 21250 |
| 6. Telur Unggas | 84300 | 90500 | 700 | - | 52343 | 16204 2 | 5913 | 848 |
| Total Unggas | 17640 0 | 13370 0 | 17100 | 0 | 59243 | 27248 2 | 19285 | 22098 |
| Impor | | | | | | | | |
| A. Volume (Kg) | | | | | | | | |
| 1. Unggas | 300 | 26300 | 31500 | - | 20349 5 | 5913 | 2276 | 42 |
| 2. Daging Unggas | 39784 00 | 34684 00 | 467520 0 | 745901 0 | 86738 2 | 70448 9 | 70416 9 | 23431 7 |
| 3. Telur Unggas | 70700 0 | 94390 0 | 115690 0 | 129900 0 | 11841 59 | 13233 60 | 12295 15 | 56945 5 |
| B. Nilai (US \$) | | | | | | | | |
| 1. Unggas | 600 | 65700 | 8000 | - | 45830 9 | 25417 1 | 19801 6 | 1217 |
| 2. Daging Unggas | 38038 00 | 46617 00 | 706210 0 | 117683 00 | 10182 29 | 10583 35 | 14592 89 | 73291 5 |
| 3. Telur Unggas | 18655 00 | 23633 00 | 385300 0 | 711700 | 65960 67 | 70168 90 | 61897 88 | 30363 31 |
| Total unggas | 56699 00 | 70907 00 | 109231 00 | 124800 00 | 80726 05 | 83293 96 | 78470 93 | 37704 63 |
| Neraca | 54935 00 | 69570 00 | 109060 00 | 124800 00 | 80133 62 | 80569 14 | 78278 08 | 37483 65 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2013

3.6. Neraca Perdagangan Produk Peternakan

Data neraca perdagangan Indonesia berkaitan dengan produk peternakan dikemukakan dalam Gambar 1. Berdasarkan perkembangan data neraca perdagangan produk peternakan dalam tiga tahun terakhir ini selalu mengalami defisit. Hal ini dikarenakan Indonesia mengimpor lebih banyak dibandingkan mengekspor produk-produk peternakan, di mana nilai impor lebih besar dibandingkan nilai ekspor produk peternakan. Defisit neraca perdagangan hingga mencapai 2,1 miliar dolar dalam tahun 2012, dimana impor peternakan mencapai 2,7 miliar dolar, sedangkan ekspor produk peternakan hanya kurang dari 0,6 miliar dolar. Secara grafik perkembangan neraca perdagangan produk peternakan tahun 2010-2012 ditampilkan pada Gambar 3.1 berikut.



Gambar 3.1 Neraca ekspor impor produk peternakan Indonesia tahun 2010-2012

Neraca perdagangan Indonesia mengalami defisit yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2005, defisit neraca perdagangan mencapai kurang dari 0,5 miliar dolar tetapi pada tahun 2012 defisit mencapai lebih dari 2,1 miliar dolar. Defisit neraca perdagangan produk peternakan sempat mengalami penurunan pada tahun 2008 sebagai dampak krisis finansial dan krisis pangan global, yang menyebabkan harga-harga produk pangan di pasar dunia melonjak dan volume impor menurun. Apabila didasarkan atas neraca perdagangan disetiap kelompok produk ternak saja, maka Indonesia boleh dikatakan tidak mempunyai daya saing dalam industri peternakan dan Indonesia hanyalah menjadi pangsa ekspor negara lain yang industri peternakannya telah maju seperti AS, Australia, New Zeland, Brazil, Thailand, dan Malaysia.

Hampir semua jenis hasil ternak menunjukkan neraca perdagangan yang defisit, defisit pada daging mencapai \$ 200 juta, susu \$ 1,1 miliar dan telur \$ 0,75 juta. Kalau

didasarkan atas data ini maka Indonesia tidak mempunyai daya saing untuk memasarkan hasil ternak, karena kebutuhan dalam negeri yang sangat besar dan sebagian besar harus dipenuhi oleh impor.

Perdagangan hasil unggas umumnya dibagi ke dalam 3 bagian besar yaitu unggas hidup, daging unggas, dan telur unggas. Tabel 25 menunjukkan neraca perdagangan berbagai jenis hasil unggas. Volume ekspor unggas hidup pada periode tahun 2005-2012 hanya ditemukan pada tahun 2009, yaitu sebesar 12800 Kg dengan nilai sebesar \$ 6900. Sementara itu, volume impor unggas hidup pada tahun 2005 sebesar 300 Kg dengan nilai sebesar \$ 600, sedangkan impor pada tahun 2009 sebesar 203.50 ribu Kg dengan nilai \$ 458.31 ribu. Sementara itu, volume impor unggas hidup pada tahun 2012 hanya sebesar 42 Kg dengan nilai hanya sebesar \$ 1217.

3.7. Ketersediaan dan Stok (perkembangan, pemilik stok, faktor yang berpengaruh & kebijakan)

Secara ringkas ketersediaan pangan adalah pangan yang siap untuk dikonsumsi penduduk. Dengan demikian pangan yang tersedia untuk konsumsi terdiri atas jumlah produksi pangan ditambah stok dan impor kemudian dikurangi ekspor, penggunaan lain (bibit, pakan, diolah untuk industri) serta yang hilang atau tercecer. Secara umum ketersediaan daging dan telur mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Ketersediaan daging pada tahun 2005 sebesar 1 268 ribu ton dan meningkat menjadi 1 727 ribu ton, atau mengalami pertumbuhan sebesar 18.77 %/tahun. Pertumbuhan tersebut terutama disumbang oleh pertumbuhan daging broiler dan daging sapi potong.

Ketersediaan telur pada tahun 2005 sebesar 952 ribu ton dan meningkat menjadi 1255 ribu ton, atau mengalami pertumbuhan sebesar 17.76 %/tahun. Pertumbuhan tersebut terutama disumbang oleh pertumbuhan telur ayam ras, puyuh dan telur itik. Sementara itu, ketersediaan daging dan telur perkapita mengalami pertumbuhan yang lebih lambat dibandingkan pertumbuhan ketersediaan daging dan telur total. Hal ini disebabkan masih adanya pertumbuhan jumlah penduduk positif sebesar 1.49 %/tahun dan penggunaan daging dan telur untuk kebutuhan industri pengolahan pangan. Secara terperinci perkembangan ketersediaan daging dan telur dapat dilihat Tabel 3.15 berikut.

Tabel 3.14 Ketersediaan Daging dan Telur, Tahun 2005-2012

| I. | Penyediaan per th (000 ton) | 200 | 200 | 200 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Rerata | Trend (%/th) |
|----|------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------------|
| | | 5 | 6 | 7 | | | | | | | |
| | 1. Daging | 126.8 | 139.9 | 141.4 | 1469.2 | 1500.1 | 1654.6 | 2530.78 | 2581.53 | 1727.16 | 18.77 |
| | 2. Telur | 952.2 | 1098 | 1261 | 1222.3 | 1297.1 | 1251.5 | 1438.1 | 1517.81 | 1254.76 | 17.76 |
| II | Penyediaan perkapita/th (kg) | | | | | | | | | | |
| | 1. Daging | 5.8 | 6.3 | 6.3 | 6.4 | 6.5 | 6.97 | 10.49 | 10.55 | 7.41 | 9.94 |
| | 2. Telur | 4.3 | 5 | 5.6 | 5.4 | 5.6 | 5.27 | 5.96 | 6.20 | 5.42 | 5.13 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2005-2013

Total ketersediaan hasil ternak berupa daging broiler pada tahun 2007 sebesar 536.8 ribu ton meningkat menjadi 771.89 ribu ton pada tahun 2012 (Ditjennak dan Keswan, 2009). Dari jumlah daging broiler yang tersedia, maka jumlah yang dapat dikonsumsi pada tahun 2007 sebesar 510 ribu ton dan meningkat menjadi pada tahun 733.33 ribu ton pada tahun 2012. Berdasarkan data Statistik Peternakan tidak ada data stok daging broiler, karena komoditas ini tidak tahan simpan dalam waktu lama. Tabel 29 menunjukkan neraca bahan makanan untuk daging ayam ras pedaging (*broiler*) tahun 2007-2012.

Berdasarkan Tabel 30 menunjukkan beberapa hal pokok : (a) Ketersediaan daging broiler mengalami peningkatan dari waktu ke waktu; (b) Terdapat defisit terhadap penyediaan daging ayam ras (broiler) dalam negeri, sehingga kekurangannya harus diimpor; (c) Kehilangan akibat tercecer dan atau rusak masih sangat tinggi (26.8- 38.8 ribu ton atau sekitar 5 %); (d) Ke depan peningkatan produksi daging broiler masih perlu terus ditingkatkan baik melalui peningkatan populasi (skala usaha), peningkatan efisiensi dan produktivitas, maupun menekan kehilangan hasil akibat tercecer dan rusak.

Tabel 3.15 Neraca Bahan Makanan untuk Produk Daging Broiler (dalam 000 ton), Tahun 2007, 2008 dan 2009

| Tahun | Produksi Daging Broiler | | Perubahan | | Ekspor | Penyediaan DN & impor | Pemakaian Dalam Negeri | | | | | |
|-------|-------------------------|----------|-----------|-------|--------|-----------------------|------------------------|-------|--------------|----------|----------|---------|
| | Masukan | Keluaran | Stok | Impor | | | Pakan ternak | Bibit | Diolah untuk | | Tercecer | Dimakan |
| | | | | | | | | | makanan | industri | | |
| 2007 | 910 | 527.8 | 0 | 9 | 0 | 536.8 | - | - | - | - | 26.8 | 510.0 |
| 2008 | 978.2 | 567.3 | 0 | 6.5 | 0.1 | 573.8 | - | - | - | - | 28.7 | 545.1 |
| 2009 | 978.1 | 567.3 | 0 | 6.5 | 0.1 | 573.7 | - | - | - | - | 28.7 | 545.0 |
| 2010 | 1156.5 | 670.7 | 0 | 0.1 | 0.1 | 670.8 | - | - | - | - | 33.5 | 637.3 |
| 2011 | 977.9 | 774.4 | 0 | 1.23 | 0 | 775.64 | - | - | - | - | 38.8 | 736.8 |
| 2012 | 1096.9 | 771.32 | 0 | 0.57 | 0 | 771.89 | - | - | - | - | 38.6 | 733.3 |

Sumber : Statistik Peternakan, 2009 dan 2011 (diolah), 2012 (diolah)

Total ketersediaan hasil ternak berupa telur ayam ras pada tahun 2007 sebesar 945.8 ribu ton meningkat menjadi 1059.9 ribu ton pada tahun 2012 (Ditjennak, 2009). Dari jumlah telur ayam ras yang tersedia, maka jumlah yang dapat dikonsumsi pada tahun 2007 sebesar 925.9 ribu ton dan meningkat menjadi pada tahun 1038.70 ribu ton pada tahun 2012. Berdasarkan data Statistik Peternakan tidak ada data stok untuk daging broiler, karena komoditas ini tidak tahan simpan dalam waktu lama, sehingga andaikan ada jumlahnya sangat kecil. Tabel 3.16 menunjukkan neraca bahan makanan untuk daging broiler tahun 2007-2012.

Berdasarkan Tabel 3.16 menunjukkan beberapa hal pokok : (a) Ketersediaan telur mengalami peningkatan dari waktu ke waktu; (b) Terdapat defisit terhadap penyediaan telur ayam ras dalam negeri, sehingga kekurangannya harus diimpor; (c) Kehilangan akibat tercecer dan atau rusak masih sangat tinggi (19.4- 21,20 ribu ton atau sekitar 2 %); (d) Ke depan peningkatan produksi telur ayam ras masih perlu terus ditingkatkan baik melalui peningkatan populasi (skala usaha), peningkatan efisiensi dan produktivitas, maupun menekan kehilangan hasil akibat tercecer, pecah dan rusak.

Tabel 3.16 Neraca Bahan Makanan Produk Telur Ayam Ras Petelur (dalam 000 ton), Tahun 2007, 2008 dan 2009

| Tahun | Produksi telur ayam ras | | Perubahan | | Ekspor | Penyediaan DN & impor | Pemakaian Dalam Negeri | | | | | |
|-------|-------------------------|----------|-----------|-------|--------|-----------------------|------------------------|-------|--------------|----------|----------|----------|
| | Masukan | Keluaran | Stok | Impor | | | Pakan ternak | Bibit | Diolah untuk | | Tercecer | Dimakan |
| | | | | | | | | | makanan | industri | | |
| 2007 | - | 944.1 | - | 1.7 | 0 | 945.8 | - | 0.5 | - | - | 19.4 | 925.9 |
| 2008 | - | 956 | - | 1.4 | 0 | 957.4 | - | 0 | - | - | 19.6 | 937.8 |
| 2009 | - | 1013.5 | - | 1.4 | 0 | 1,015.0 | - | 0 | - | - | 20.8 | 994.1 |
| 2010 | - | 945.1 | - | 1.3 | 0 | 946.4 | - | 0 | - | - | 19.4 | 927 |
| 2011 | - | 1027.8 | - | 1.2 | 0 | 1029.0 | - | 0 | - | - | 20.58 | 1008.42 |
| 2012 | - | 1059.3 | - | 0.6 | 0 | 1059.9 | - | 0 | - | - | 21.20 | 1038.702 |

Sumber : Staistik Peternakan, 2009, 2011 (diolah), dan 2012 (diolah)

BAB IV

OUTLOOK PASAR UNGGAS 2015-2019

4.1. Outlook Pangan Global

4.1.1. Faktor Lingkungan Strategis

Pengembangan bisnis industri perunggasan mempunyai tantangan yang cukup besar akibat perubahan ekonomi ke depan. Adanya globalisasi ekonomi dan liberalisasi perdagangan dunia yang akan meminimumkan restriksi perdagangan antar negara menimbulkan persaingan ketat antar negara di pasar domestik, Masyarakat Ekonomi Asia (MEA), maupun pasar dunia. Salah satu cara yang tepat untuk dapat menang dalam persaingan adalah melalui peningkatan efisiensi dan daya saing.

Dari sisi permintaan, harus disadari bahwa permintaan konsumen terhadap suatu produk semakin kompleks yang menuntut berbagai atribut yang lengkap dan rinci. Produk perunggasan dipersepsikan oleh konsumen sebagai produk bernilai tinggi oleh konsumen. Jika dimasa lalu konsumen hanya mengevaluasi produk berdasarkan atribut utama yaitu jumlah dan harga, maka kini dan kedepan, konsumen sudah menuntut atribut yang lebih lengkap dan rinci, seperti atribut keamanan produk (*safety attributes*), atribut nutrisi (*nutritional attributes*), atribut nilai (*value attributes*), atribut pengepakan (*package attributes*), atribut lingkungan (*ecolabel attributes*) dan atribut kemanusiaan (*humanistic attributes*). Bahkan aspek *animal welfare* dewasa ini juga menjadi persyaratan baru. Sementara itu dari sisi penawaran, produsen dituntut untuk dapat bersaing berkaitan dengan kemampuan merespons atribut produk yang diinginkan oleh konsumen secara cepat dan tepat. Faktor-Faktor yang mempengaruhi daya saing dari sisi penawaran adalah: perkembangan teknologi, perkembangan genetika, *genetic base* yang terkonsentrasi, harga biji-bijian dan distribusi penggunaannya, dan katagori konsumsi pakan.

Revolusi peternakan khususnya dibidang perunggasan yang ditandai dengan semakin meningkatnya konsumsi daging asal unggas (daging broiler dan telur), seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat, merupakan salah satu sumber pertumbuhan pertanian yang signifikan di negara-negara berkembang. Sebagai contoh, di China, pada tahun 1985 penduduk Cina hanya mengkonsumsi 20 kg daging/kap/tahun, sekarang mereka mengkonsumsi daging lebih dari 50 kg daging/kap/tahun. Peningkatan konsumsi produk unggas daging broiler dan telur juga terjadi di Brasil, Argentina, India, dan Indonesia. Salah satu dampak terjadinya revolusi industri perunggasan adalah semakin tingginya persaingan antara penggunaan biji-bijian untuk

kepentingan pangan, pakan dan *bio-fuel*. Secara umum, unggas membutuhkan 2-3 kg pakan per kg daging, sedangkan 1 kg daging sapi membutuhkan sekitar 10 kg pakan.

Revolusi peternakan yang juga didukung oleh adanya revolusi supermarket juga meningkatkan pasokan protein dan menyediakan menu makanan yang lebih beragam. Bersamaan dengan meningkatnya pendapatan, peran supermarket menjadi semakin meningkat dalam bisnis ritel produk telur dan broiler. Berkembangnya supermarket dan hypermarket didukung oleh adanya kecenderungan bahwa konsumen semakin meningkatkan perhatian pada kualitas dan keamanan pangan. Selera atau preferensi makanan mengikuti trend konsumsi global. Faktor lainnya adalah masuk dan berkembang cepatnya jaringan supermarket dan hyper market multinasional. Perubahan permintaan konsumen juga mendorong pertumbuhan industri pengolahan dan jasa makanan berbasis produk telur dan broiler. Sayangnya revolusi peternakan dan revolusi supermarket sejauh ini dinilai belum dapat memberikan pertumbuhan yang inklusif, yaitu pertumbuhan yang tidak hanya menguntungkan para peternak atau pelaku usaha di bidang peternakan berskala besar, tetapi juga meningkatkan peran serta para peternak atau pelaku usaha berskala kecil.

Bisnis industri perunggasan mempunyai peranan yang besar terhadap sektor pertanian dan perekonomian nasional, namun tidak dapat dielakkan bahwa komoditas ini sering mengalami permasalahan-permasalahan yang menghambat pengembangannya baik secara makro maupun mikro. Permasalahan pertama, kurang tersedianya bahan baku, sehingga Indonesia masih harus mengimpor bahan baku pakan (jagung, bungkil kedelai, tepung ikan, dan tepung tulang) yang menyebabkan biaya produksi relatif tinggi dan harga pakan relatif mahal. Bahkan dewasa ini industri perunggasan dihadapkan pada kenaikan harga pakan di satu sisi dan stagnasi harga jual hasil unggas pada sisi yang lain. Fenomena ini terjadi baik pada level global maupun domestik. Permasalahan kedua, iklim investasi (misalnya ekonomi biaya tinggi, proses perijinan yang lama dan berbelit, kurangnya sarana dan prasarana jalan dan transportasi, ketersediaan air bersih, sumber energi, penataan ruang yang tidak jelas, masalah ketenagakerjaan, dan kurangnya penegakan hukum) belum kondusif bagi para investor. Permasalahan ketiga, kenaikan harga BBM yang menyebabkan meningkatnya biaya produksi industri perunggasan. Permasalahan keempat, kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang relatif rendah terutama dari aspek keterampilan teknis dan kapabilitas manajerialnya. Permasalahan kelima, kurangnya ketersediaan dan akses terhadap sumber permodalan sehingga menghambat pengembangan usaha. Permasalahan keenam, mewabahnya penyakit terutama flu burung (Avian Influenza) yang berkembang di beberapa daerah telah berdampak negatif tidak hanya pada aspek produksi, tetapi juga pada aspek distribusi dan pemasaran, serta aspek konsumsi. Permasalahan ke tujuh, adalah dampak lingkungan ekonomi eksternal seperti

krisis moneter, krisis keuangan global dan krisis pangan, dan krisis energi sangat mengganggu pertumbuhan bisnis industri perunggasan. Permasalahan kedelapan, masalah kompetisi penggunaan komoditas pangan seperti jagung, kedelai, dan ubikayu untuk *food*, *feed* dan *fuel* yang akan mendorong naiknya harga bahan baku pakan dan harga pakan ternak unggas baik di pasar global maupun domestik.

4.1.2. Prospek Pasar di Pasar Global (Harga, Produksi, Konsumsi, Ekspor, Impor, Stok)

Industri daging ayam khususnya industri broiler mempunyai prospek dan peluang yang baik untuk dikembangkan pada level global dilihat dari sisi harga, produksi, konsumsi, serta peluang ekspor atau substitusi impor. Hal ini didukung oleh investasi global yang tergolong besar baik pada industri hulu (pembibitan, pakan tenak dan obat-obatan) dan industri hilir (pasca panen, sistem rantai dingin, pengolahan, dan revolusi pasar modern).

Prospek Harga Global

Pada sub bab ini akan dilakukan proyeksi harga dalam kurun waktu 5 tahun kedepan. Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa harga daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif, dan kondisi perekonomian global relatif sama dengan kondisi tahun-tahun sebelumnya maka diperkirakan harga daging ayam global hanya meningkat sebesar 2.47 %/tahun. Pergerakan harga daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 106.57 US \$/ton – 117.51 US \$/ton. Informasi hasil proyeksi harga daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1. Perkembangan Proyeksi Harga Daging Ayam di Tingkat Goblal, 2015-2019

| Tahun | Harga (US \$/ton) |
|-------|-------------------|
| 1997 | 60.99 |
| 1998 | 63.16 |
| 1999 | 63.16 |
| 2000 | 59.45 |
| 2001 | 63.63 |
| 2002 | 63.08 |
| 2003 | 66.21 |
| 2004 | 75.73 |
| 2005 | 73.9 |
| 2006 | 69.23 |

| | |
|----------------|--------|
| 2007 | 78.18 |
| 2008 | 84.62 |
| 2009 | 85.63 |
| 2010 | 85.85 |
| 2011 | 87.38 |
| 2012 | 94.3 |
| 2013 | 103.84 |
| 2014 | 104.45 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 106.57 |
| 2016 | 109.31 |
| 2017 | 112.04 |
| 2018 | 114.78 |
| 2019 | 117.51 |
| r (%/tahun) | 2.47 |

Dari aspek harga menunjukkan bahwa prospek produk daging broiler dilevel global dihadapkan pada persoalan yang cukup dilematis. Pada satu sisi terjadi perkembangan harga jual daging broiler di pasar global melambat atau mengalami stagnasi, pada sisi lain dihadapkan pada peningkatan biaya produksi karena kenaikan harga-harga input utama terutama pakan ternak. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya penurunan keuntungan yang diterima pelaku usaha yang memasok daging ayam ke pasar global. Jika situasi ini berlanjut dalam jangka panjang maka prospek industri broiler menunjukkan kelesuhan dan dapat mengancam keberlanjutan usaha inustri perunggasan di level global.

Prospek Produksi Global

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa produksi daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Afian Influeza (AI), dan kondisi perekonomian global relatif sama dengan kondisi tahun-tahun sebelumnya maka diperkirakan produksi daging ayam global hanya meningkat sebesar 2.05 %/tahun. Pergerakan volume produksi daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 89113 ribu ton – 96662 ribu ton. Informasi hasil proyeksi volume produksi daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 33 berikut.

Dari aspek produksi daging broiler dilevel global memiliki prospek yang berbeda antar kawasan. Pada kawasan Benua Asia memiliki prospek yang paling baik dengan pertumbuhan cukup tinggi dan menempati posisi teratas dalam produksi daging unggas dunia dengan pangsa produksi mencapai 38.83 %. Pada kawasan Amerika Selatan

memiliki prospek yang cukup baik dengan pangsa produksi sebesar 27.5 %. Pada kawasan Benua Amerika Selatan dan Benua Eropa memiliki prospek yang kurang cerah hanya dengan pangsa produksi sebesar 15-16 % dengan tendensi terus menurun. Sementara itu di wilayah Rusia, Afrika, dan Oceania prospek produksi unggas kurang menggembirakan. Prospek yang cerah dalam produksi unggas di kawasan Benua Asia diperkirakan akan terus berlanjut sejalan dengan pertumbuhan ekonomi di kawasan tersebut. Prospek produksi unggas akan terus mengalami pergeseran yang lebih besar pada negara-negara sedang berkembang dibandingkan di negara-negara maju. Prospek produksi produk unggas di Kawasan Asia (Indonesia, Thailand, Malaysia, Philipina, dan Myanmar) cukup baik. Potensi pengembangan produksi di kawasan tersebut masih sangat besar karena potensi lahan, ketersediaan tenaga kerja yang relatif murah, potensi peningkatan produksi jagung di daerah-daerah sentra produksi Luar Jawa masih besar, serta didukung berkembangnya industri baik di hulu maupun hilir industri perunggasan.

Tabel 4.2 Perkembangan Proyeksi Produksi di Tingkat Global, 2015-2019

| Tahun | Global (000 ton) |
|--------------------------|------------------|
| 1997 | 37731 |
| 1998 | 39113 |
| 1999 | 50203 |
| 2000 | 53565 |
| 2001 | 55720 |
| 2002 | 58041 |
| 2003 | 59116 |
| 2004 | 61086 |
| 2005 | 64328 |
| 2006 | 65551 |
| 2007 | 69466 |
| 2008 | 72787 |
| 2009 | 73716 |
| 2010 | 78335 |
| 2011 | 81279 |
| 2012 | 83204 |
| 2013 | 84640 |
| 2014 | 86982 |
| Proyeksi Produksi | |
| 2015 | 89113 |
| 2016 | 91001 |
| 2017 | 92888 |
| 2018 | 94775 |
| 2019 | 96662 |

| | |
|-------------|------|
| r (%/tahun) | 2.05 |
|-------------|------|

Prospek Konsumsi Global

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa konsumsi daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi perubahan preferensi konsumen dan kondisi perekonomian global relatif sama dengan kondisi tahun-tahun sebelumnya maka diperkirakan produksi daging ayam global hanya meningkat sebesar 2.03 %/tahun. Pergerakan volume konsumsi daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 87232 ribu ton – 94529 ribu ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume konsumsi daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 4.3 berikut.

Tabel 4.3 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019

| Tahun | Konsumsi (000 ton) |
|-------------------|--------------------|
| 1997 | 38151 |
| 1998 | 39061 |
| 1999 | 50036 |
| 2000 | 53084 |
| 2001 | 54989 |
| 2002 | 57459 |
| 2003 | 58576 |
| 2004 | 60364 |
| 2005 | 63631 |
| 2006 | 65415 |
| 2007 | 69194 |
| 2008 | 71896 |
| 2009 | 72760 |
| 2010 | 77226 |
| 2011 | 80053 |
| 2012 | 81655 |
| 2013 | 83017 |
| 2014 | 85075 |
| Proyeksi Konsumsi | |
| 2015 | 87232 |
| 2016 | 89057 |
| 2017 | 90881 |

| | |
|-------------|-------|
| 2018 | 92705 |
| 2019 | 94529 |
| r (%/tahun) | 2.03 |

Prospek konsumsi produk daging broiler secara global mengalami pertumbuhan dari waktu ke waktu. Konsumsi perkapita di Amerika Serikat sudah diatas 45 kg, di Brazil 38 kg, Argentina 30 kg, Mauritius 23 kg, Rusia 18 kg, Jepang 15 kg, China 7.5 kg, Indonesia 5.9 kg, dan India 2 kg/kapita/tahun. Indonesia berada pada rangking ke sebelas dalam jumlah total konsumsi daging ayam. Prospek konsumsi daging ayam pada level global masih akan tetap tumbuh pada tingkat pertumbuhan yang rendah.

Prospek Ekspor Global

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa ekspor daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi gejolak ekonomi global maka diperkirakan ekspor daging ayam global hanya meningkat sebesar 2.61 %/tahun. Pergerakan volume ekspor daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 9425 ribu ton – 10449 ribu ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume ekspor daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 36 berikut.

Tabel 4.4 Perkembangan Proyeksi Ekspor Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019

| Tahun | Export (000 ton) |
|-------|------------------|
| 1997 | 2957 |
| 1998 | 3025 |
| 1999 | 3229 |
| 2000 | 3557 |
| 2001 | 4328 |
| 2002 | 4405 |
| 2003 | 4881 |
| 2004 | 5061 |
| 2005 | 5766 |
| 2006 | 5464 |
| 2007 | 6293 |
| 2008 | 7273 |
| 2009 | 7290 |
| 2010 | 7485 |
| 2011 | 7980 |
| 2012 | 8485 |

| | |
|-----------------|-------|
| 2013 | 8792 |
| 2014 | 9154 |
| Proyeksi Ekspor | |
| 2015 | 9425 |
| 2016 | 9681 |
| 2017 | 9937 |
| 2018 | 10193 |
| 2019 | 10449 |
| r (%/tahun) | 2.61 |

Prospek pasar ekspor produk unggas dari negara-negara produsen dan pengeksportir utama ke pasar global mengalami stagnasi. Tampak bahwa ekspor daging broiler di Kawasan Amerika Selatan atau Amerika Latin didominasi Negara Brasil dan Argentina dan di Kawasan Asia didominasi Thailand dan China. Sebagian negara pengeksportir daging ayam adalah juga negara produsen jagung terbesar di kawasan masing-masing.

Prospek yang kurang cerah dalam ekspor produk unggas dipasar global disebabkan oleh : (1) meningkatnya harga bahan baku pakan ternak terutama biji-bijian (jagung, gandum, dan bungkil kedelai), karena makin tingginya kompetisi dalam penggunaan hasil pertanian untuk *food*, *feed*, dan *bio-fuel*; (2) Makin tingginya persaingan dalam bisnis daging ayam antar negara dan antar rantai pasok yang memasok pasar global; dan (3) Makin tingginya harga energi terutama disebabkan meningkatnya harganya minyak mentah dunia dan belum kompetitifnya bahan bakar sumber nabati.

Prospek Impor Global

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa impor daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan akan mengalami penurunan atau pertumbuhan negatif. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi gejolak ekonomi global maka diperkirakan impor daging ayam global mengalami pertumbuhan negatif sebesar sebesar – 6.93 %/tahun. Pergerakan volume impor daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 6503 ribu ton – 9449 ribu ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume impor daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 4.5 berikut.

Prospek impor juga kurang cerah dan mengalami pertumbuhan negatif c ribu ton ukup besar. Negara-negara importir utama daging ayam (broiler) adalah Jepang, Saudi Arabia, Iraq, Meksiko, Uni Eropa-27, Federasi Rusia, Angola, Afrika Selatan, Venezuela, dan China. Dalam hal ini, meskipun secara agregat Indonesia adalah juga net importir, namun volume impor dan pangsa impornya relatif sangat kecil.

Tabel 4.5 Perkembangan Proyeksi Impor Daging Ayam di Tingkat Global, 2015-2019

| Tahun | Impor (000 ton) |
|----------------|-----------------|
| 1997 | 3474 |
| 1998 | 3338 |
| 1999 | 4245 |
| 2000 | 4312 |
| 2001 | 4695 |
| 2002 | 5060 |
| 2003 | 5454 |
| 2004 | 5459 |
| 2005 | 6202 |
| 2006 | 6336 |
| 2007 | 6964 |
| 2008 | 7535 |
| 2009 | 7349 |
| 2010 | 7845 |
| 2011 | 8289 |
| 2012 | 8629 |
| 2013 | 8706 |
| 2014 | 8857 |
| Proyeksi Impor | |
| 2015 | 9230 |
| 2016 | 9449 |
| 2017 | 6290 |
| 2018 | 6396 |
| 2019 | 6503 |
| r (%/tahun) | -6.93 |

Prospek Stock Akhir Global

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa stock akhir daging ayam (broiler) di tingkat global diperkirakan relatif stagnasi. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi gejolak ekonomi global maka diperkirakan stock akhir daging ayam global hanya meningkat sebesar 0.55 %/tahun. Pergerakan volume stock akhir daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara 554 ribu ton – 567 ribu ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume stock akhir daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 4.6 berikut.

Prospek stock akhir broiler global relatif terbatas. Stok daging unggas dipasar global relatif terbatas di lima negara pemegang stok broiler di pasar global, yaitu Amerika Serikat, Jepang, Thailand, Canada, dan Korea Selatan. Negara-negara maju terus mencari upaya-upaya kreatif dalam mengenalkan *“low-cost food products”* serta pengembangan sistem didistribusi dan pemasaran melalui pendekatan manajemen rantai pasok (SCM) baik melalui pengembangan sistem distribusi dan pemasaran konvensional maupun melalui sistem rantai dingin (*cold chain*). Baik di level global, ASEAN maupun nasional telah menunjukkan perbaikan sistem rantai pasok produk daging ayam.

Tabel 4.6 Perkembangan Proyeksi Stock Akhir Global, 2015-2019

| Tahun | Volume Stok (000 ton) |
|----------------------|-----------------------|
| 1997 | 434 |
| 1998 | 464 |
| 1999 | 500 |
| 2000 | 540 |
| 2001 | 485 |
| 2002 | 508 |
| 2003 | 489 |
| 2004 | 597 |
| 2005 | 647 |
| 2006 | 587 |
| 2007 | 508 |
| 2008 | 587 |
| 2009 | 459 |
| 2010 | 536 |
| 2011 | 514 |
| 2012 | 609 |
| 2013 | 545 |
| 2014 | 544 |
| Proyeksi Stock Akhir | |
| 2015 | 554 |
| 2016 | 558 |
| 2017 | 561 |
| 2018 | 564 |
| 2019 | 567 |
| r (%/tahun) | 0.55 |

4.2. Outlook Pasar Unggas Domestik

4.2.1. Faktor Lingkungan Strategis Spesifik Indonesia

Hasil kajian menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor strategis yang mempengaruhi kinerja industri perunggasan di Indonesia, yaitu: (1) Usaha perunggasan merupakan industri biologis; (2) Persaingan global mendorong industri perunggasan melakukan integrasi secara vertikal; (3) Dinamika permintaan pasar domestik; (4) Struktur industri perunggasan yang tidak seimbang; (5) Kinerja kemitraan usaha agribisnis industri perunggasan; (6) Kandungan kewirausahaan pelaku industri perunggasan; (7) Konsolidasi kelembagaan peternak rakyat; (8) Kebijakan investasi yang kondusif; (9) Kebijakan pengembangan infrastruktur industri perunggasan; dan (10) Sistem Informasi yang handal.

Usaha Perunggasan merupakan Industri Biologis

Karakteristik dasar bisnis perunggasan adalah sebagai industri biologi (*the nature of livestock business*) yang mempunyai implikasi pada tuntutan pengelolaannya (*governance*), yang akan berpengaruh terhadap struktur (*structure*), perilaku (*conduct*), dan kinerja (*performance*) industri perunggasan (Saragih, 1998). Di antaranya yang penting adalah *Pertama*, bisnis perunggasan didasarkan pada pemanfaatan serta pendayagunaan pertumbuhan dan produksi ayam ras yang memiliki sifat dan pertumbuhan yang tergolong cepat dan mengikuti kurva pertumbuhan sigmoid.

Kedua, produk akhir (*final product*) ayam ras pedaging (*broiler*) merupakan produk yang dihasilkan melalui tahapan-tahapan produksi, yaitu dari PL (*Pure Line*)/GGPS (*Grand-Grand Parent Stock*) ke GPS (*Grand Parent Stock*) ke PS (*Parent Stock*) ke FS (*Final Stock*) dan produk akhir) mulai dari sub sistem agribisnis hulu hingga hilir, di mana produk antara (*intermediate product*) merupakan makhluk biologis bernilai ekonomi tinggi dan rentan terhadap keterlambatan waktu, sehingga menuntut pengelolaan yang cepat dan tepat. Anak ayam umur sehari (DOC) yang dihasilkan pada setiap tahapan produksi hanya dapat “disimpan” paling lama 36 jam sehingga harus sesegera mungkin dipelihara. Kemudian untuk, ayam ras pedaging mempunyai titik waktu optimal untuk dipanen (tuntutan pasar waktu panen optimal yaitu 35-36 hari lebih cepat dari potensi biologisnya 42-45 hari), di mana keterlambatan waktu pemanenan dapat meningkatkan biaya pemeliharaan secara cepat.

Ketiga, produktivitas ayam ras sangat tergantung pada pakan (*feed*). Faktor pakan merupakan faktor terpenting dalam bisnis unggas komersial, sekitar 70 persen merupakan komponen biaya pakan. Produktivitas dan efisiensi produksi akan dicapai kalau memenuhi 5 (lima) tepat yaitu tepat jumlah, jenis (*stater, grower, finisher*), tepat mutu (memenuhi standar

kandungan nutrisi yang dibutuhkan), tepat waktu, dan konsumsi pakan yang efisien. Implikasi dari karakteristik dasar bisnis broiler yang demikian adalah bahwa keberhasilannya ditentukan oleh sinkronisasi skala dan skedul produksi pada setiap tahapan produksi dari hulu ke hilir. Segera setelah skala dan skedul produksi pada industri GPS ditetapkan, maka harus diikuti oleh skala dan skedul produksi sub sistem di bawahnya. Setiap satu ekor DOC GPS yang tidak terselamatkan mempunyai biaya imbalan (*opportunity cost*) paling sedikit 2 717 ekor ayam potong. Sementara itu, waktu yang tersedia untuk menghindari kerugian yang begitu besar maksimum 36 jam.

Persaingan global mendorong Industri Perunggasan melakukan Integrasi Vertikal

Persaingan yang semakin kompetitif baik di pasar global maupun di pasar domestik, baik pada pasar input maupun output mendorong perusahaan perunggasan melakukan integrasi vertikal. Salah satu prinsip penerapan rantai nilai untuk produk pangan (*food value chains*) adalah peningkatan efisiensi pada seluruh rantai pasok (Gomez, *et. al.*, 2011). Integrasi vertikal dan koordinasi vertikal yang dilakukan perusahaan perunggasan melalui kemitraan usaha agribisnis perunggasan dalam manajemen rantai nilai yang inklusif (*inclusive livestock value chains*) merupakan suatu tuntutan yang perlu diakomodasi. Koordinasi vertikal dalam industri perunggasan yang merupakan industri biologis perlu ditempatkan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing keseluruhan rantai nilai yang melibatkan peternak rakyat, sehingga produk broiler mampu bersaing baik di pasar lokal, regional, dan global.

Dalam konteks demikian, maka operasionalisasi konsep integrasi vertikal dan koordinasi vertikal perlu menginkorporasikan hal-hal berikut : (1) Pengelolaan koordinasi vertikal industri peternakan harus mampu mencapai efisiensi tertinggi dan stabilitas yang dinamis (*pro-growth*); (2) Pengelolaan koordinasi vertikal pada industri perunggasan harus mampu menjamin harmonisasi, baik harmonisasi proses maupun harmonisasi antar pelaku, sehingga tercipta keterpaduan proses produksi dan antar pelaku usaha; (3) Pengelolaan koordinasi vertikal harus dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan ekonomi peternak rakyat, sehingga pengembangan kemitraan usaha perunggasan dapat memecahkan masalah kemiskinan; dan (4) Pengembangan industri perunggasan harus memperhatikan aspek keberlanjutan usaha dan lingkungan yang kondusif, sehingga pengembangannya harus dilakukan melalui pendekatan kawasan dan keberlanjutan.

Beberapa manfaat melakukan integrasi dan koordinasi vertikal, yaitu: (1) kualitas produk yang dihasilkan akan mampu dipertahankan konsistensinya, melalui koordinasi vertikal mekanisme kontrol mudah dilakukan; (2) mengurangi biaya per unit output dan tercapainya *economies of scale*; (3) terbangun keterpaduan produk dan keterpaduan antar

pelaku usaha agribisnis, sehingga akan terbangun *inclusive livestock value chains* pada bisnis perunggasan.

Dinamika Permintaan Pasar Domestik

Pola permintaan terhadap daging broiler di pasar domestik yang semakin menyukai daging ayam (*white meat*) dibandingkan daging merah (*red meat*) mendorong permintaan pasar terhadap daging broiler meningkat lebih cepat dibandingkan daging sapi, kambing dan domba, serta babi. Dinamika permintaan pasar yang semakin tersegmentasi dan preferensi konsumen yang semakin menuntut atribut produk secara lengkap dan rinci harus dapat dipenuhi oleh keseluruhan manajemen rantai pasok. Kondisi permintaan domestik tersebut harus dapat direspon secara baik oleh industri perunggasan domestik. Adanya koordinasi vertikal melalui kemitraan usaha dalam manajemen rantai nilai yang inklusif memungkinkan dapat terpenuhi kebutuhan pelanggan sesuai preferensinya, harga jual terkendali, produk makin kompetitif, kontinuitas pasokan terjamin, memiliki pelanggan yang loyal (*existing market*), serta permintaan tinggi dan stabil.

Struktur Industri Perunggasan yang Tidak Seimbang

Struktur industri perunggasan menunjukkan kondisi yang tidak seimbang. Jumlah rumah tangga untuk ayam buras mencapai 20.85 juta rumah tangga, ayam ras petelur 97.19 ribu rumah tangga, broiler 215.10 ribu rumah tangga. Sementara itu, jumlah usaha peternakan ayam buras 851.93 ribu unit usaha, ayam ras petelur 42.43 ribu unit usaha, dan broiler 63.23 ribu unit usaha (Statistik Peternakan, 2010).

Industri perunggasan (broiler) yang ditunjukkan struktur produksi pada kondisi yang sangat timpang (Yusdja *et al.*, 1999), di mana pangsa produksi dikuasai oleh perusahaan peternakan skala besar (60 %), skala menengah (20 %) dan skala kecil tinggal (20%). Dengan kondisi struktur produksi perunggasan (broiler) yang timpang tersebut maka diperlukan komitmen masyarakat perunggasan untuk melakukan restrukturisasi ke arah struktur produksi yang lebih berimbang, sehingga tujuan pembangunan yang diarahkan pada *pro-growth*, *pro-employment*, dan *pro-poor* dapat dicapai. Di sarankan struktur produksi perunggasan di masa depan (2020) skala besarnya menguasai 10 persen, skala menengah 75 persen, dan skala kecil 15 persen.

Kinerja Kemitraan Usaha Agribisnis Industri Perunggasan

Faktor kemitraan usaha pada industri broiler merupakan salah satu faktor kunci dalam industri broiler. Kemitraan usaha broiler secara terpadu haruslah dilakukan dengan beberapa prinsip dasar, yaitu (Saptana dan Daryanto, 2013): (1) pembagian manfaat dan

penanggung risiko secara adil yang didasarkan atas kontribusi masing-masing pihak yang bermitra; (2) kesetaraan (*equality*) di antara pihak-pihak yang bermitra, sehingga menciptakan posisi tawar (*bargaining position*) yang relatif berimbang; (3) saling kepercayaan (*mutual trust*) antara pihak-pihak yang bermitra, sehingga terbangun komitmen yang tinggi sehingga dapat saling memperkuat dalam menghasilkan produk peternakan berkualitas; (4) keterbukaan (*transparency*) antara pihak-pihak yang bermitra, terutama dalam pembagian hak dan kewajiban, dalam penetapan kontrak (jaminan pasar dan penetapan harga), dan penegakan kontrak, sehingga kemitraan usaha dapat berkesinambungan; (5) dapat dipertanggungjawabkan (*accountability*), tindakan masing-masing pihak harus dapat dipertanggungjawabkan dan tidak ingkar janji satu dengan yang lain, terutama menyangkut penyediaan saponak dengan kuantitas, kualitas, dan kontinuitas pasokan dan ketepatan waktu panen hasil ternak yang dihasilkan; (6) kemampuan peternak mitra dalam menghasilkan produk hasil ternak yang dapat memenuhi aspek jenis, jumlah, kualitas atau mutu, dan kontinuitas sesuai permintaan pasar dan preferensi konsumen; serta (7) kemampuan menembus dan memperluas jaringan pasar terutama pasar global dan pendalaman industri pengolahan melalui pengembangan produk, sehingga *inclusive livestock value chains* dapat diwujudkan.

Kandungan Kewirausahaan Pelaku Industri Perunggasan

Wirausaha berasal dari bahasa sansekerta yang terdiri atas wira dan usaha. Wira artinya manusia unggul, teladan, berani dan berjiwa besar; sedangkan usaha adalah melakukan kegiatan usaha (Noersasongko, 2010). Jadi secara sederhana, kewirausahaan adalah kemampuan diri seseorang mengembangkan peluang-peluang usaha menjadi kesempatan yang menguntungkan dirinya dan masyarakat konsumennya. Menurut Neufeldt dan Gulnik (1988) mendefinisikan *entrepreneur* adalah seseorang yang mengorganisir dan mengelola suatu kegiatan usaha untuk mencari keuntungan. Daryanto (2009) mendefinisikan kewirausahaan sebagai kemampuan untuk menciptakan dan menyediakan produk yang bernilai tambah dengan menerapkan cara kerja yang efisien, melalui keberanian mengambil risiko, kreativitas, dan inovasi serta kemampuan manajemen untuk mencari dan membaca peluang. Intinya adalah untuk kreatif, inovatif dan berani mengambil risiko. Dengan demikian faktor kewirausahaan merupakan aspek penting dalam menghasilkan produk broiler yang berdaya saing tinggi. Kemampuan daya saing produk broiler yang dihasilkan oleh pelaku agribisnis sangat dipengaruhi oleh seberapa besar kandungan kewirausahaan sebagai energi penggerak untuk menghasilkan produk broiler tersebut. Jika mutu kewirausahaan dalam kegiatan usahaternak rendah, maka hampir dapat dipastikan produk akhir produk broiler yang dihasilkan tidak atau kurang memiliki daya saing

di pasar, apalagi jika ditujukan untuk segmen pasar tertentu seperti industri pengolahan, pasar modern, serta pasar global.

Konsolidasi Kelembagaan Peternak Rakyat

Faktor lemahnya konsolidasi kelembagaan peternak broiler merupakan salah satu titik lemah dalam mengembangkan industri broiler berbasis peternak rakyat. Kelembagaan peternak mencakup pengelolaan sumberdaya peternakan pada kawasan industri peternakan. Hasil kajian Saptana (1999) menunjukkan lemahnya kelembagaan peternak dan peternak cenderung melakukan hubungan kemitraan dengan perusahaan mitra melalui kontrak individu, sehingga menempatkan posisi peternak lemah dalam kelembagaan kemitraan usaha. Hasil kajian juga menunjukkan posisi rebut tawar baik peternak mitra maupun peternak mandiri juga lemah dalam kemitraan usaha dan hubungannya dengan pedagang ayam (*middle man*) di sentra-sentra produksi peternakan.

Secara normatif, kelembagaan peternak haruslah kompatibel dengan tugas pokok dan fungsi yang akan dijalankan, dalam mencapai skala usaha yang efisien. Kelembagaan tersebut mestinya dapat dijadikan alat konsolidasi kelembagaan di tingkat peternak secara efektif baik dalam rebut tawarnya di pasar input maupun di pasar output. Namun hingga kini peternak rakyat pada broiler masih terpinggirkan dengan keuntungan yang terbatas dan mereka dihadapkan pada resiko produksi dan pasar yang tinggi. Kelembagaan peternak ke depan yang dipandang relevan untuk mendukung *inclusive poultry value chains* adalah kemitraan usaha dalam manajemen rantai nilai secara terpadu dan berdayasaing.

Kebijakan Investasi yang Kondusif

Iklim investasi merujuk pada semua kebijakan, kelembagaan, dan lingkungan, baik yang sedang berlangsung maupun yang diharapkan terjadi di masa mendatang, yang dapat mempengaruhi tingkat pengembalian dan risiko suatu investasi. Secara umum beberapa alasan utama mengapa investor masih khawatir untuk menanamkan modalnya di Indonesia adalah ketidakstabilan ekonomi makro, ketidakpastian kebijakan, maraknya kasus korupsi, perizinan usaha (berbelit, lama, dan mahal), ketidakpastian jaminan dalam pembebasan lahan, regulasi pasar tenaga kerja dan terbatasnya infrastruktur.

Untuk bidang usaha perunggasan, beberapa hal yang sering menjadi hambatan dan permasalahan sehingga investor enggan berinvestasi antara lain: *pertama*, tingginya tingkat resiko usaha bila dibandingkan usaha di bidang lainnya. Mewabahnya berbagai penyakit hewan yang mampu menyebabkan kematian unggas serta harga komoditas ternak yang cenderung fluktuatif sering dirasakan sebagai suatu masalah dalam pengembangan industri perunggasan.

Kedua, usaha budidaya unggas komersial di Indonesia sebagian besar pengelolaannya sudah dilakukan secara intensif, dengan skala usaha yang cukup memadai, dan tersebar. Banyak dari peternak yang sudah mengenal teknologi yang lebih maju, sehingga secara teknis memberikan hasil produksi yang cukup tinggi, namun masih dihadapkan biaya pengumpulan dan distribusi yang tergolong tinggi.

Ketiga, investasi yang dibutuhkan relatif besar. Kurang tersedianya bahan baku pakan yang berasal dari sumberdaya domestik menyebabkan Indonesia masih harus mengimpor bahan baku pakan. Hal ini memberikan dampak terhadap besarnya biaya yang harus dikeluarkan dalam berinvestasi di bidang perunggasan.

Keempat, sulitnya prosedur dan ijin berinvestasi. Perlakuan yang tidak sama dalam hukum, ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan peraturan, dan tidak adanya jaminan berinvestasi dan berusaha menyebabkan investor enggan menanamkan modalnya dalam sub sektor perunggasan.

Kelima, buruknya infrastruktur pendukung. Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur seperti jalan, pasar, gudang berpendingin, air bersih, darmaga, pelabuhan, listrik dan energi dan infrastruktur pendukung lainnya, di Indonesia tidak dilakukan dengan baik. Buruknya infrastruktur merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan tingginya biaya ekonomi (*high costs economy*).

Kebijakan Pengembangan Infrastruktur Industri Perunggasan

Salah satu prinsip dasar melakukan manajemen rantai nilai produk pangan adalah untuk mengurangi kehilangan pada saat pasca panen, baik dari volume maupun kualitas (Gomes *et al.*, 2011). Dewasa ini telah terjadi pergeseran pola makan di Asia. Pingali (2006) menyebutnya sebagai “Westernization of diets in Asia”, di mana konsumsi lebih banyak bergeser ke arah produk berbahan gandum, buah-buahan sub tropik, daging, dan produk susu. Pergeseran pola makan ini tidak terlepas dari berkembang pesatnya pasar eceran modern. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan pasar modern dewasa ini sudah menjadi tuntutan dan konsekuensi dari gaya hidup modern yang berkembang di masyarakat. Kini pasar-pasar modern semakin mudah untuk dijumpai, seperti minimarket, supermarket bahkan hypermarket baik di kota metropolitan maupun merambah sampai kota kecil di tanah air. Pusat-pusat perbelanjaan ini diisi oleh berbagai pengecer yang umumnya adalah pengecer-pengecer besar, baik perusahaan pengecer multinasional maupun nasional.

Nielsen (2010) mengklaim bahwa Indonesia mengalami pertumbuhan pasar modern tercepat ke dua di Asia Tenggara yang diawali dengan berkembangnya minimarket. Tandon, Woolverton and Landes (2011) menggaris bawahi adanya perbedaan pertumbuhan pasar modern di Asia dengan yang terjadi di Eropa. Pertumbuhan pasar ritel modern di Asia

diawali digerakkan oleh produk-produk pangan hasil olahan, sedangkan pertumbuhan ritel modern di Eropa awalnya didominasi oleh produk buah dan sayur segar. Pertumbuhan pasar ritel modern di Indonesia mencapai 12,7%, sedangkan pasar tradisional hanya tumbuh sebesar 5,5% (Daryanto, 2009). Perkembangan yang sangat pesat pada pusat perbelanjaan modern ini tentunya merupakan peluang dan tantangan pada peternak rakyat untuk dapat memasok pasar tersebut.

Mengingat produk perunggasan (broiler) yang tergolong komoditas komersial bernilai tinggi, namun bersifat mudah rusak (*perishable*) dan *fragile*, maka produk-produk perunggasan ini memerlukan cara penanganan yang cepat dan tepat, fasilitas khusus (pengepakan, tempat penyimpanan bersuhu dingin, dan transportasi yang dilengkapi dengan lemari es) dan harus cepat sampai ke tangan konsumen untuk menjaga kualitas dan meminimisasikan kerusakan fisik dan kandungan gizinya. Di negara-negara berkembang, panjangnya saluran pemasaran (*supply chains*), buruknya akses jalan dan listrik, dan tidak memadainya infrastruktur (jalan, pasar, gudang berpendingin) dan layanan dalam pasar berakibat pada semakin meningkatnya biaya transaksi dan menyebabkan menurunnya kualitas. Infrastruktur dan fasilitas yang terbatas dan padat, tentu saja mempersulit perdagangan barang-barang yang mudah rusak. Perbaikan infrastruktur jalan, pasar, dan gudang berpendingin (*coldstorage*) merupakan suatu keniscayaan untuk memperlancar arus distribusi produk perunggasan dan mengurangi "*high cost economy*" dalam proses transaksi.

Sistem Informasi yang Handal

Pengembangan sistem informasi dalam pengembangan industri broiler dalam manajemen rantai nilai broiler bukan saja menyangkut informasi tentang sistem pengadaan, distribusi, serta harga input dan output, tetapi juga dalam konteks peran masing-masing pelaku, dan hubungan antar pelaku. Ketersediaan data dan informasi baik yang menyangkut aspek sarana produksi perunggasan, produksi hasil unggas, pemasaran (harga, dayaserap pasar, tujuan pasar), pengolahan hasil unggas, dan permintaan (baik pasar tradisional maupun pasar modern), peran masing-masing pelaku, dan hubungan antar pelaku merupakan input utama dalam industri broiler. Pengembangan sistem informasi yang handal sangat berguna untuk mempermudah eksekusi suatu aktivitas dan merupakan determinan dari sistem koordinasi yang harus dijalankan dalam industri broiler yang mampu mewujudkan *inclusive poultry value chains* yang mampu menerobos pasar baik domestik maupun global.

4.2.2. Prospek Pasar Domestik (Harga, Produksi, Konsumsi, Ekspor, Impor, Stok)

Prospek Harga Domestik

Pada sub bab ini dilakukan proyeksi harga domestik dalam kurun waktu 5 tahun kedepan. Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa harga daging ayam (broiler) di tingkat domestik diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat explosif, serta kondisi makro ekonomi dan perekonomian global relatif stabil maka diperkirakan harga daging ayam di pasar domestik hanya meningkat sebesar 2.55 %/tahun atau sedikit lebih tinggi jika dibandingkan yang terjadi di pasar global. Pergerakan harga daging ayam domestik pada periode (2015-2019) berkisar antara Rp. 15862 /kg – Rp. 17545/kg. Informasi hasil proyeksi harga daging ayam global dapat dilihat pada Tabel 4.7 berikut.

Dari aspek harga menunjukkan bahwa prospek produk daging broiler di pasar domestik, seperti halnya yang terjadi dipasar global dihadapkan pada persoalan yang cukup dilematis. Pada satu sisi terjadi perkembangan harga jual daging broiler di pasar domestik yang melambat, pada sisi lain dihadapkan pada peningkatan biaya produksi karena kenaikan harga-harga input produksi terutama pakan ternak. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya penurunan keuntungan yang diterima pelaku usaha di pasar domestik. Jika situasi ini berlanjut dalam jangka panjang maka prospek industri broiler menunjukkan kelesuhan dan dapat mengancam keberlanjutan usaha inustri broiler domestik.

Tabel 4.7 Perkembangan Proyeksi Harga Daging Ayam di Pasar Domestik, 2015-2019

| Tahun | Harga (Rp/Kg) |
|-------|---------------|
| 1997 | 3471 |
| 1998 | 6980 |
| 1999 | 6965 |
| 2000 | 6758 |
| 2001 | 7156 |
| 2002 | 7202 |
| 2003 | 6538 |
| 2004 | 7625 |
| 2005 | 7594 |
| 2006 | 8830 |
| 2007 | 8898 |
| 2008 | 10000 |
| 2009 | 13283 |
| 2010 | 14400 |
| 2011 | 14366 |
| 2012 | 15679 |
| 2013 | 16580 |

| | |
|----------------|-------|
| 2014 | 15000 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 15862 |
| 2016 | 16283 |
| 2017 | 16704 |
| 2018 | 17124 |
| 2019 | 17545 |
| r (%/tahun) | 2.55 |

Prospek Produksi Domestik

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa produksi daging ayam (broiler) di pasar domestik diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti *Afian Influeza* (AI), serta kondisi makro ekonomi nasional dan perekonomian global relatif stabil maka diperkirakan produksi daging ayam domestik hanya meningkat sebesar 2.50 %/tahun. Pergerakan volume produksi daging ayam secara nasional pada periode (2013-2019) berkisar antara 1 421 814 ton – 1 649 012 ton. Informasi hasil proyeksi volume produksi daging ayam secara nasional dapat dilihat pada Tabel 4.8 berikut.

Tabel 4.8 Perkemabangan Proyeksi Produksi Daging Ayam Domestik, 2013-2019

| Tahun | Produksi (ton) |
|-------------------|----------------|
| 1997 | 609305 |
| 1998 | 336303 |
| 1999 | 308129 |
| 2000 | 515000 |
| 2001 | 537000 |
| 2002 | 751900 |
| 2003 | 771112 |
| 2004 | 846097 |
| 2005 | 779108 |
| 2006 | 861263 |
| 2007 | 942786 |
| 2008 | 1018734 |
| 2009 | 1101765 |
| 2010 | 1214339 |
| 2011 | 1337911 |
| 2012 | 1428809 |
| Proyeksi Produksi | |
| 2013 | 1421814 |

| | |
|-------------|---------|
| 2014 | 1459680 |
| 2015 | 1497547 |
| 2016 | 1535413 |
| 2017 | 1573279 |
| 2018 | 1611146 |
| 2019 | 1649012 |
| R (%/tahun) | 2.50 |

Dari aspek produksi pengembangan industri broiler di Indonesia didukung oleh keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) dalam komponen lahan (kandang) dan biaya input untuk tenaga kerja yang relatif lebih murah. Selain itu, potensi dalam mengembangkan produksi jagung nasional dapat mengurangi ketergantungan impor dan menurunkan biaya produksi, sehingga mampu meningkatkan skala usaha yang optimal. Namun hingga kini produksi industri broiler dihadapkan pada kenaikan harga pakan sebagai akibat naiknya harga-harga bahan baku pakan ternak terutama biji-bijian. Integrasi secara vertikal (*vertical integration*) juga sudah mulai terlaksana baik integrasi vertikal oleh perusahaan ternak sendiri maupun melalui berbagai pola kemitraan (*contract farming*), dimana peternak sudah banyak bergabung dengan perusahaan inti sehingga jumlah pemeliharaan broiler juga semakin meningkat dan mampu menjaga kualitas dari hasil komoditas peternakan tersebut. Secara keseluruhan prospek produksi daging ayam di Indonesia masih lebih baik jika dibandingkan pada level global.

Prospek Konsumsi Domestik

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa konsumsi daging ayam (broiler) secara nasional diperkirakan akan terus meningkat pada level yang tergolong rendah. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi perubahan preferensi konsumen dan kondisi perekonomian global yang relatif stabil diperkirakan produksi daging ayam secara nasional hanya meningkat sebesar 1.89 %/tahun. Pergerakan volume konsumsi daging ayam secara nasional pada periode (2013-2019) berkisar antara 1 961 289 ton – 2 194 029 ribu ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume konsumsi daging ayam secara nasional dapat dilihat pada Tabel 4.9 berikut.

Komoditas daging ayam juga memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan. Hal ini didukung oleh karakteristik produk yang dapat diterima oleh masyarakat Indonesia. Pengalaman menunjukkan bahwa pada saat krisis ekonomi (1997-2000) dan krisis finansial global, daya beli masyarakat menurun. Hal ini berakibat pada terjadinya penurunan trend

konsumsi daging ayam. Tetapi pada periode pasca krisis moneter (2001-2003) dan krisis finansial global (2009) laju pertumbuhan konsumsi daging ayam hingga kini terus tumbuh positif, meskipun mengalami pelambatan.

Pemulihan konsumsi daging broiler relatif cepat, karena didukung oleh beberapa faktor antara lain: (a) industri perunggasan nasional yang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, (b) pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi hingga 5-6 %, (c) jumlah penduduk besar dengan pertumbuhan penduduk positif, dan (d) meningkatnya pendidikan dan kesadaran akan gizi masyarakat di tahun mendatang. Kondisi ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan pasar yang potensial bagi produk daging ayam. Antisipasi terhadap peningkatan konsumsi tersebut juga harus tetap dilakukan, terutama untuk menghindari pengurasan cadangan devisa untuk impor daging ayam.

Tabel 4.9 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Daging Ayam Domestik, 2013-2019

| Tahun | Konsumsi (ton) |
|-------------------|----------------|
| 2000 | 1060091 |
| 2001 | 1103045 |
| 2002 | 1219017 |
| 2003 | 1473728 |
| 2004 | 1726900 |
| 2005 | 1980072 |
| 2006 | 1356000 |
| 2007 | 1381000 |
| 2008 | 1510000 |
| 2009 | 1575000 |
| 2010 | 1669000 |
| 2011 | 1803000 |
| 2012 | 1947000 |
| Proyeksi Konsumsi | |
| 2013 | 1961289 |
| 2014 | 2000079 |
| 2015 | 2038869 |
| 2016 | 2077659 |
| 2017 | 2116449 |
| 2018 | 2155239 |
| 2019 | 2194029 |
| r (%/tahun) | 1.89 |

Pola konsumsi pangan masyarakat Indonesia selama ini masih terlalu bersandar kepada pangan nabati, khususnya beras yang diindikasikan oleh tingginya starchy staple ratio sebesar 63 persen. Disamping itu, Indonesia masih punya ruang untuk memperbesar

pangsa pasar produk daging ayam (broiler). Tingkat konsumsi protein hewani asal ternak masyarakat Indonesia masih tergolong rendah di bawah rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi, yaitu sebesar 6 gr/kap/hari. Konsumsi hasil ternak berupa daging sebesar 6.30 Kg (2009) meningkat menjadi sebesar 6.95 kg perkapita/tahun (2010) atau mengalami peningkatan 10.42 persen (Ditjen Peternakan, 2011).

Peluang dan prospek produk daging ayam ras maupun telur menunjukkan trend yang terus meningkat baik di Indonesia (Taha, 2003; Ilham, 2006) dan juga data perkembangan dari Indek Mundi (2014). Pertumbuhan konsumsi daging terutama broiler di negara-negara berpendapatan menengah adalah yang paling tinggi (China, India, Brazil, Mexico, Argentina, Iran, Rusia, Mesir, Malaysia dan Polandia), disusul negara-negara berpendapatan tinggi (AS, UE, Jepang, Canada), dan tingkat konsumsi stagnan untuk neagara-negara berpendapatan rendah (sebagian negara-negara sub sahara).

Upaya pengembangan produk dan promosi daging ayam (broiler) sesara sistematis perlu digalakkan bersama. Pemasaran ayam ras (broiler) hingga saat ini masih didominasi berupa komoditas ayam hidup (85-90 %). Sementara itu baru sekitar (10-15 %) yang diperdagangkan dalam sebagai ayam potong (karkas), chilled, dan prosessed. Pengembangan produk berbasis daging ayam, seperti chicken nugget, sosis, bakso, kaki naga, dan berbagai produk olahan lainnya, serta industri kuliner telah meningkatkan permintaan terhadap produk daging ayam (broiler). Pengembangan produk yang berbeda (differentiated products) memiliki keunikan dan kekhasan. Dalam pasar, produsen yang mampu melakukan diferensiasi produk memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dan dalam batas-batas tertentu memiliki kekuatan menentukan harga (price maker). Dalam bisnis industri perunggasan, transformasi komoditas ayam hidup menjadi produk yang terdeferensiasi dapat menjadi sumber utama penciptaan nilai tambah.

Prospek Ekspor Domestik

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa ekspor daging ayam (broiler) Indonesia diperkirakan dalam kondisi flukutif, terutama sebagai akibat serangan flu burung dan gejala krisis finansial global. Hasil proyeksi ekspor daging ayam Indonesia meskipun mengalami peningkatan, namun mengalami fluktuasi yang sangat tajam, yaitu tumbuh sebesar 228.65 %/tahun. Pergerakan volume ekspor daging ayam global pada periode (2013-2019) berkisar antara -202.75 ton – 385.66 ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume ekspor daging ayam Indonesia dapat dilihat pada Tabel 4.10 berikut.

Prospek pasar ekspor produk unggas dari Indonesia ke pasar global mengalami fluktuasi yang tajam dengan pangsa ekspor yang relatif kecil. Prospek yang kurang cerah dalam ekspor produk unggas dipasar global disebabkan oleh : (1) hingga kini Indonesia

belum dinyatakan bebas dari serangan wabah penyakit flu burung; (2) meningkatnya harga bahan baku pakan ternak terutama biji-bijian (jagung, gandum, dan bungkil kedelai), karena makin tingginya kompetisi dalam penggunaan hasil pertanian untuk *food*, *feed*, dan *bio-fuel*; (3) makin tingginya persaingan dalam bisnis daging ayam antar negara dan antar rantai pasok yang memasok pasar global; dan (4) makin tingginya harga energi terutama disebabkan meningkatnya harganya minyak mentah dunia.

Tabel 4.10 Perkembangan Proyeksi Ekspor Daging Ayam Domestik, 2013-2019

| Tahun | Ekspor (ton) |
|-----------------|--------------|
| 2000 | 500.00 |
| 2001 | 1250.00 |
| 2002 | 2346.32 |
| 2003 | 2760.67 |
| 2004 | 100.86 |
| 2005 | 74.80 |
| 2006 | 24.96 |
| 2007 | 9.49 |
| 2008 | 0.00 |
| 2009 | 12.80 |
| 2010 | 236.88 |
| 2011 | 26.02 |
| 2012 | 0.11 |
| Proyeksi Ekspor | |
| 2013 | 385.66 |
| 2014 | 287.59 |
| 2015 | 189.52 |
| 2016 | 91.45 |
| 2017 | -6.62 |
| 2018 | -104.69 |
| 2019 | -202.75 |
| r (%/tahun) | 228.65 |

Prospek Impor Domestik

Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa impor daging ayam (broiler) Indonesia diperkirakan masih mengalami pertumbuhan positif, tetapi sangat fluktuatif. Dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim, tidak ada serangan penyakit yang bersifat eksplosif seperti Avian Influenza (AI), tidak terjadi gejolak ekonomi global maka diperkirakan impor daging ayam global mengalami pertumbuhan positif sebesar sebesar 16.42 %/tahun.

Pergerakan volume impor daging ayam global pada periode (2015-2019) berkisar antara - 3684.45 6503 – 349.68 ton. Informasi secara keseluruhan hasil proyeksi volume impor daging ayam Indonesia dapat dilihat pada Tabel 4.11 berikut. Dalam hal ini, meskipun secara agregat Indonesia adalah juga net importir, namun volume impor dan pangsa impornya relatif sangat kecil.

Tabel 4.11 Perkembangan Proyeksi Impor Daging Ayam, 2013-2019

| Tahun | Impor (ton) |
|----------------|-------------|
| 2000 | 14017.40 |
| 2001 | 1454.20 |
| 2002 | 311.67 |
| 2003 | 207.56 |
| 2004 | 1313.90 |
| 2005 | 3978.40 |
| 2006 | 3468.40 |
| 2007 | 4675.20 |
| 2008 | 7495.10 |
| 2009 | 867.38 |
| 2010 | 704.49 |
| 2011 | 706.90 |
| 2012 | 234.32 |
| Proyeksi Impor | |
| 2013 | 349.68 |
| 2014 | -457.14 |
| 2015 | -1263.97 |
| 2016 | -2070.80 |
| 2017 | -2877.62 |
| 2018 | -3684.45 |
| 2019 | -4491.28 |
| r (%/tahun) | 16.42 |

Prospek Stock Akhir Domestik

Prospek stock broiler Indonesia dapat dikatakan tidak ada stock, karena belum berkembangnya sistem rantai dingin, baik dalam penyimpanan maupun dalam distribusi. Stock daging unggas secara nasional dapat dikatakan tidak ada. Kekosongan stock daging ayam disebabkan melakukan stock untuk produk yang mudah rusak adalah biaya tinggi.

Bisnis melalui manajemen stok ini hanya dapat dilakukan negara-negara di mana para pelaku usahanya sudah menerapkan sistem rantai dingin.

Terkait prospek produk perunggasan dari manajemen stok menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan di negara maju juga telah menginvestasikan dana yang tidak sedikit di industri perunggasan untuk mempelajari aspek "*supply chain*" di negara-negara berkembang (termasuk Indonesia). Negara-negara maju terus mencari upaya-upaya kreatif dalam mengenalkan "*low-cost food products*" serta pengembangan sistem distribusi dan pemasaran melalui pendekatan manajemen rantai pasok (SCM) baik melalui pengembangan sistem distribusi dan pemasaran konvensional maupun melalui sistem rantai dingin (*cold chain*). Baik di level global, ASEAN maupun nasional telah menunjukkan perbaikan sistem rantai pasok produk perunggasan.

BAB V

TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN HEWANI

5.1. Tinjauan Kebijakan Perunggasan

Bisnis perunggasan (broiler) mempunyai prospek dan peluang yang baik untuk terus dikembangkan, hal ini didukung oleh kondisi Indonesia yang memiliki keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) dalam komponen lahan (kandang) dan biaya input untuk tenaga kerja yang relatif lebih murah dibandingkan negara lain di ASEAN. Selain itu, potensi dalam mengembangkan produksi jagung nasional masih terus dapat dikembangkan untuk mengurangi ketergantungan impor dan menurunkan biaya produksi, sehingga mampu meningkatkan skala usaha yang optimal. Integrasi vertikal pada industri broiler telah terbangun, baik integrasi vertikal oleh perusahaan peternakan maupun melalui kemitraan usaha (*contract farming*), dimana peternak sudah banyak bergabung dengan perusahaan inti sehingga skala usaha broiler juga semakin meningkat dan dapat memenuhi dari aspek jumlah, kualitas, dan kontinuitas pasokan.

Sebagai sektor penghasil pangan strategis, peran dan prospek perunggasan (broiler) ke depan akan tetap tumbuh positif seperti beberapa hasil proyeksi yang sudah diungkapkan. Masalah besar dalam perekonomian makro terkait dengan krisis pangan, energi dan keuangan global (*global food, feed, fuel and financial crisis*) atau yang sering disebut 4F ke depan yang perlu diantisipasi adalah (Daryanto, 2008) : (a) laju inflasi yang meningkat secara signifikan, (b) daya beli masyarakat melemah akibat tingginya inflasi, (c) neraca keuangan pemerintah yang tertekan akibat semakin besarnya subsidi pada harga jual komoditas di pasar domestik, dan (d) pasar keuangan yang tertekan sehubungan dengan prospek ekonomi global yang menurun dan resiko investasi yang meningkat.

Walaupun bisnis perunggasan kerap mengalami persoalan, namun subsektor ini tetap memiliki peran yang besar terhadap perekonomian nasional. Secara makro subsektor peternakan mampu berkontribusi yang cukup besar terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), ketahanan pangan, peningkatan rata-rata pendapatan penduduk nasional, serta membuka kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Menurut BPS (2007) PDB subsektor peternakan dan hasil-hasilnya terus mengalami peningkatan. Mulai dari Rp 25,2 triliun pada tahun 2000, Rp 37,4 triliun tahun 2003, mencapai Rp 51,3 triliun pada tahun 2006, dan terus berlanjut mencapai 129.58 triliun pada tahun 2011. Namun diperkirakan mengalami penurunan pada tahun 2012 yang diperkirakan hanya sebesar 70.40 triliun (Statistik Peternakan, 2012). Sementara itu bidang perunggasan juga memberikan peran yang tetap dominan dalam struktur ekonomi industri peternakan nasional. Meskipun

usaha perunggasan ini cukup rentan terhadap gejolak eksternal, namun juga memiliki kelenturan yang luar biasa untuk pemulihan kembali. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika subsektor peternakan khususnya perunggasan diharapkan sebagai subsektor pertumbuhan baru, baik dalam bidang pertanian maupun pertumbuhan ekonomi nasional.

Subsektor peternakan utamanya perunggasan sebagai penghasil sumber protein hewani juga berkontribusi dalam menciptakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas. SDM yang berkualitas merupakan faktor penentu dalam upaya meningkatkan produktivitas dan daya saing bangsa Indonesia pada percaturan global. Upaya mempersiapkan SDM Indonesia yang berkualitas salah satunya tercermin dari tingkat pencapaian pangan yang disediakan dan dikonsumsi diukur dengan jumlah kebutuhan pangan/gizi yang dianjurkan. Hal ini dapat tercapai dengan tersedianya pangan yang cukup dan terjangkau oleh masyarakat serta konsumsi pangan yang beragam dan memenuhi persyaratan gizi dari waktu ke waktu, di mana produk daging ayam ras dan telur memberikan kontribusi terbesar dan akan tetap mendominasi struktur konsumsi pangan hewani di masa-masa mendatang.

Komoditas dan produk perunggasan (broiler) juga memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan. Hal ini didukung oleh karakteristik produk yang dapat diterima secara luas oleh masyarakat Indonesia. Pengalaman menunjukkan bahwa pada saat krisis ekonomi (1997-2000) dan krisis finansial global, daya beli masyarakat menurun. Hal ini berakibat pada terjadinya penurunan trend konsumsi daging dan telur. Tetapi pada periode setelah krisis moneter (2001-2003) dan krisis finansial global (2009) laju pertumbuhan konsumsi daging dan telur hingga kini terus mengalami pertumbuhan positif, meskipun pada level rendah.

Pemulihan konsumsi produk broiler dan telur relatif cepat, karena didukung oleh beberapa faktor antara lain: (a) industri perunggasan nasional yang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, (b) pertumbuhan ekonomi makro Indonesia yang tergolong tinggi (5-7 %/tahun), (c) meningkatnya jumlah penduduk dengan pertumbuhan sebesar 1.49 persen/tahun, (d) semakin tingginya pangsa penduduk kelas menengah, (e) fenomena urbanisasi dan meningkatnya jumlah penduduk yang tinggal diperkotaan, serta (f) meningkatnya pendidikan dan kesadaran akan gizi masyarakat di tahun mendatang. Kondisi ini menunjukkan bahwa Indonesia merupakan pasar yang potensial bagi produk-produk unggas, seperti daging ayam dan telur. Antisipasi terhadap peningkatan konsumsi tersebut juga harus tetap dilakukan, terutama dalam rangka memasuki Masyarakat Ekonomi Asian (MEA).

5.2. Opsi kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Hewani (Ketersediaan, Keterjangkauan, dan Kualitas)

Opsi kebijakan pengembangan industri perunggasan (broiler) ditujukan untuk mencapai tujuan, sasaran, dan efektivitas implementasi kebijakan. Opsi kebijakan dan strategi kebijakan dilakukan dengan pengembangan industri dan pasar produk-produk perunggasan secara terpadu dan berdaya saing, mencakup subsistem hulu, subsistem budidaya dan subsistem hilir.

Strategi Kebijakan Industri Pakan

Untuk industri dan pasar pakan ternak terdapat dua opsi atau strategi kebijakan yang dapat dilakukan. *Pertama*, dalam jangka pendek hingga menengah industri pakan ternak (ayam ras) akan tetap masih bertumpu pada pakan berbahan baku impor atau pasokan pasar global. Kondisi ini tidak terhindarkan, namun karena masih tingginya harga pakan yang harus dibayar peternak, maka perlu dilakukan peningkatan efisiensi dan produktivitas di tingkat pabrik pakan serta dalam sistem distribusi dan pemasaran. Terdapat tiga sumber pertumbuhan produktivitas untuk pabrik pakan, yaitu : (a) adanya perubahan teknologi pembuatan pakan ternak ke arah teknologi yang lebih maju; (b) efisiensi produksi ditingkatkan terutama melalui alokasi input secara lebih optimal; dan (c) meningkatkan skala usaha hingga mencapai skala ekonomi.

Kedua, kebijakan pengembangan industri pakan unggas yang berbasis bahan baku domestik dengan tujuan meningkatkan daya saing produk unggas nasional. Upaya yang dapat dilakukan adalah: (a) Mengembangkan daerah sentra produksi jagung dengan sistem distribusi yang efisien dan sistem penyimpanan modern (silo); (b) Memanfaatkan biji-bijian alternatif seperti sorgum, biji kapuk dan limbah pertanian terutama dari industri pengolahan sawit; (c) Mengembangkan industri bungkil kedelai dan bahan baku alternatifnya, seperti biji kapuk; (d) Mengembangkan industri tepung ikan pada sentra produksi perikanan nasional; dan (e) Mendorong pihak industri pakan melakukan penelitian dan pengembangan untuk menggunakan berbagai bahan baku lokal dengan standarisasi mutu pakan.

Kesiapan industri pakan (*feedmill*) dalam menunjang pengembangan industri perunggasan, industri akan sedikit banyak mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pasokannya jika pola usahaternak masih tersebar dengan skala usaha yang sangat kecil. Sistem pengusahaan secara intensif-komersial dan terkonsentrasi dalam kawasan industri peternakan akan memudahkan identifikasi kebutuhan nutrisi dari unggas dari masing-masing strain/spesies yang ada. Sekali kendala skala usaha dan pola pemeliharaan sudah

memenuhi pola usaha komersial baik melalui usaha mandiri maupun kemitraan usaha maka akan sangat mudah sekali industri (pabrik) pakan untuk menyuplai dan memenuhi kebutuhan pasokan tersebut. Hingga kini masih terdapat *idle capacity* (35%) pabrik pakan yang ada dan tersebar secara nasional (Utomo, 2012).

Strategi Pengembangan Sistem Pembibitan Ternak Ayam Ras

Karena pembibitan ayam ras masih tergantung pada *Grand Grand Parent Stock* (GGPS) dan *Grand Parent Stock* (GPS) produk impor maka dalam jangka pendek strategi yang dilakukan adalah meningkatkan nilai tambah industri pembibitan unggas di dalam negeri. Dengan strategi itu tujuan yang diharapkan adalah meningkatkan nilai tambah industri pembibitan nasional dan menghindari masuknya penyakit dari luar negeri langsung ke peternak, jika mengimpor telur tetas FS.

Upaya yang dilakukan untuk mencapai strategi tersebut adalah: (a) mengutamakan perijinan impor GGPS dan GPS daripada *Parent Stock* sehingga terjadi peningkatan nilai tambah dan menghindari impor penyakit dari bibit yang diimpor; (b) mengembangkan *Parent Stock* pada daerah-daerah yang beriklim sesuai dengan wilayah pemasaran *Final Stock* (desentralisasi pembibitan); (c) meningkatkan efisiensi produksi industri pembibitan unggas (*breeding farm*); dan (d) meningkatkan efisiensi distribusi dan pemasaran produk DOC dengan mengembangkan manajemen rantai pasok secara terpadu dan berdayasaing.

Strategi Pengendalian dan Pencegahan Wabah Penyakit pada Unggas

Untuk mengendalikan dan mencegah mewabahnya penyakit menular (seperti pada kasus flu burung (*Avian Influenza/AI*) paling tidak diperlukan tiga strategi. *Pertama*, bagaimana membangun dan memberdayakan jaringan kerja pengendalian penyakit hewan/ternak unggas menular dengan tujuan untuk menghindari kerugian usaha peternakan baik secara langsung maupun tidak langsung, menghindari penurunan produksi dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan. Upaya yang dilakukan adalah: (a) memberdayakan jaringan kerja pengendalian dan pencegahan penyakit pada unggas (broiler) menular lintas kementerian di berbagai level yang didukung perangkat peraturan, (b) memperkuat tenaga veterinerian dan paraveterinerian pada semua lini jaringan kerja, (c) memperkuat fasilitas laboratorium dan sarana pendukung pada semua lini jaringan kerja melalui pengadaan tenaga baru dan pelatihan teknis, dan (d) menyiapkan SOP (*Standard Operational Practice*) *biosecurity* untuk mencegah wabah penyakit ternak/hewan menular.

Kedua, membangun dan memberdayakan jaringan kerja karantina hewan/ternak unggas nasional dengan tujuan untuk menghindari masuknya penyakit hewan/ternak dari luar negeri dan mencegah penyebaran penyakit hewan/ternak menular antar daerah. Upaya

yang dilakukan adalah: (a) memberdayakan jaringan kerja karantina hewan/ternak nasional, (b) memperkuat tenaga veterinerian dan paraveterinerian pada semua lini jaringan kerja, (c) memperkuat fasilitas laboratorium dan sarana pendukung pada semua lini jaringan kerja, dan (d) menyiapkan SOP *biosecurity* untuk mencegah wabah penyakit hewan/ternak menular baik yang sudah pernah terjadi kasus maupun penyakit-penyakit yang belum pernah terjadi kasus.

Ketiga, membangun sistem sosialisasi mencegah dan menghindari dampak penyakit hewan/ternak menular ke masyarakat luas dengan tujuan untuk meredam keresahan masyarakat dampak penyebaran penyakit dan penularannya pada manusia dan menghindari konsumsi masyarakat terhadap produk peternakan. Upaya yang dilakukan adalah: (1) Menciptakan *video/poster/leaflet instructional* pencegahan berjangkitnya penyakit hewan/ternak menular, menghindari dampak penyakit hewan/ternak menular kepada manusia, identifikasi produk ternak yang berasal dari hewan yang terjangkit penyakit menular dan menangani produk hasil ternak untuk menghindari penularan melalui produk yang dikonsumsi; (2) Mensosialisasikan semua instruksi melalui media televisi, radio, pasar swalayan, pasar tradisional pada saat ada kasus, (3) Mensosialisasikan tugas dan fungsi laboratorium keswan yang berada pada instansi terkait kepada konsumen, produsen, pedagang, distributor, importir dan eksportir produk ternak; dan (4) mensosialisasikan tugas dan fungsi laboratorium keswan yang berada pada instansi terkait kepada pimpinan pemerintahan sejak dari Lurah/Kepala Desa hingga Gubernur.

Strategi Peningkatan Produksi dan Produktivitas

Peningkatan produksi dan produktivitas daging ayam (broiler) ditujukan untuk memenuhi seluruh kebutuhan konsumsi pangan dalam negeri yang terus meningkat dengan menjaga tingkat swasembada daging (unggas) dan telur. Mengurangi ketergantungan input produksi dari impor dengan meningkatkan kapasitas produksi domestik. Memperkuat dukungan penelitian dan pengembangan dalam mendukung peningkatan produksi dan produktivitas produk perunggasan. Melanjutkan penataan kawasan (*zoning*) dan usaha dalam upaya restrukturisasi perunggasan. Memperbaiki sistem kesehatan hewan dan perkarantinaan.

Strategi Peningkatan Distribusi dan Perdagangan

Menjaga harga daging dan telur pada tingkat yang terjangkau oleh masyarakat melalui kebijakan stabilisasi harga produk-produk pangan tercakup produk daging dan telur. Memperlancar dan meningkatkan efisiensi distribusi produksi daging broiler dan telur antar wilayah dan antar waktu. Mengembangkan kebijakan perdagangan dan kerjasama luar

negeri yang memihak kepentingan pembangunan perunggasan dalam negeri. Meningkatkan sarana usaha dan perdagangan (RPU, pasar ternak, angkutan ternak, penampungan, dan pengelolaan limbah).

Untuk meningkatkan sistem efisiensi distribusi dan pemasaran untuk produk daging ayam (broiler) menerapkan sistem rantai dingin. Penerapan teknik pendinginan pada suhu tertentu sesuai dengan jenis produk yang akan dipasarkan yang dilakukan secara terus menerus dan tidak terputus mulai dari pemanenan/pemotongan, pengolahan hingga pendistribusian dan pemasaran. Sistem rantai dingin dapat berupa penyimpanan dingin, penyimpanan pada atmosfer termodifikasi atau pun diolah menjadi produk beku (*frozen*).

Beberapa manfaat sistem rantai dingin adalah (Daryanto, 2007): (1) Mencegah berkembangnya mikroba yang dapat menimbulkan proses pembusukan pada produk daging ayam; (2) Dapat mengurangi menurunnya kadar air sehingga dapat mempertahankan kesegaran produk; (3) Meningkatkan daya jual dan daya saing produk; (4) Dapat dilakukan untuk pendistribusian produk bagi daerah-dearah yang jaraknya jauh; dan (5) Pengangkutan produk dan hasil olahannya harus ditempatkan pada kendaraan angkut dan wadah/kemasan yang memenuhi persyaratan biosekuriti sehingga tidak tercemar bahaya biologis, fisik dan kimia.

Strategis Peningkatan Konsumsi

Strategi meningkatkan konsumsi produk unggas dapat dilakukan dengan: (1) Meningkatkan sistem mutu, keamanan, dan kehalalan produk perunggasan, termasuk pengembangan kelembagaannya; (2) Mengembangkan usaha diversifikasi pengolahan hasil perunggasan (agroindustri) dalam sistem agribisnis sesuai dengan kebutuhan konsumen; (3) Kegiatan promosi pentingnya mengkonsumsi produk-produk pangan hewani; dan (4) Seyogianya pemerintah senantiasa mendorong dan membangun kesadaran masyarakat akan pentingnya atribut mutu dan keamanan hasil ternak baik bagi peternak, industri maupun masyarakat (konsumen).

Strategi Peningkatan Daya saing Usaha Perunggasan

Esensi daya saing adalah produktivitas. Tiga sumber pertumbuhan produktivitas dalam kegiatan budidaya ayam ras adalah : (a) meningkatkan kapabilitas manajerial peternak dalam mengelola usaha ternak dari DOC masuk hingga panen secara modern sesuai standar baku yang dipersyaratkan, (b) peningkatan efisiensi dalam memberikan masukan terutama pakan ayam, baik dari sisi jumlah pakan, waktu pemberian pakan, cara pemberian pakan, serta memperlakukan ayam sebagai makhluk biologis bernilai ekonomi tinggi yang harus dijaga kesehatannya, (c) peningkatan skala usaha, di mana saat ini rata-

rata peternak hanya mengusahakan 4000-6000 ekor untuk didorong sampai pada skala 10.000-15.000 ekor, sehingga tercapai skala ekonomi dan pendapatan yang layak bagi peternak, dan (d) menerapkan integrasi vertikal yang melibatkan peternak skala kecil melalui kemitraan usaha yang saling membutuhkan, memperkuat, dan saling menguntungkan.

Peningkatan daya saing produk perunggasan harus dilakukan dengan pendekatan yang holistik, komprehensif, terintegrasi, tidak parsial dan ego sektoral. Secara operasional strategi peningkatan daya saing produk perunggasan dapat dilakukan dengan: (1) Memanfaatkan peluang pengembangan usaha input produksi (GGPS, GPS, pakan berbahan baku lokal, serta obat-obatan dan vaksin); (2) Nilai tambah produk dan lapangan kerja; (3) Membangun usaha industri perunggasan dan sistem agribisnisnya; dan (4) Meningkatkan kemampuan peternak yang didukung dengan sistem penyuluhan yang handal baik melalui penyuluh pemerintah, swasta dan swadaya.

Peranan Logistik Perunggasan

Tantangan utama yang dihadapi oleh para pelaku usaha industri perunggasan dalam meningkatkan nilai tambah adalah terbatasnya "*cold chain*" dan infrastruktur transportasi. Perbaikan aspek logistik menjadi aspek yang sangat penting ke depan dalam sistem distribusi dan pemasaran produk unggas.

Kondisi infrastruktur logistik di Indonesia dicerminkan dengan peringkat *Logistic Performance Index* (LPI) yang relatif rendah. Meskipun ada perbaikan dalam peringkat LPI yang dikeluarkan oleh Bank Dunia (dari posisi 75 pada 2010 menjadi 59 pada 2012) tetapi sebenarnya belum ada perbaikan infrastruktur logistik yang signifikan di Indonesia dibandingkan negara-negara tetangga Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Indonesia menempati posisi 59 dari 155 negara yang disurvei, posisi ini masih berada di bawah beberapa negara sekawasan, seperti Malaysia (posisi 29), Thailand (posisi 38), Filipina (posisi 52), dan Vietnam (posisi 53) (Daryanto, 2012).

Logistik memiliki peranan yang sangat penting dalam mentransformasikan produk komoditas menjadi produk yang terdiferensiasi. Selain meningkatkan nilai tambah dari perubahan bentuk tersebut, perbaikan logistik dapat mengurangi biaya distribusi, memperbaiki efisiensi pemasaran (dari aktivitas produksi, penyimpanan, pengolahan, handling, pengemasan sampai pengolahan informasi), mengurangi kehilangan pasca panen, memperbaiki layanan yang lebih cepat dan lebih baik kepada para pelanggan.

Keberhasilan implementasi logistik pada industri perunggasan memerlukan manajemen rantai dingin (*cold chain management*) yang seringkali disingkat dengan CCM. CCM merujuk pada rantai pasokan (*supply*) dimana kondisi temperatur dapat dikontrol. CCM memungkinkan untuk mengatur temperatur seluruh aktivitas penyimpanan dan distribusi

produk perunggasan. Rantai pasokan dingin tidak boleh terputus mengingat produk perunggasan bersifat mudah rusak (*perishable*).

Faktor kunci sukses implementasi logistik perunggasan antara lain adalah adanya (Daryanto, 2012): (a) domain keahlian dalam CCM, (b) pengetahuan produk yang lengkap dan "up to date", (c) infrastruktur penyimpanan dingin (*cold storage*) yang memadai, (d) transportasi yang dapat diatur suhunya sesuai kebutuhan, (e) penerapan terbaik atau "best practices" dalam CCM, (f) SOP dan ERP (*Enterprise Resource Planning*), (g) ICT yang memadai, dan (h) konsolidasi proses yang berkelanjutan agar layanan logistik perunggasan semakin baik dan semakin cepat.

Strategi Perluasan Pasar dan Pendalaman Industri Pengolahannya

Meskipun dari kajian dan proyeksi diperoleh informasi bahwa permintaan produk broiler dan telur akan terus meningkat, namun pelaku usaha harus inovatif dan kreatif dalam memenuhi permintaan pasar. Perubahan lingkungan strategis seperti globalisasi ekonomi dan liberalisasi perdagangan, pesatnya pertumbuhan pasar modern di samping pasar tradisional, serta dinamika permintaan pasar dan perubahan preferensi konsumen, serta fenomena segmentasi pasar menuntut strategi perluasan pasar dan pendalaman industri pengolahan.

Kebijakan pengembangan industri perunggasan di Indonesia telah berhasil mendorong terjadinya peningkatan produksi baik di daerah sentra produksi maupun daerah pertumbuhan baru, namun demikian peningkatan itu ternyata belum searah dengan dinamika permintaan pasar dan perubahan preferensi konsumen. Hal ini menunjukkan bahwa sudah selayaknya dilakukan reorientasi kebijakan dari orientasi dominasi pasar basah (tradisional) ke dominasi pasar modern (*supermarket, hypermarket*) dan konsumen institusi (restoran, hotel, rumah sakit), bahkan untuk menerobos pasar ekspor. Untuk meningkatkan nilai tambah komoditas hasil unggas perlu adanya perubahan pendekatan komoditas (broiler hidup, telur tanpa cuci) ke arah pengembangan produk hasil olahan unggas (karkas beku, *fried chicken, chicken nugget*, sosis, telur bersih, dll) melalui pengembangan produk.

Pemasaran ayam ras saat ini masih didominasi produk yang berupa komoditas. Dalam industri ayam ras saat ini, sekitar 85% ayam ras masih diperdagangkan dalam bentuk komoditas ayam hidup, sedangkan sekitar 15% diperdagangkan sebagai ayam potong (*slaughtered birds*), *chilled* dan *processed*. Sebuah produk dinyatakan sebagai komoditas apabila semua unit produksi adalah identikal (homogen) tidak peduli siapa yang memproduksinya. Karena produknya sama, produk yang bersifat komoditas saling menggantikan secara sempurna. Produsen yang memproduksi komoditas seperti ini

memiliki posisi tawar yang rendah karena berstatus pengambil harga (*price takers*). Harga ditentukan oleh kekuatan permintaan-penawaran di pasar. Tetapi pada produk yang bersifat berbeda (*differentiated products*), masing-masing produk memiliki keunikan. Dalam pasar semacam ini, produsen memiliki posisi tawar yang lebih tinggi dan dapat menentukan harga (*price maker*). Ke depan, transformasi produk komoditas menjadi produk yang terdiferensiasi dapat menjadi sumber utama penciptaan nilai tambah produk industri perunggasan. Konsumen daging ayam ras ke depan misalnya, tidak hanya mengevaluasi produk yang dibelinya hanya berdasarkan atribut utama yaitu jenis dan harga, namun akan menuntut atribut yang lebih rinci lagi seperti atribut merek (*brand*), keamanan produk (*safety*), nutrisi (*nutrition*), nilai (*values*), pengepakan (*packaging*), lingkungan (*enviromental*), dan *animal welfare*.

Strategi Pengendalian Keamanan Produk Pangan

Ada dua strategi yang dapat dilakukan untuk mengendalikan keamanan produk pangan asal ternak unggas. *Pertama*, membangun dan memberdayakan jaringan kerja pengendalian keamanan pangan asal ternak/hewan dengan tujuan menghindari kerugian peternak akibat menurunnya permintaan produk peternakan, meningkatkan konsumsi masyarakat terhadap produk peternakan, dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan nasional. Upaya yang dilakukan adalah: (a) membangun jaringan kerja pengendalian keamanan pangan asal ternak lintas institusi di berbagai level yang didukung perangkat peraturan, (b) memperkuat tenaga veterinerian dan paraveterinerian pada semua lini jaringan kerja, (c) memperkuat fasilitas laboratorium dan sarana pendukung pada semua lini jaringan kerja, dan (d) melakukan monitoring produk ternak/hewan secara reguler dan acak pada RPH/TPH/RPU, pasar tradisional, swalayan, *meatshop*, pedagang bahan pangan keliling, pedagang bakso/rumah makan/restoran, importir/ekportir/distributor.

Kedua, mensosialisasi keamanan pangan asal ternak/hewan dengan tujuan membina konsumen selektif dalam memilih produk pangan yang aman. Upaya yang dilakukan adalah: (a) menciptakan *video/poster/leaflet instructional* untuk menghindari dampak penyakit ternak/hewan menular kepada manusia; identifikasi produk ternak yang berasal dari hewan yang terjangkit penyakit menular dan menangani produk hasil ternak untuk menghindari penularan melalui produk yang dikonsumsi, (b) mensosialisasikan semua instruksi melalui media internet, televisi, radio, pasar swalayan, pasar tradisional saat dibutuhkan konsumen, (c) melakukan kerjasama dengan Pemerintah Daerah untuk memanfaatkan jaringan Posyandu melakukan sosialisasi Program Peduli ASUH kepada masyarakat luas, dan (d) mensosialisasikan tugas dan fungsi laboratorium kesmavet yang

berada pada instansi terkait kepada konsumen, produsen, pedagang, dan jajaran Pemda dari Lurah/Kades, Camat, Bupati/Walikota dan Gubernur.

Kebijakan Pendukung

Beberapa kebijakan pendukung yang diperlukan dalam membangun industri perunggasan yang berdaya saing adalah:

1. Kebijakan pendukung dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif, utamanya dalam hal pelayanan investasi baik pada sub sistem hulu (*breeding farm, feed mill*, serta obat-obatan dan vitamin), budidaya (ayam ras pedaging, ayam ras petelur, unggas lokal), maupun sub sistem hilir (rumah potong ayam/RPA, industri pengolahan hasil, dan industri kuliner). Kebijakan pengembangan industri perunggasan disertai adanya pelayanan perizinan dalam satu atap akan menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif.
2. Kelembagaan dan pembiayaan dilakukan dengan: (a) memperkuat kelembagaan (pemerintah, asosiasi, swasta, dan peternak) dan kemampuan pelaku perunggasan, terutama peternak dan usaha kecil; (b) Memfasilitasi pengembangan pembiayaan usaha perunggasan (lembaga bank dan non bank); (c) Mengembangkan kerjasama luar negeri (*technical assistance* dan *grant aid*).
3. Kebijakan dalam hal mempromosikan produk-produk unggas baik melalui berbagai media. Kebijakan ini penting dilakukan mengingat konsumsi produk unggas yang masih rendah dan belum merata antar golongan penduduk, sehingga diperlukan promosi baik untuk masyarakat konsumen. Produsen dan industri pengolahan didorong untuk menghasilkan produk yang berkualitas, keamanan pangan, serta dengan harga murah. Bagi konsumen untuk meningkatkan jumlah dan frekuensi untuk mengkonsumsi produk unggas karena makin terjangkau dan secara relatif jauh lebih murah.
4. Untuk menjamin agar peternakan unggas dapat terhindar dari serangan wabah berbahaya (kasus AI), perlu dukungan kebijakan dan inovasi dalam hal tata ruang, kesehatan hewan dan kesehatan masyarakat veteriner, serta penegakan aturan yang terkait dengan lalu lintas ternak dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah dan perdagangan global. Kebijakan yang benar-benar mampu memberi perlindungan kepada peternak unggas, pelaku tataniaga, maupun konsumen dari ancaman wabah penyakit yang berpotensi menimbulkan kerugian ekonomi yang sangat besar.
5. Kebijakan pendukung dalam rangka pencegahan penyakit diperlukan utamanya dalam memperkuat pelayanan laboratorium dan pos-pos kesehatan hewan, serta kebijakan penyuluhan tentang bahaya dan pencegahan penularan penyakit unggas. Kebijakan

pendukung ini meliputi pengaturan keluar masuk ternak (unggas) dan pengaturan impor ternak unggas beserta produk turunannya.

6. Pemerintah perlu membuat kebijakan tentang kemitraan agribisnis perunggasan yang adil dan dinamis. Adil baik bagi petani mitra maupun bagi perusahaan inti melalui pembagian risiko dan keuntungan yang adil dan dinamis bahwa. Dinamis dalam arti bahwa kesepakatan-kesepakatan yang dituangkan dalam kontrak bersifat dinamis mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi, terutama perubahan biaya produksi dan perkembangan harga produk unggas.
7. Dukungan infrastruktur yang mendukung pengembangan industri peternakan di daerah-daerah sentra produksi, terutama infrastruktur jalan, energi/listrik, dan air bersih, serta RPA/TPA dan pasar produk-produk perunggasan.

BAB VI

PENUTUP

Peran daging unggas (broiler) semakin meningkat baik di pasar global maupun di pasar domestik. Peningkatan peran produksi dan konsumsi daging unggas (broiler) di domestik lebih cepat dibandingkan yang terjadi di pasar global. Perubahan struktur produksi dan konsumsi tersebut disebabkan makin tingginya produksi dan konsumsi daging unggas (broiler) sejalan dengan meningkatnya dukungan industri hulu dan hilir perunggasan, baik perusahaan multinasional maupun perusahaan nasional.

Tiga negara utama penghasil daging ayam di dunia secara berturut-turut adalah Amerika Serikat, China, dan Brazil. Negara lain masing-masing hanya menghasilkan dengan pangsa relatif kecil adalah Indonesia. Sementara itu untuk produksi telur di dunia secara berturut-turut adalah China, Uni Eropa, dan Amerika Serikat. Hasil kajian juga menunjukkan bahwa negara-negara penghasil utama daging ayam dan telur di dunia adalah juga negara penghasil jagung utama di dunia. Ketiga negara AS, China dan Brazil adalah mengekspor broiler sekaligus juga mengekspor bahan baku pakan terutama jagung. Bahkan China mengekspor daging ayam dan telur, serta jagung dalam jumlah yang besar. Hal ini menjadi pelajaran bagi Indonesia betapa pentingnya membangun industri agribisnis berbasis bahan baku pakan domestik.

Berdasarkan hasil proyeksi diperkirakan bahwa selama lima tahun ke depan Indonesia mengalami surplus produksi daging ayam dan telur. Ada kelebihan produksi hasil unggas broiler dan telur perlu dicarikan jalan keluarnya antara lain adalah melalui perluasan tujuan pasar, memenuhi pasar yang makin tersegmentasi, serta pendalaman agroindustri melalui pengembangan produk dan promosi produk. Sosialisasi dan promosi pentingnya konsumsi pangan hewani dalam meningkatkan kualitas sumberdaya manusia dan human developmen index (HDI) bangsa Indonesia.

Kinerja usaha ternak ayam ras pedaging dan petelur cukup prospektif di Indonesia dan masih tetap menjanjikan. Hasil proyeksi terhadap perkembangan harga, produksi, konsumsi, stok, ekspor dan impor baik di level global maupun domestik menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat, meskipun pada level yang rendah hingga moderat. Jika dicermati dari data proyeksi tersebut menunjukkan bahwa prospek ekonomi daging ayam (broiler) di domestik masih lebih prospektif dibandingkan pada level global.

Beberapa permasalahan pokok dalam pengembangan industri perunggasan (broiler) domestik adalah : (a) Masalah penyediaan bahan baku pakan industri perunggasan (broiler) yang sangat tergantung pada impor; (b) Belum seimbang antara pertumbuhan produksi dengan pertumbuhan konsumsi, secara temporal masih ada *over demand* atau

over supply, namun dalam jangka panjang akan ada *over supply*; (c) Adanya indikasi terjadinya ketimpangan struktur pasar baik pada pasar input maupun pasar output yang menempatkan peternak kecil dalam posisi lemah; (d) Sistem distribusi dan pemasaran daging ayam (broiler) yang belum sepenuhnya efisien; (e) Kemitraan usaha (*contract farming*) pada broiler belum berjalan secara optimal, sehingga koordinasi produk maupun koordinasi antar pelaku belum berjalan harmoni; (f) Industri peternakan komersial sangat rentan terhadap gejolak eksternal, seperti krisis ekonomi, wabah penyakit ternak seperti flu burung (*Avian Influenza/AI*), dan krisis finansial global dewasa ini, serta (g) Belum berkembangnya secara meluas sistem rantai dingin (*cold chain*) produk broiler dalam distribusi dan pemasaran dari daerah sentra produksi ke pusat-pusat konsumsi.

Peluang yang cukup menjanjikan ditunjukkan oleh tingkat konsumsi protein hewani asal unggas (daging broiler dan telur) masyarakat Indonesia masih di bawah rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi, dibawah tingkat konsumsi perkapita beberapa negara ASEAN (Singapura, Malaysia, Thailand) dan negara berkembang lainnya (Brasil, Argentina, dan India), serta jauh dibawah tingkat konsumsi negara-negara maju, seperti AS, UE, Jepang, Korea Selatan. Peluang produk hasil ternak unggas baik berupa daging ayam ras maupun telur menunjukkan trend yang terus meningkat baik di pasar domestik maupun level global. Pertumbuhan konsumsi daging dan telur di negara-negara berpendapatan menengah adalah yang paling tinggi (China, India, Brazil, Mexico, Argentina, Iran, Rusia, Mesir, Malaysia dan Polandia), disusul negara-negara berpendapatan tinggi (AS, UE, Jepang, Canada), dan stagnan untuk neagara-negara berpendapatan rendah.

Bisnis di industri perunggasan (broiler) memiliki prospek yang baik untuk dikembangkan, hal ini antara lain didukung oleh: (a) karakteristik produk yang dapat diterima oleh masyarakat Indonesia, (b) Meskipun riskan terhadap gejolak eksternal, namun memiliki daya lentur yang tinggi dalam penyesuaian dan *recovery*, (c) potensi pasar domestik yang besar, hampir 50 % pangsa pasar ASEAN, (d) memiliki keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) dalam komponen biaya input untuk lahan (kandang) dan tenaga kerja yang relatif lebih murah dan (e) berpotensi menciptakan nilai tambah pada industri pengolahannya.

Strategi pengembangan ditujukan untuk mencapai tujuan, sasaran, dan efektivitas implementasi kebijakan dilakukan dengan pembangunan industri agribisnis perunggasan yang berdaya saing, mencakup: (a) Strategi pengembangan industri pakan nasional, di mana dalam jangka pendek menengah dilakukan melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas dalam memproduksi pakan ternak berbahan baku impor dan dalam jangka panjang melalui pengembangan pakan ternak berbahan baku domestic; (b) Strategi pengembangan sistem pembibitan ternak ayam ras, impor diprioritaskan dalam bentuk GPS

dan mendorong pengembangan *breeding farm* dalam menghasilkan PS maupun FS secara efisien; (c) Strategi pengendalian dan pencegahan wabah penyakit ternak (kasus AI) terutama melalui penerapan biosecurity yang standard; (d) Strategi peningkatan efisiensi dan daya saing usaha perunggasan melalui manajemen usaha modern, efisiensi dalam penggunaan input dan pengembangan skala usaha; (e) Strategi peningkatan efisiensi distribusi dan pemasaran produk daging ayam dan telur; (f) Strategi perluasan pasar baik untuk pasar lokal, regional, maupun ekspor serta melalui pendalaman industri pengolahan melalui pengembangan produk dan promosi; dan (h) Strategi pengendalian keamanan produk pangan asal unggas pentahapan *Good Farm Practices* dan *Good Post Harvest Practices* dan dalam jangka menengah menerapkan manajemen mutu dan standar kualitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Litbang Pertanian. 2005. Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Unggas. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Bappenas. 2006. Strategi Peningkatan Pertumbuhan Subsektor Peternakan Mendukung Peningkatan Pendapatan dan Diversifikasi (Draft). Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Daryanto, 2007. Peningkatan Daya Saing Produk Perunggasan Melalui Penataan Distribusi dan Pasca Panen. Dialog Publik Perunggasan, 9 Agustus 2007.
- Daryanto, Arief. 2008. Tantangan dan Peluang Peternakan di Tengah Krisis Global. Trobos, Januari 2009.
- Daryanto, Arief. 2009. Dinamika Daya Saing Industri Peternakan. IPB Press. Bogor.
- Daryanto, Arief. 2010. Poultry Industry Outlook. Direktur Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis IPB (MB-IPB). Makalah disampaikan pada Seminar "Strategi Usaha Perunggasan dalam Menghadapi Krisis Global". Fakultas Peternakan IPB dan Masyarakat Ilmu Perunggasan Indonesia (MIPI), Bogor, 26 Oktober 2009
- Ditjen Peternakan. 2004. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2005. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2008. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2009. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2010. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2011. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2012. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- _____. 2013. Statistik Peternakan. Direktorat Jenderal Peternakan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Ditjen PPHP. 2010. Laporan Harga. Direktur Pemasaran Domestik, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Ditjen PPHP. 2011. Laporan Harga. Direktur Pemasaran Domestik, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil. Kementerian Pertanian. Jakarta.

- Ditjen PPHP. 2012. Laporan Harga. Direktur Pemasaran Domestik, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Ditjen PPHP. 2013. Laporan Harga. Direktur Pemasaran Domestik, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Gomes, M. I., C.B. Barrett, L.E. Buck, H. De Groote, S. Ferris, H.O. Gao., E. McCullough, D.D. Miller, H. Outred, A.N. Pell, T. Reardon, M. Retnanestri, R. Ruben, P. Struebi, J. Swinen, M.A. Touesnard, K. Weinberger, J.D.H. Keatinge. M.B. Milstein, R.Y. Yang. 2011. Research Principles for Developing Country Food Value Chains. *Science*, Vol 332, pp: 1154-115.
- Gordon Butland. 2012. Feed and Livestock Sector in South East Asia. PUKHET August 2012.
- FAO. 2008. <http://www.fao.org/corp/statistics/en/>.
- Hasanah, H dan H. Siregar. 2013. Diversifikasi Ekspor, Kendalikan Impor. *Agrimedia*, Volume 18 No. 1, hal:14-18.
- ICN. August 2009. Market Intelligence Report on Livestock and Poultry Industry In Indonesia. PT. Data Consult. Business Survey and Report.
- Ilham, Nyak. 2009. Kelangkaan Produksi Daging : Indikasi dan Implikasi Kebijakannya. Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 7 Nomor 1, Maret 2009. Hal : 43-63.
- Irawan et al. 2001. Kebijakan Pengembangan Agribisnis Komoditas Unggulan Hortikultura. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Neufeldt V. and D. B. Gulanik. 1988. Webster's New World Dictionary of American English. Webster's New World. New York.
- Nielsen, AC. 2010. Retail and Shopper Trends Asia Pasific 2010 : The Lattest Retailing and Shopper Trends for The Food Manufacturing and Consumer Goods (FMCG) Industry, AC Nielsen Company. United States of America.
- Noersasongko, E. 2010. Idul Fitri dan Etos Wira Usaha. *Suara Merdeka*, Selasa 7 September 2010.
- Pingali, P. 2006. Westernization of Asian Diets and Transformation of Food System : Implication for Research and Policy, *Food Policy*, Vol. 32, pp. 289-298.
- Saptana. 1999. Dampak Krisis Moneter dan Kebijakan Pemerintah Terhadap Profitabilitas dan Daya Saing Sistem Komoditas Ayam Ras di Jawa Barat. Tesis S2. Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian, Program Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor.
- Saptana dan A. Daryanto. 2013. Dinamika Kemitraan Usaha Agribisnis Berdayasaing dan Berkelanjutan. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Kementerian Pertanian. Bogor.
- Saragih, B. 1998. Agribisnis Berbasis Peternakan. Pusat Studi Pembangunan, Lembaga, Penelitian Institut Pertanian Bogor. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

- Taha, A. F. 2003. The Poultry Sector in Middle-Income Countries and Its Feed Requirement: The Case of Egypt. Agriculture and Trade Report WRS-03-02. United State Department of Agriculture. Hal: 1-42.
- Tandon, S. A. E. Woolverton, and M. R. Landes. 2011. Analyzing modern food retailing expansion drivers in developing countries. *Agribusiness*, 27: 327–343. doi: 10.1002/agr.20267.
- Utomo, D. B. 2012. Dukungan Industri Pakan Dalam Pengembangan Unggas Lokal. Indolivestock Expo-Jakarta, 4-6 July 2012.
- Van, G. A. Dan J. Van Der. 2006. Performance Measurement in Agri-Food Supply-Chain Network-An overview, Springer, Netherlands.
- Wibawan, I. W. T., R.Susanti, R. D. Soejoedono, G. N. K. Mahardika, S. Setyaningsih, E. Handayani, dan Sri Murtini. Penyakit Utama pada Ayam Lokal dan Strategi Penanggulangannya. Makalah Disampaikan pada acara seminar Indolive Stock tanggal 4-6 Juli 2012, JCC Jakarta.
- Yusdja, Y., R. Sayuti, M. Iqbal, dan Tambunan. 1999. Perumusan Kebijakan dan Model Restrukturisasi Industri Ternak Unggas Nasional. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Yusdja, Y. dan N. Ilham. 2006. Arah Kebijakan Pembangunan Peternakan. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian, Bogor.

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN BAWANG PUTIH 2015-2019



**PUSAT KEBIJAKAN PERDAGANGAN DALAM NEGERI
BADAN PENGAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN
KEMENTERIAN PERDAGANGAN
2014**

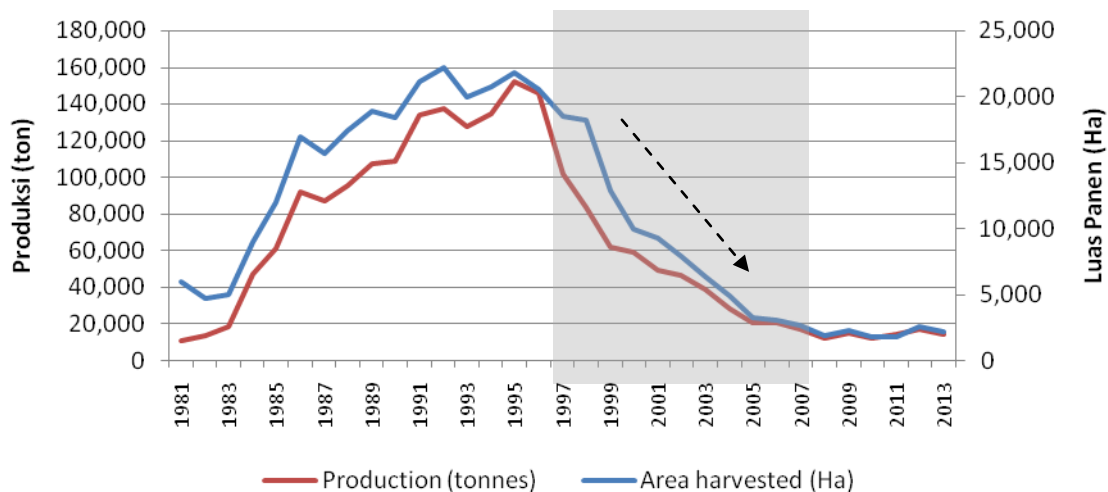
DRAFT
OUTLOOK BAWANG PUTIH

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bawang Putih telah lama dikenal sebagai bahan makanan penyedap rasa dan penambah aroma makanan. Keberadaan bawang putih bagi masyarakat Indonesia dari sisi konsumsi tidak sebesar beras (25-30% dari pangsa pengeluaran rumah tangga¹) yang merupakan bahan pangan pokok utama dengan pangsa pengeluaran rumah tangga hanya 2-3%². Konsumen rumah tangga dan industri memerlukan bawang putih sebagai bahan penolong makanan untuk penyedap rasa, walaupun perannya sedikit namun memberikan efek yang cukup signifikan terhadap rasa makanan yang disajikan.

Banyak pihak mengatakan Indonesia saat ini berada dalam posisi "krisis bawang putih". Sebagian besar pasokan bawang putih saat ini berasal dari luar negeri (90%), hanya sebagian kecil saja yang diproduksi oleh petani lokal (10%). Kondisi tersebut diperparah dengan menurunnya luas panen produksi bawang putih yang terjadi pada kurun waktu tahun 1997 sampai 2008, dalam waktu satu dekade luas panen bawang putih berkurang drastis dari 18.000 hektar menjadi hanya 2.600 hektar (Gambar 1).



Gambar 1. Perkembangan Luas Panen Bawang Putih Indonesia Tahun 1981-2012

Memperhatikan dinamika tersebut, apakah petani akan terus menjadi pihak yang dikorbankan demi memenuhi kebutuhan konsumen bawang putih atau ada upaya lain yang bisa diusahakan agar kepentingan petani dan konsumen dapat seimbang? Pertanyaan tersebut akan menjadi topik hangat yang akan terus diperdebatkan dari sisi ekonomi, sosial maupun kedaulatan negara dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat.

¹ Masyhuri dkk (2011); Purwantini dan Ariani (2008)

² Bawang putih termasuk ke dalam kelompok bumbu-bumbuan, pangsa pengeluaran rumah tangga untuk bumbu-bumbuan berkisar antara 5-6% (Masyhuri dkk, 2011). Sebanyak 50% dari bumbu-bumbuan tersebut diasumsikan berasal dari bawang putih

Sebelumnya, secara normatif rendahnya produksi dalam negeri dibandingkan dengan kebutuhan konsumsi dalam negeri mengakibatkan kran impor dibuka lebar untuk komoditas bawang putih ini. Harga kompetitif bawang putih asal Cina adalah daya tarik bagi para importir untuk mendatangkan bawang putih ke Indonesia. Pemerintah sebagai regulator kebijakan memiliki peran penting dalam mengelola aliran masuk bawang putih agar tidak merugikan konsumen dari aspek keamanan pangan dan tidak merugikan petani dari aspek pasokan (*supply*). Jumlah petani bawang putih walaupun tinggal sedikit (dilihat dari luas panen bawang putih pada Gambar 1) perlu mendapat perlindungan terutama pada saat memasuki musim panen. Besarnya tekanan bawang putih impor mendorong petani bawang putih di Indonesia untuk semakin efisien dalam memproduksi agar bawang putih produksi lokal mampu bersaing dengan bawang putih impor.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pandangan mengenai komoditas bawang putih dalam jangka menengah (lima tahun) dari aspek penawaran dan permintaan (*supply-demand*). Ketergantungan impor bawang putih yang tinggi harus disikapi secara proaktif dalam suatu kebijakan pangan yang mendukung ketahanan pangan bawang putih dalam negeri. Perumusan kebijakan tersebut didasarkan kepada analisis prospek komoditi bawang putih jangka menengah sampai dengan tahun 2019. Lebih lanjut, penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan kondisi pasar bawang putih di dalam dan luar negeri (khususnya periode 2008-2013) sehingga dapat disusun suatu *outlook* bawang putih tahun 2015 baik untuk pasar luar negeri maupun dalam negeri.

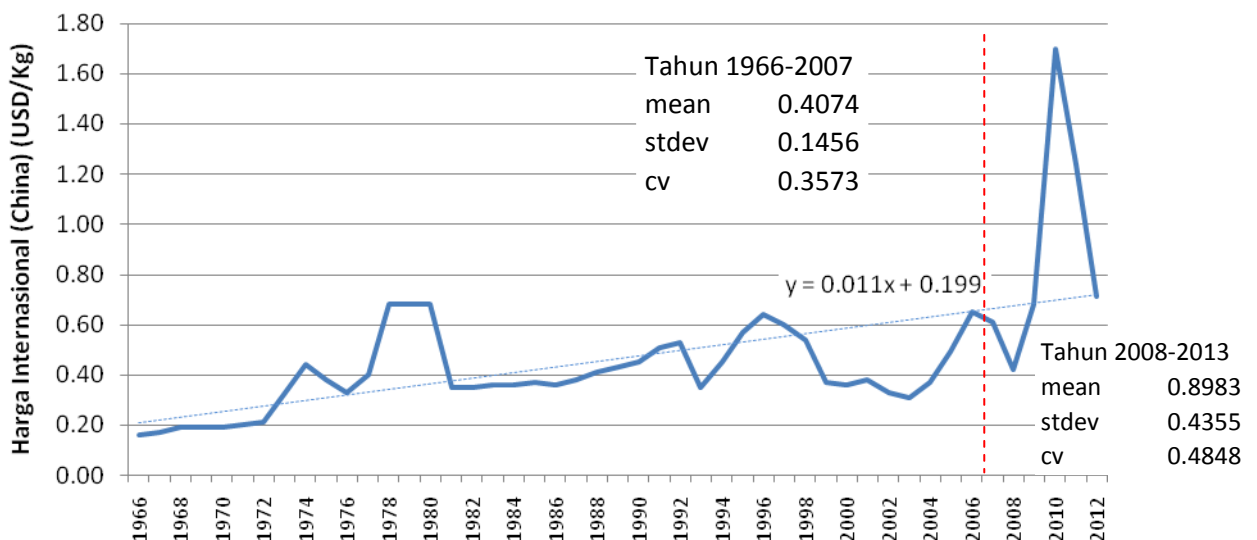
BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Dinamika Harga Bawang Putih Internasional

Produsen bawang putih dunia didominasi oleh negara Cina yang menguasai lebih dari 75% produksi bawang putih seluruh dunia. Berbeda dengan coklat atau gula, komoditas bawang putih tidak memiliki pasar berjangka (*future market*) di dunia. Para pelaku pasar harus membeli bawang putih setelah bawang putih berhasil diproduksi (panen). Cina merupakan produsen bawang putih terbesar di dunia dengan pangsa 80% produksi bawang putih dunia berasal dari Cina. Memperhatikan hal tersebut, harga yang terbentuk di negara Cina untuk pasar ekspor dapat digunakan sebagai referensi harga bawang putih internasional.

Secara umum harga bawang putih ekspor asal negara Cina mengalami kenaikan sejak tahun 1960-an. Kenaikan harga tertinggi terjadi antara tahun 2010 dan tahun 2011, saat itu harga bawang putih untuk dijual ke luar negeri Cina melonjak hampir tiga kali lipat (USD 1,6 per kilogram) lebih tinggi dibandingkan dengan harga beberapa dekade sebelumnya yang berada pada kisaran USD 0,4 sampai 0,6 per kilogram (lihat Gambar 2).

Lonjakan tersebut mengakibatkan simpangan harga standar bawang putih sejak tahun 2009 menjadi lebih tinggi tiga kali lipat dibandingkan empat dekade sebelumnya. Lonjakan terjadi disebabkan oleh ulah ambil untung para spekulan yang memanfaatkan permintaan masyarakat Cina yang sangat tinggi pada tahun 2009-2010. Masyarakat Cina pada tahun tersebut sangat percaya bahwa dengan mengkonsumsi bawang putih dapat meningkatkan kekebalan tubuh antibiotik yang saat itu sedang mewabah kasus influenza. Tingginya lonjakan permintaan tidak sebanding dengan kenaikan jumlah produksi sehingga berdampak kepada kenaikan harga yang signifikan pada tahun 2009-2010.



Sumber: diolah dari FAO, 2014

Gambar 2. Perkembangan Harga Bawang Putih Internasional (China)

Harga ekspor bawang putih pada tahun 2012 dan 2013 kemudian mengalami penurunan dan kembali mendekati harga rata-rata bawang putih seperti beberapa dekade sebelumnya. Besarnya permintaan bawang putih untuk memenuhi pasar domestik Cina (digunakan sebagai zat antibiotik mencegah virus influenza) berpengaruh besar terhadap harga pasar bawang putih internasional.

2.2. Dinamika Produksi Bawang Putih Internasional

Kebijakan pertanian di Cina banyak mendukung peningkatan produksi pertanian khususnya produk pangan. Kebijakan pertanian dan perdagangan saling bersinergi untuk menciptakan stabilitas pasokan, stabilitas harga dan stabilitas pendapatan petani. Bawang putih merupakan komoditas yang sangat penting bagi Cina. Banyak investor lokal di Cina yang secara serius menggeluti usaha bawang putih. Lebih dari 60% masyarakat Cina menggantungkan hidupnya terhadap sektor pertanian, termasuk salah satunya bawang putih.

Dominasi Cina sebagai produsen bawang putih terbesar tidak terkalahkan sejak 10 tahun yang lalu. Pangsa produksi bawang putih negara Cina selalu di atas 70% dari total seluruh produksi bawang putih di dunia. India adalah negara selanjutnya setelah Cina dengan jumlah produksi bawang putih terbesar di dunia (3,9-4,6% dari produksi dunia) (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Negara Produsen Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Production (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|---------------------|------------|------------|-----------|--------|--------|-----------------|-------|
| | | 2002 | 2007 | 2012 | 2002 | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 |
| 1 | China, mainland | 9,000,000 | 16,000,000 | 20,000,000 | 71.6% | 79.7% | 80.5% | 15.6% | 5.0% |
| 2 | India | 500,000 | 776,300 | 1,150,000 | 4.0% | 3.9% | 4.6% | 11.1% | 9.6% |
| 3 | Republic of Korea | 391,182 | 347,546 | 339,113 | 3.1% | 1.7% | 1.4% | -2.2% | -0.5% |
| 4 | Egypt | 190,000 | 234,570 | 309,155 | 1.5% | 1.2% | 1.2% | 4.7% | 6.4% |
| 5 | Russian Federation | 230,200 | 249,047 | 239,312 | 1.8% | 1.2% | 1.0% | 1.6% | -0.8% |
| 6 | Bangladesh | 41,000 | 176,710 | 233,609 | 0.3% | 0.9% | 0.9% | 66.2% | 6.4% |
| 7 | Ethiopia | 70,471 | 68,308 | 222,548 | 0.6% | 0.3% | 0.9% | -0.6% | 45.2% |
| 8 | Myanmar | 96,876 | 161,000 | 213,000 | 0.8% | 0.8% | 0.9% | 13.2% | 6.5% |
| 9 | United States of America | 256,280 | 186,150 | 195,910 | 2.0% | 0.9% | 0.8% | -5.5% | 1.0% |
| 10 | Ukraine | 132,000 | 131,500 | 171,400 | 1.1% | 0.7% | 0.7% | -0.1% | 6.1% |
| | World | 12,570,515 | 20,085,076 | 24,836,877 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 12.0% | 4.7% |

Sumber: diolah dari FAO, 2014

Secara umum produksi bawang putih dunia dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir meningkat dua kali lipat, dari 12 juta ton (tahun 2002) menjadi 24 juta ton (tahun 2012). Walaupun terjadi peningkatan, apabila dilihat dalam kurun waktu lima tahunan, pertumbuhan produksi bawang putih dunia mengalami perlambatan dari 12% per tahun pada periode tahun 2002-2007 menjadi hanya 4% per tahun pada periode 2007-2012 (Tabel 1).

Cina dan India adalah dua negara produsen bawang putih yang memiliki pertumbuhan positif dalam hal produksi bawang putih. Kedua negara tersebut mencatatkan tingkat pertumbuhan produksi yang sejalan dengan rata-rata pertumbuhan produksi bawang putih di seluruh dunia. Negara lainnya yang memiliki pertumbuhan positif secara konsisten dalam periode satu dekade terakhir dalam produksi bawang putihnya adalah Mesir dan Myanmar.

2.3. Dinamika Ekspor Bawang Putih Internasional

Jumlah bawang putih yang diperdagangkan di pasar internasional berkisar antara 6-8% dari total produksi bawang putih di seluruh dunia. Dominasi Cina sebagai negara produsen bawang putih di dunia diikuti dengan penguasaan Cina dalam perdagangan ekspor manca negara. Selama 10 tahun terakhir, Cina mendominasi ekspor bawang putih lebih dari 60% pangsa pasar internasional, bahkan menunjukkan kecenderungan terus meningkat di atas rata-rata pertumbuhan pasar ekspor dunia (Tabel 2).

Negara lainnya yang juga mengekspor bawang putih di dunia adalah Argentina dan Spanyol. Walaupun dari sisi produksi kedua negara tersebut tidak termasuk ke dalam peringkat 10 besar produsen bawang putih dunia, tetapi memiliki kemampuan untuk mengekspor bawang putih cukup tinggi. Negara produsen besar bawang putih seperti India, Korea Selatan dan Mesir tidak termasuk dalam peringkat 10 besar negara pengeksport bawang putih.

Tabel 2. Negara Eksportir Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Export Quantity (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|-----------------|--------|
| | | 2001 | 2006 | 2011 | 2001 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 1 | China, mainland | 546,418 | 1,224,243 | 1,663,984 | 63.0% | 80.2% | 84.2% | 24.8% | 7.2% |
| 2 | Argentina | 82,259 | 100,047 | 92,048 | 9.5% | 6.6% | 4.7% | 4.3% | -1.6% |
| 3 | Spain | 56,780 | 50,608 | 64,774 | 6.5% | 3.3% | 3.3% | -2.2% | 5.6% |
| 4 | Netherlands | 19,185 | 13,797 | 28,948 | 2.2% | 0.9% | 1.5% | -5.6% | 22.0% |
| 5 | Egypt | 4,288 | 2,031 | 13,242 | 0.5% | 0.1% | 0.7% | -10.5% | 110.4% |
| 6 | Mexico | 17,472 | 11,731 | 12,526 | 2.0% | 0.8% | 0.6% | -6.6% | 1.4% |
| 7 | France | 17,385 | 13,436 | 12,337 | 2.0% | 0.9% | 0.6% | -4.5% | -1.6% |
| 8 | United States of America | 9,426 | 4,798 | 11,636 | 1.1% | 0.3% | 0.6% | -9.8% | 28.5% |
| 9 | Italy | 7,721 | 9,214 | 11,180 | 0.9% | 0.6% | 0.6% | 3.9% | 4.3% |
| 10 | Chile | 10,467 | 4,441 | 10,381 | 1.2% | 0.3% | 0.5% | -11.5% | 26.8% |
| | World | 867,357 | 1,525,695 | 1,975,108 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 15.2% | 5.9% |

Sumber: diolah dari FAO, 2014

Seperti halnya produksi bawang putih, perkembangan pasar ekspor bawang putih di dunia internasional dalam waktu satu dasawarsa (2001 sampai 2011) mengalami peningkatan hampir dua kali lipat. Pertumbuhan ekspor periode tahun 2001-2006 jauh lebih besar (15% per tahun) dibandingkan periode lima tahunan berikutnya (5% per tahun).

2.4. Dinamika Impor Bawang Putih Internasional

Indonesia merupakan negara importir bawang putih terbesar di dunia. Lebih dari 20% bawang putih yang diperdagangkan di pasar internasional dibeli oleh Indonesia untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Predikat sebagai pengimpor terbesar bawang putih di dunia tidak berubah sejak 10 tahun yang lalu (tahun 2001 sampai 2011). Selain Indonesia, negara Brazil (8,8%), Vietnam (8%) dan Malaysia (4,8%) adalah negara lainnya yang juga mengimpor bawang putih dalam jumlah besar di dunia (Tabel 3).

Tabel 3. Negara Importir Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Import Quantity (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|-----------------|-------|
| | | 2001 | 2006 | 2011 | 2001 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 1 | Indonesia | 205,470 | 296,476 | 419,090 | 22.8% | 20.5% | 22.6% | 8.9% | 8.3% |
| 2 | Brazil | 77,827 | 120,565 | 163,623 | 8.7% | 8.3% | 8.8% | 11.0% | 7.1% |
| 3 | Viet Nam | 5,000 | 87,619 | 147,524 | 0.6% | 6.1% | 8.0% | 330.5% | 13.7% |
| 4 | Malaysia | 67,567 | 114,494 | 87,945 | 7.5% | 7.9% | 4.8% | 13.9% | -4.6% |
| 5 | United States of America | 36,550 | 79,847 | 72,340 | 4.1% | 5.5% | 3.9% | 23.7% | -1.9% |
| 6 | Thailand | 65 | 28,966 | 69,943 | 0.0% | 2.0% | 3.8% | 8892.6% | 28.3% |
| 7 | Russian Federation | 17,099 | 37,077 | 58,327 | 1.9% | 2.6% | 3.2% | 23.4% | 11.5% |
| 8 | Pakistan | 15,766 | 48,789 | 48,313 | 1.8% | 3.4% | 2.6% | 41.9% | -0.2% |
| 9 | United Arab Emirates | 27,300 | 34,133 | 46,237 | 3.0% | 2.4% | 2.5% | 5.0% | 7.1% |
| 10 | Bangladesh | 8,200 | 20,578 | 44,072 | 0.9% | 1.4% | 2.4% | 30.2% | 22.8% |
| | World | 899,316 | 1,445,813 | 1,850,917 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 12.2% | 5.6% |

Sumber: diolah dari FAO, 2014

Pertumbuhan impor bawang putih Indonesia dan Brazil sejalan dengan pertumbuhan bawang putih impor yang diperdagangkan di pasar internasional. Sementara Vietnam dan Thailand terjadi

lonjakan impor bawang putih yang sangat tinggi (lebih dari 300% per tahun) terutama pada kurun waktu antara tahun 2001 sampai 2006.

Bawang putih yang diperdagangkan di pasar internasional berdasarkan data dari negara-negara pengimpor bawang putih pada tahun 2011 meningkat dua kali lipat dari tahun 2001. Apabila dibagi ke dalam dua periode, selama lima tahun pertama (tahun 2001-2006) pertumbuhan bawang putih yang diimpor di seluruh dunia lebih tinggi dibandingkan lima tahun berikutnya (tahun 2006-2011).

2.5. Dinamika Konsumsi Bawang Putih Internasional

Bawang putih dikonsumsi oleh manusia dalam bentuk bumbu (*spices*), dengan menggunakan data konsumsi bumbu (*spices*) diasumsikan dapat menggambarkan konsumsi bawang putih karena bawang putih adalah salah satu bahan utama untuk membuat bumbu makanan. Konsumsi bawang putih dapat digambarkan dengan melihat data ketersediaan pangan untuk bumbu yang ada di berbagai negara di dunia. Berdasarkan data ketersediaan bumbu dunia, India merupakan konsumen bawang putih terbesar di dunia dengan pangsa 40-50% dunia (Tabel 4). Indonesia berdasarkan data di atas termasuk ke dalam negara konsumen bawang putih yang cukup besar di dunia selain India dan Bangladesh.

Pertumbuhan konsumsi bawang putih di India dan Bangladesh berada di atas pertumbuhan rata-rata dunia. Kebiasaan masyarakat India dan Bangladesh mengkonsumsi makanan yang berbumbu mengakibatkan konsumsi bawang putih di negara tersebut yang tertinggi di dunia.

Tabel 4. Negara Konsumen Bumbu (Spices) Dunia

| Rank | Area | Food supply quantity (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|------|------|-----------------|------|
| | | 2001 | 2006 | 2011 | 2001 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 1 | India | 1,260,389 | 1,547,762 | 2,630,329 | 43% | 42% | 50% | 5% | 14% |
| 2 | Bangladesh | 110,970 | 184,213 | 281,457 | 4% | 5% | 5% | 13% | 11% |
| 3 | Indonesia | 149,109 | 251,919 | 187,217 | 5% | 7% | 4% | 14% | -5% |
| 4 | China, mainland | 129,469 | 108,647 | 167,462 | 4% | 3% | 3% | -3% | 11% |
| 5 | Nigeria | 114,472 | 132,667 | 163,221 | 4% | 4% | 3% | 3% | 5% |
| 6 | Thailand | 159,224 | 100,600 | 142,473 | 5% | 3% | 3% | -7% | 8% |
| 7 | Nepal | 97,318 | 129,751 | 141,794 | 3% | 4% | 3% | 7% | 2% |
| 8 | Japan | 147,541 | 142,453 | 137,014 | 5% | 4% | 3% | -1% | -1% |
| 9 | United States of America | 75,998 | 97,762 | 121,476 | 3% | 3% | 2% | 6% | 5% |
| 10 | Pakistan | 51,229 | 112,087 | 121,063 | 2% | 3% | 2% | 24% | 2% |
| | World | 2,912,733 | 3,653,805 | 5,269,955 | 100% | 100% | 100% | 5% | 9% |

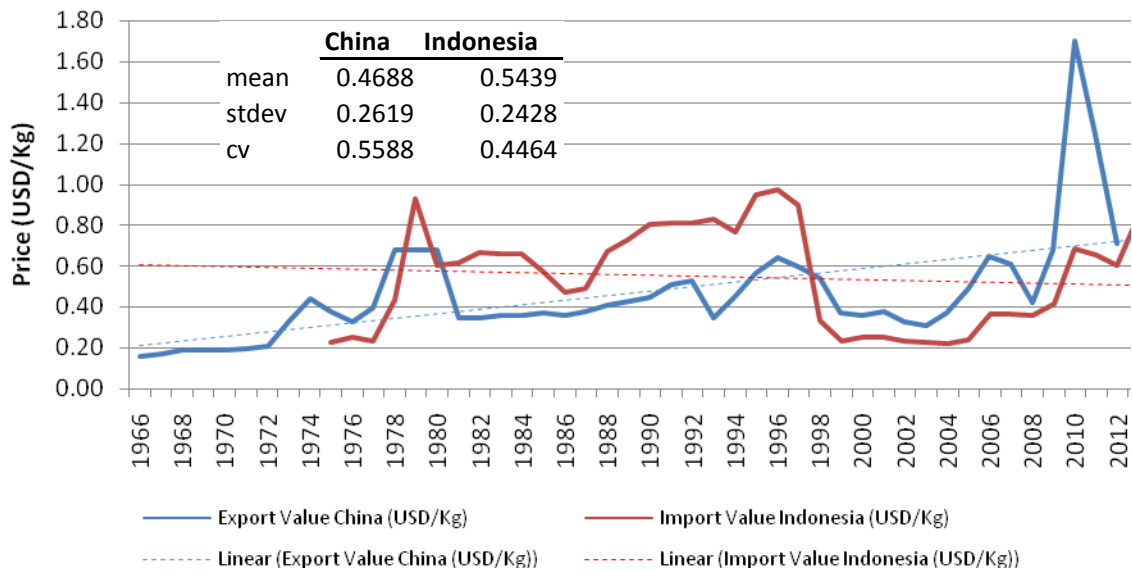
Sumber: diolah dari FAO, 2014

BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Dinamika Harga Bawang Putih Dalam Negeri

Situasi pasar domestik komoditas bawang putih di Indonesia sangat dipengaruhi oleh harga bawang putih yang terbentuk di negara asal bawang putih, yaitu Cina. Secara umum perilaku harga bawang putih dilihat dari nilai impor bawang putih Indonesia dibandingkan dengan nilai ekspor bawang putih Cina menunjukkan perilaku dengan arah yang sama.

Rata-rata dari tahun 1976 sampai dengan tahun 2013 harga bawang putih yang diekspor oleh Cina (USD 0,47/Kg) lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata harga bawang putih yang diimpor oleh Indonesia (USD 0,54/Kg). Namun demikian koefisien variasi harga di negeri Cina lebih tinggi dibandingkan dengan harga impor bawang putih yang masuk ke Indonesia (Gambar 3).

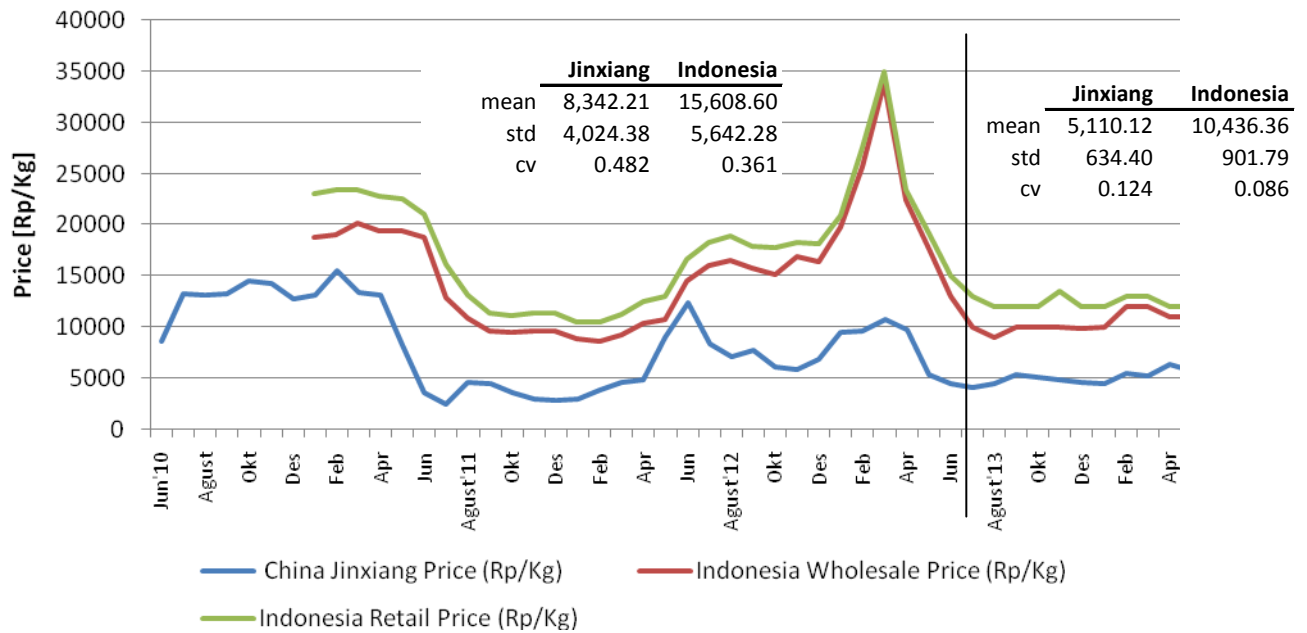


Sumber: diolah dari FAO, 2014

Gambar 3. Harga Bawang Putih Tahunan Ekspor (China) dan Impor (Indonesia)

Walaupun memiliki pola perilaku ke arah yang sama, harga bawang putih yang diekspor oleh Cina menunjukkan kecenderungan peningkatan harga. Sebaliknya, harga bawang putih impor Indonesia menunjukkan kecenderungan menurun dilihat dari tahun 1976 sampai 2013. Harga bawang putih impor yang dikirim ke Indonesia sejak tahun 1980 sampai tahun 1998 lebih tinggi daripada harga bawang putih yang diekspor oleh Cina. Harga bawang putih ekspor di Cina menurun secara drastis pada tahun 1998 dimana peluang impor dibuka lebar pada saat krisis ekonomi 1998 (Gambar 3). Bawang putih impor saat ini masuk ke Indonesia sangat banyak ke Indonesia sehingga harga bawang putih jatuh dengan nilai yang cukup besar.

Harga bulanan bawang putih dilihat dari pola perilaku tidak jauh berbeda dengan harga bawang putih rata-rata tahunan. Pola perilaku bawang putih di pasar grosir dan eceran dipengaruhi oleh perilaku pasar bawang putih yang ada di Cina (Jinxiang). Rata-rata harga bawang putih dari bulan Juni 2010 sampai April 2014 di Indonesia lebih tinggi dibandingkan dengan pasar bawang putih Cina di Jinxiang.



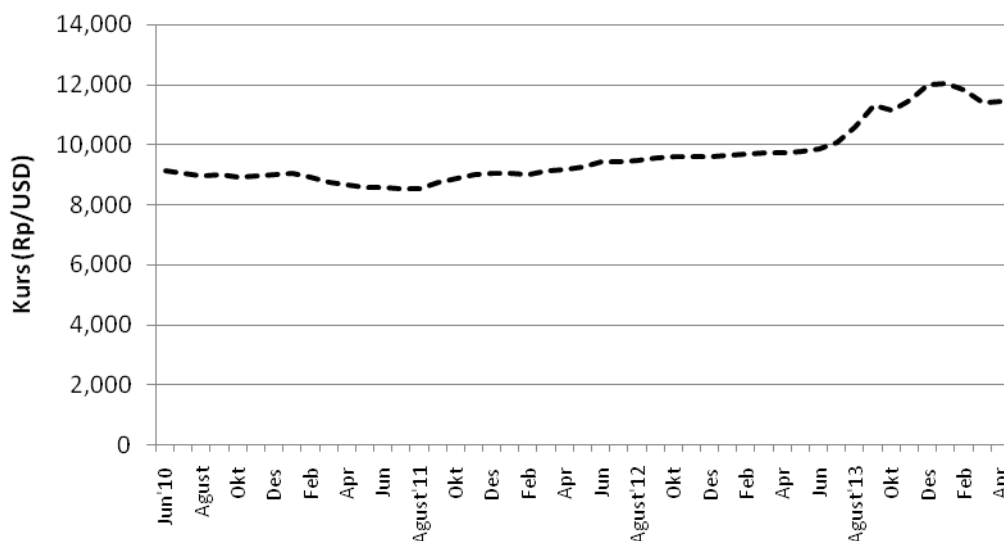
Sumber: Pusdatin Kementerian Pertanian (2013 dan 2014)
 Jinxiang Garlic International Market (2014)

Gambar 4. Harga Bawang Putih Bulanan Internasional (China), Grosir dan Eceran (Indonesia)

Harga bawang putih ditinjau secara bulanan sejak bulan Juni 2010 sampai Juni 2013 memperlihatkan gejolak yang cukup tinggi. Hal ini dilihat dari simpangan rata-rata antara Juni 2010 sampai Juni 2013 yang lebih besar (standar deviasi 0,3-0,4) dibandingkan dengan Juli 2013 sampai April 2014 (standar deviasi 0,08-0,1). Gejolak harga bulanan yang terjadi di pasar bawang putih dalam negeri disebabkan oleh gejolak harga bawang putih di Cina yang merupakan negara asal sebagian besar bawang putih di pasar lokal Indonesia.

Begitu pula dengan variasi harga bulanan bawang putih di pasar Jinxiang (Cina) dan lokal lebih banyak terjadi pada kurun waktu Juni 2010 sampai Juni 2013. Setelah bulan Juni 2013 harga bawang putih relatif stabil dengan variasi yang rendah. Pada saat harga bawang putih terjadi lonjakan, margin harga antara pedagang grosir dengan pedagang pengecer menjadi lebih sedikit (Gambar 4).

Peran nilai tukar mata uang suatu negara dalam suatu perdagangan internasional atau antar negara tidak dapat dilepaskan dari nilai tukar mata uang yang digunakan oleh negara masing-masing. Terlebih lagi ketergantungan impor bawang putih Indonesia yang sangat besar mengakibatkan dampak perubahan nilai tukar (kurs) tidak dapat diabaikan. Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika (USD) sebagai mata uang rujukan internasional dalam waktu bulanan menunjukkan sedikit peningkatan (Gambar 5). Hal ini setidaknya berdampak kepada harga bawang putih impor yang diperjualbelikan di Indonesia. Apabila tidak dikelola dengan baik, nilai tukar mata uang dapat menjadi bumerang bagi ketersediaan bawang putih nasional.



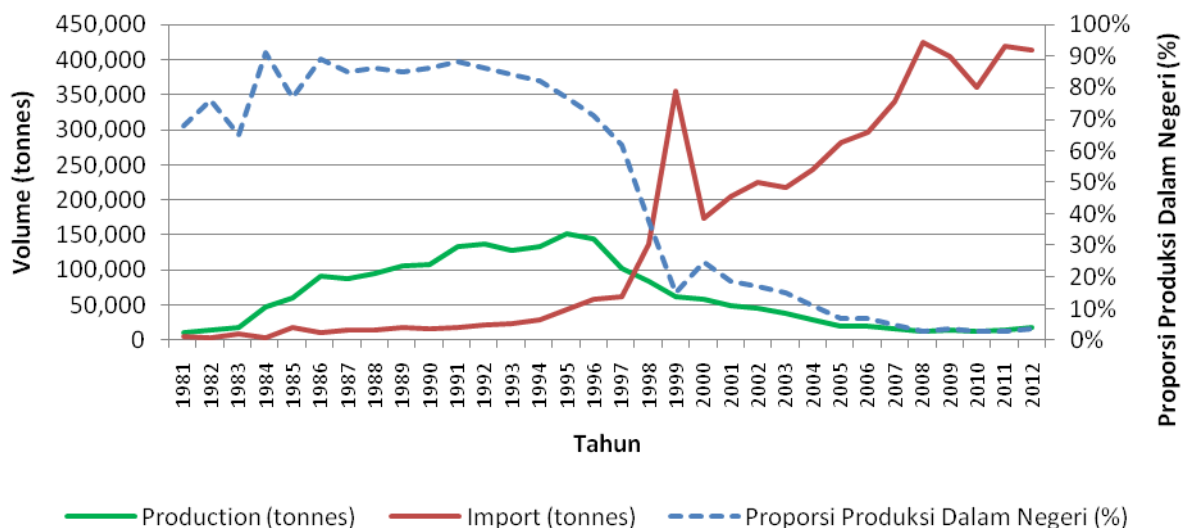
Gambar 5. Perkembangan Bulanan Kurs Rupiah (Rp) Terhadap Dolar Amerika (USD)

Menurunnya nilai tukar Rupiah terhadap Dolar Amerika (USD) pada akhir tahun 2013 sampai memasuki awal tahun 2014, tidak terlalu besar berdampak kepada harga bawang putih di Indonesia. Variasi harga bawang putih yang terjadi di Cina lebih memberikan pengaruh terhadap variasi harga bawang di dalam negeri. Penurunan nilai tukar rupiah yang terus terjadi hanya sedikit berdampak kepada kenaikan harga bawang putih di pasar dalam negeri.

3.2. Dinamika Produksi Bawang Putih Dalam Negeri

Harga bawang putih domestik dalam pelaksanaannya dipengaruhi oleh jumlah ketersediaan bawang putih yang ada di dalam negeri. Salah satu faktor penentu ketersediaan bawang putih adalah produksi dalam negeri. Pada era tahun 1990-an, Indonesia mampu memenuhi ketersediaan bawang putih dari produksi dalam negeri sampai sebesar 70% lebih. Kontribusi produksi bawang putih dalam negeri terus mengalami penurunan memasuki krisis ekonomi tahun 1998, dimana impor dibuka secara bebas yang mengakibatkan harga bawang putih dalam negeri terus menurun. Murahannya harga bawang putih di negeri Cina dibandingkan dengan harga bawang putih produksi dalam negeri mengakibatkan bawang putih produksi lokal tidak mampu bersaing dengan bawang putih impor. Perlahan produksi bawang putih nasional terus mengalami penurunan sampai mencapai titik terendah pada tahun 2008. Kontribusi produksi bawang putih dalam negeri saat itu dan sampai sekarang berada pada kisaran 5% dari ketersediaan bawang putih nasional. Sebanyak 95% bawang putih lainnya diperoleh dengan cara mengimpor bawang putih dari beberapa negara seperti Cina dan India (Gambar 6).

Produksi bawang putih dalam negeri pasca tahun 1998 terus menurun. Produksi bawang putih dalam negeri menunjukkan kecenderungan yang stabil memasuki tahun 2008-2009 atau 10 tahun setelah gejolak krisis ekonomi (Gambar 6). Setelah tahun 2008 produksi bawang putih secara rata-rata menunjukkan peningkatan walaupun dalam jumlah yang sedikit (5% per tahun).



Sumber: diolah dari FAO, 2014

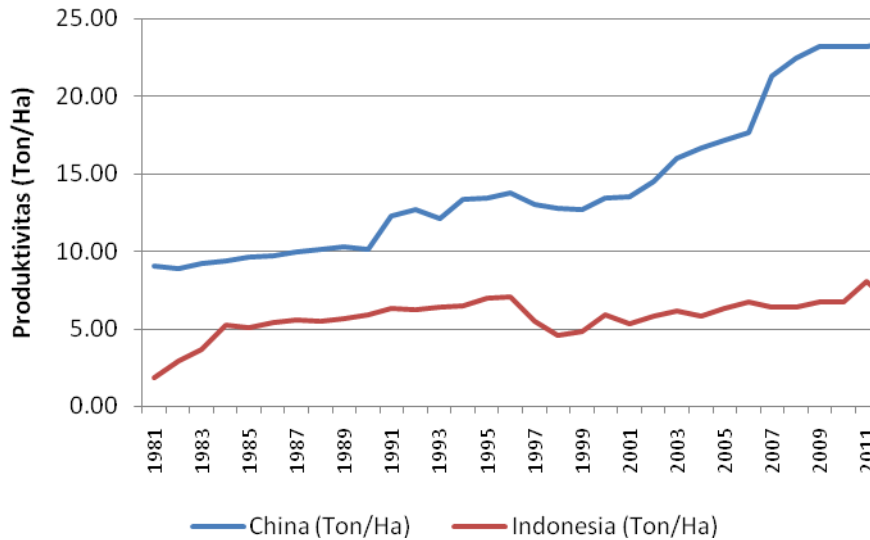
Gambar 6. Perkembangan Tahunan Produksi dan Impor Bawang Putih Indonesia

Impor bawang putih Indonesia tahun 2008 berdasarkan grafik di atas memperlihatkan lonjakan yang sangat tajam, bahkan cenderung tidak terkendali. Hal tersebut dapat dilihat dari penurunan jumlah impor bawang putih yang juga cukup drastis pada tahun berikutnya. Jumlah bawang putih impor sampai tahun 2013 menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat, sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan industri makanan yang memerlukan bawang putih sebagai bahan baku untuk penyedap rasa.

Ditinjau dari aspek budidaya, produktivitas bawang putih yang diproduksi oleh Cina lebih tinggi dibandingkan dengan di Indonesia. Peningkatan produktivitas budidaya bawang putih di Cina meningkat cukup progresif memasuki tahun 2000-an. Berbeda dengan Indonesia, walaupun secara budidaya produktivitas budidaya bawang putih di Indonesia meningkat tetapi berkurangnya luas lahan penanaman dan petani yang mengusahakan bawang putih tidak dapat menolong produksi bawang putih dalam negeri. Bahkan sempat terjadi penurunan produktivitas yang cukup signifikan pada tahun 1998.

Tingginya produktivitas budidaya bawang putih di Cina dibandingkan dengan Indonesia menunjukkan tingkat efisiensi produksi yang tinggi. Produktivitas bawang putih Cina empat kali lipat dari Indonesia (Gambar 7), artinya biaya produksi (harga pokok produksi) untuk memproduksi satuan bawang putih yang sama di Cina akan lebih rendah dibandingkan di Indonesia, sehingga harga jualnya pun menjadi lebih murah.

Kesesuaian agroekosistem dalam pengembangan usaha budidaya menjadi sangat penting untuk diperhatikan karena bawang putih merupakan tanaman yang berasal dari daerah sub tropis. Wilayah Cina secara geografis sebagian besar merupakan daerah subtropis sehingga sangat cocok untuk pertumbuhan bawang putih agar dapat tumbuh secara optimal



Sumber: diolah dari FAO, 2014

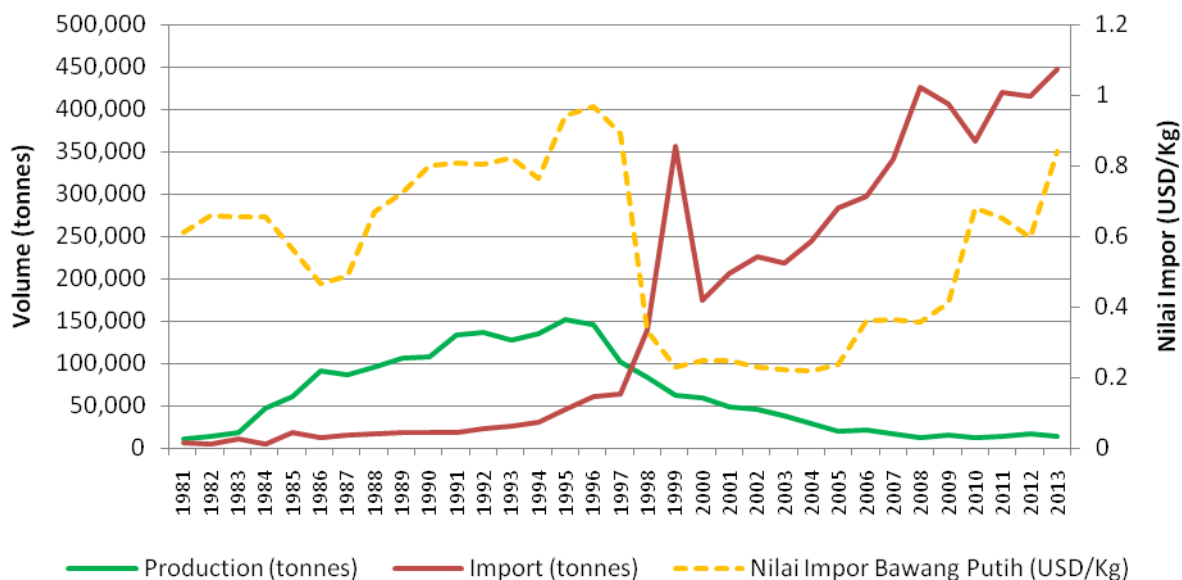
Gambar 7. Perkembangan Tahunan Produktivitas Bawang Putih Cina dan Indonesia

3.3. Dinamika Harga dan Pasokan Bawang Putih Dalam Negeri

Dinamika harga bawang putih sebagaimana hukum ekonomi banyak dipengaruhi oleh ketersediaan bawang putih. Semakin banyak bawang putih tersedia di suatu wilayah, maka harga bawang putih di daerah tersebut akan turun atau stabil. Hal tersebut berlaku dalam beberapa kasus pembelian impor bawang putih Indonesia, terutama pada tahun 1998. Pada saat bawang putih diimpor secara besar-besaran, harga impor bawang putih turun tajam dari USD 1 per kilogram menjadi hanya USD 0,25 per kilogram (Gambar 8).

Pasca krisis ekonomi dan turunnya harga bawang putih impor, harga bawang putih bertahan stabil sampai 8 tahun berikutnya. Memasuki tahun 2006, harga bawang putih impor yang dijual ke Indonesia mengalami kenaikan yang cukup signifikan (3 kali lipat) dari harga sebelumnya. Walaupun, impor bawang putih terus meningkat, tetapi harga bawang putih impor tetap merangkak naik sampai tahun 2010.

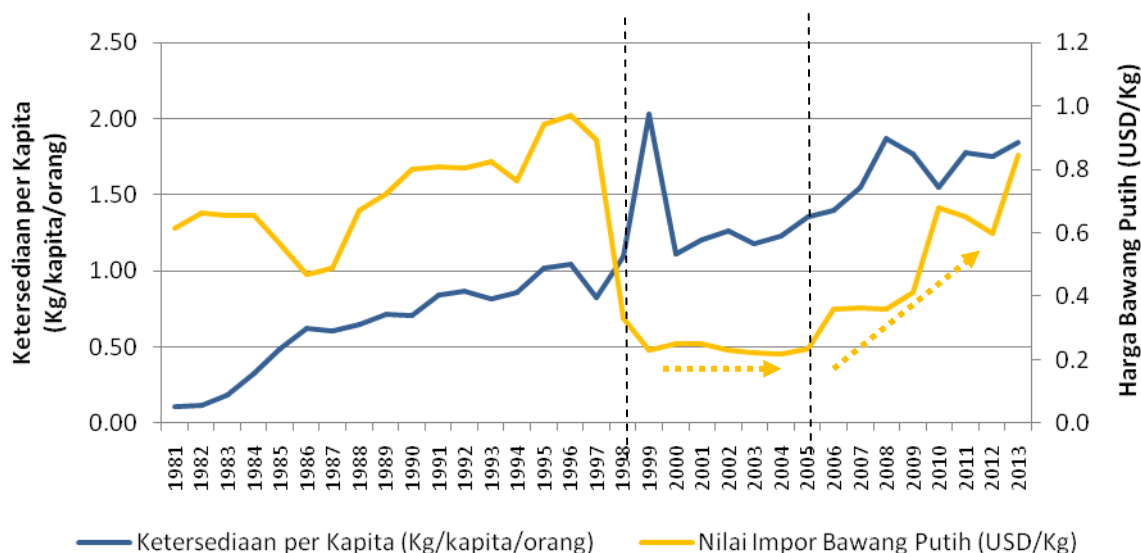
Kenaikan harga bawang putih tersebut lebih dipengaruhi oleh harga bawang putih di negara asal Cina yang melonjak tajam pada tahun 2010 karena permintaan yang sangat tinggi masyarakat Cina akan bawang putih sebagai antibiotik penangkal virus influenza yang banyak mewabah di tahun 2010. Akibatnya pasokan impor bawang putih ke Indonesia mengalami penurunan pada kurun waktu 2008 sampai 2010.



Sumber: diolah dari FAO, 2014

Gambar 8. Perkembangan Tahunan Harga, Produksi dan Impor Bawang Putih Indonesia

Ketersediaan bawang putih yang merupakan penjumlahan dari jumlah produksi dan impor bawang putih memiliki pola perilaku yang hampir sama dengan perilaku jumlah impor bawang putih. Kesamaan tersebut disebabkan oleh besarnya proporsi impor bawang putih dibandingkan dengan produksi lokal dalam negeri. Perilaku ketersediaan bawang putih pasca tahun 1998 benar-benar tercermin dari perilaku impor karena proporsi impor untuk memenuhi ketersediaan bawang putih Indonesia sebanyak lebih dari 90% berasal dari luar negeri, terutama Cina (Gambar 9).



Sumber: diolah dari FAO, 2014

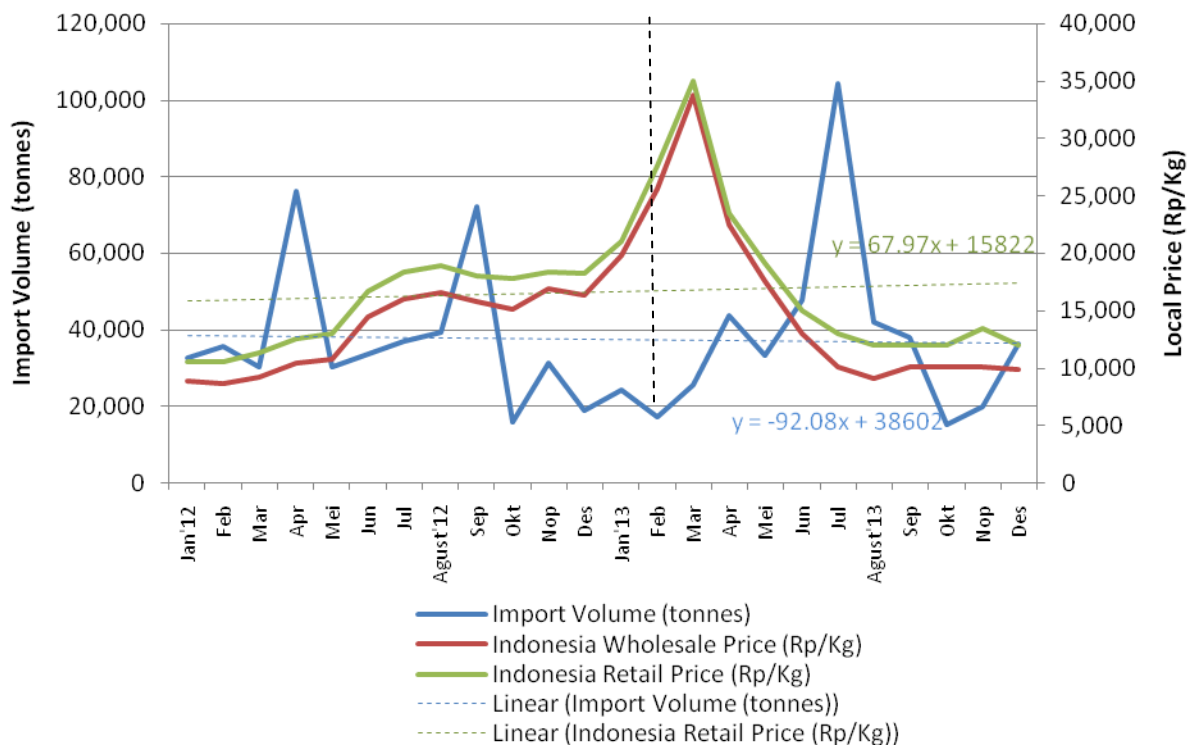
Gambar 9. Perkembangan Tahunan Harga dan Ketersediaan Bawang Putih Indonesia

Ketersediaan bawang putih nasional berdampak kepada harga bawang putih yang diimpor oleh Indonesia. Banyaknya ketersediaan bawang putih berbanding terbalik dengan tingkat harga bawang putih mengikuti hukum permintaan dan penawaran ekonomi. Namun demikian, berdasarkan data tahunan, sejak tahun 2006 sampai dengan tahun 2013 kecenderungan harga bawang putih yang

diimpor oleh Indonesia berangsur-angsur naik walaupun ketersediaan bawang putih per kapita terus bertambah (Gambar 9). Kenaikan harga bawang putih yang terjadi akibat penurunan ketersediaan bawang putih lebih tinggi dibandingkan penurunan harga pada saat ketersediaan bawang putih meningkat, sehingga secara umum dalam beberapa tahun menunjukkan tren atau kecenderungan harga bawang putih merangkak naik.

Dilihat dari periode bulanan, perilaku harga bulanan bawang putih memperlihatkan pola yang mirip dengan perilaku harga tahunan. Secara umum dalam 24 bulan terakhir (tahun 2012-2013), volume impor bawang putih bergerak ke arah yang agak menurun. Berbanding terbalik dengan harga, pergerakan harga apabila ditarik suatu garis lurus linear memperlihatkan pergerakan harga bawang putih yang meningkat (Gambar 10). Volume impor bawang putih sejak bulan Januari 2012 sampai Februari 2013 menunjukkan kecenderungan menurun, sehingga berdampak langsung kepada harga bawang putih lokal yang terus bergerak naik sampai puncaknya pada bulan Maret baik untuk pasar grosir maupun di tingkat pengecer.

Selanjutnya setelah harga bawang putih mencapai titik tertinggi pada bulan Maret, penambahan impor terus terjadi sampai kemudian mampu menurunkan harga bawang putih di pasar dalam negeri. Tingginya harga bawang putih di pasar lokal direspon dengan cepat oleh para importir dalam kurun waktu satu sampai dua bulan saja untuk menambah pasokan bawang putih dari luar negeri terutama menjelang hari raya Idul Fitri tahun 2013. Khusus untuk kasus bulan Maret 2013 dimana terjadi lonjakan harga bawang putih di pasar lokal (harga di atas Rp 80.000/Kg), tampak dengan jelas tidak terjadi penambahan pasokan bawang putih dari luar negeri walaupun harga sudah mulai melambung sejak pertengahan tahun 2012, sehingga harga terus bertambah tinggi seiring jumlah ketersediaan yang tidak bertambah.



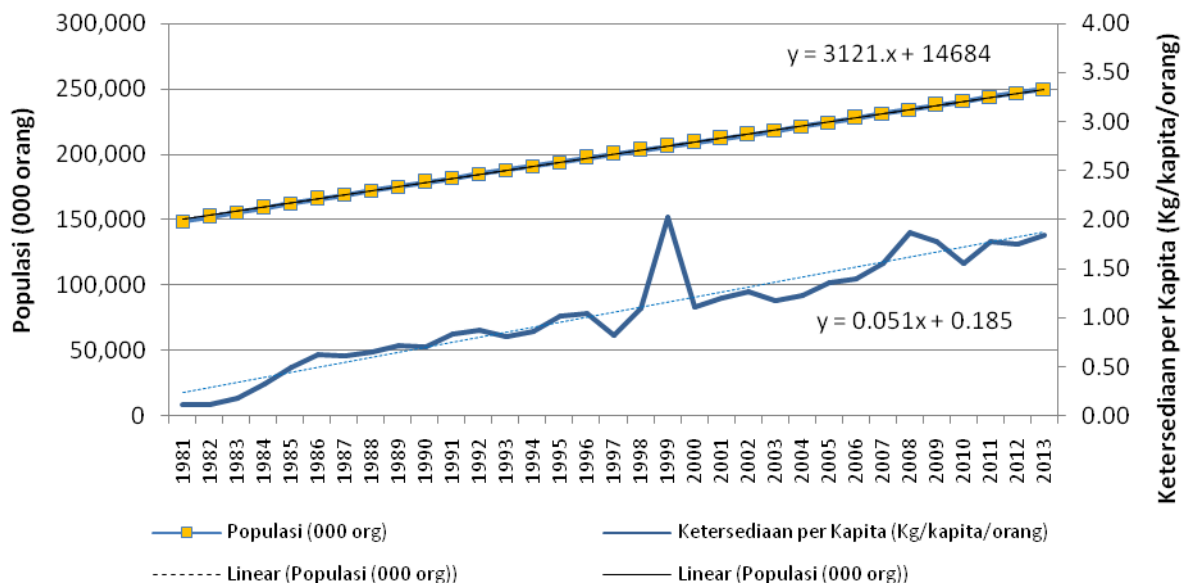
Sumber: Pusdatin Kementerian Pertanian (2013 dan 2014)
Jinxiang Garlic International Market (2014)

Gambar 10. Perkembangan Bulanan Impor Bawang Putih dan Harga Bawang Putih Indonesia

Gejolak harga bawang putih pada bulan Maret 2013 (krisis bawang putih) lebih disebabkan oleh kurangnya ketersediaan karena pasokan bawang putih yang tersedat. Bawang putih merupakan produk hortikultura yang tata niaganya harus melalui Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) bersama dengan 19 produk buah dan sayur lainnya. Peraturan mengenai RIPH ini pada awalnya bertujuan untuk memonitor pelaksanaan impor untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Namun pelaksanaannya berujung kepada keterlambatan pemberian RIPH, yang disebabkan oleh karena banyaknya permohonan RIPH kepada Kementerian Pertanian yang harus diproses dan ditandatangani.

3.4. Dinamika Konsumsi Bawang Putih Dalam Negeri

Kebutuhan atau konsumsi pangan sering kali kurang mendapat perhatian khusus dalam penentuan pengambilan keputusan suatu kebijakan. Hal ini disebabkan oleh karena struktur pengambilan keputusan yang lebih memperhatikan dinamika harga daripada dinamika ketersediaannya. Dinamika konsumsi diperlukan untuk menentukan seberapa besar ketersediaan bawang putih yang ada di lama negeri dalam kurun waktu tertentu.



Sumber: diolah dari FAO (2014), BPS (2014), dan Kementerian Pertanian (2013)

Gambar 11. Perkembangan Populasi dan Ketersediaan Bawang Putih per Kapita Indonesia

Konsumsi suatu produk pangan ditentukan oleh jumlah penduduk dan berapa banyak produk pangan tersebut dikonsumsi oleh masing-masing individu. Berdasarkan ilustrasi (Gambar 11) dapat dijelaskan bahwa laju pertumbuhan ketersediaan bawang putih per kapita cukup mampu mengimbangi laju pertumbuhan penduduk Indonesia. Ketersediaan bawang putih Indonesia memiliki pola yang hampir sama dengan perilaku volume impor bawang putih yang masuk ke Indonesia disebabkan oleh kontribusi bawang putih impor yang begitu dominan terutama pasca resesi ekonomi tahun 1998.

Bawang putih sebagai komoditas pangan tidak hanya dikonsumsi secara langsung oleh rumah tangga, tetapi juga dikonsumsi oleh industri pengolahan terutama industri makanan. Bawang putih

bagi industri makanan merupakan salah satu bahan penolong utama sebagai bahan penyedap rasa.

Tabel 5. Konsumsi Bawang Putih Rumah Tangga (Konsumsi Langsung)

| No | Unsur Konsumsi Rumah Tangga | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 1 | Jumlah Penduduk (000 orang) | 240,676 | 243,802 | 246,864 | 249,866 |
| 2 | Konsumsi per Kapita (Kg/orang/tahun) | 1.3 | 1.3 | 1.3 | 1.3 |
| | Konsumsi Rumah Tangga (ton/tahun) | 312,879 | 316,943 | 320,923 | 324,826 |

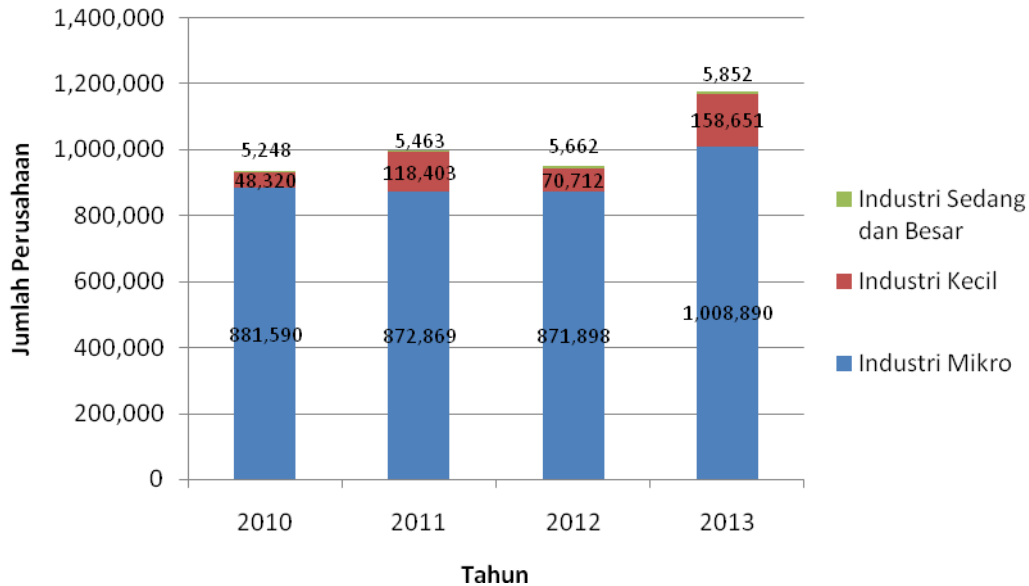
Sumber: diolah dari FAO (2014), BPS (2014), dan Kementerian Pertanian (2013)

Untuk mengetahui berapa jumlah kebutuhan yang harus tersedia untuk konsumsi bawang putih digunakan beberapa data sekunder yang terkait dengan penggunaan bawang putih. Pertama, konsumsi bawang putih terbesar secara keseluruhan berada pada kelompok rumah tangga. Konsumsi bawang putih rumah tangga merujuk kepada data yang dirilis oleh Badan Ketahanan Pangan (2013) melalui bahwa konsumsi bawang putih per kapita per tahun sebesar 1,3 kilogram perkapita per tahun. Konsumsi rumah tangga ini adalah konsumsi langsung yang digunakan oleh rumah tangga konsumen.

Jumlah konsumsi bawang putih untuk rumah tangga dari tahun 2010 sampai 2013 terus bertambah seiring dengan pertumbuhan penduduk yang semakin berkembang. Baik rumah tangga maupun industri, penggunaan bawang putih ditujukan sebagai penyedap rasa makanan, sehingga kenaikan jumlah penduduk akan meningkatkan kebutuhan bawang putih karena jumlah penduduk yang membutuhkan makanan semakin banyak (Tabel 4).

Kedua, konsumsi bawang putih industri makanan yang terus berkembang searah dengan pertumbuhan penduduk. Semakin banyak penduduk di suatu daerah maka industri makanan di daerah tersebut akan berkembang karena pangan adalah salah satu kebutuhan yang menjadi hak dasar manusia.

Berdasarkan skala usaha, usaha industri makanan dapat dibedakan menjadi beberapa kelompok menurut besar kecilnya usaha yang dilakukan, yaitu industri mikro, industri kecil dan industri sedang dan besar. Industri makanan di Indonesia didominasi oleh industri mikro yang tersebar di seluruh Indonesia (Gambar 12). Sementara jumlah industri sedang dan besar yang bergerak di bidang makanan masih terhitung sangat sedikit. Usaha makanan sebagai suatu industri yang memberikan nilai tambah bagi pengusahanya memiliki peran yang strategis dalam upaya menjaga ketahanan pangan dan kesehatan masyarakat yang menopang produktivitas sektor ekonomi lainnya.



Sumber: diolah dari BPS (2014)

Gambar 12. Jumlah Perusahaan Industri Makanan di Indonesia

Untuk menghitung seberapa besar kebutuhan bawang putih yang dikonsumsi oleh industri makanan, ada beberapa asumsi yang digunakan sebagai dasar penghitungan konsumsi, yaitu jumlah industri makanan, hari kerja atau operasi dalam setahun, dan pemakaian bawang putih per hari. Hari beroperasi antara industri mikro, industri kecil dan industri sedang dan besar tentunya berbeda, waktu kerja industri besar dalam setahun akan lebih besar dibandingkan industri mikro. Asumsi yang sama juga berlaku untuk pemakaian bawang putih sebagai bahan penolong penyedap rasa, semakin besar skala usaha industri makanan tersebut, maka pemakaian atau konsumsi bawang putihnya semakin banyak (Tabel 6).

Tabel 6. Konsumsi Bawang Putih Industri Makanan

| No | Unsur Industri Makanan | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----|--|---------|---------|---------|-----------|
| 1 | Industri Makanan (unit perusahaan) | | | | |
| | - Industri Mikro | 881,590 | 872,869 | 871,898 | 1,008,890 |
| | - Industri Kecil | 48,320 | 118,403 | 70,712 | 158,651 |
| | - Industri Sedang dan Besar | 5,248 | 5,463 | 5,662 | 5,852 |
| 2 | Hari Operasi Setahun (hari/tahun) | | | | |
| | - Industri Mikro | 175 | 175 | 175 | 175 |
| | - Industri Kecil | 225 | 225 | 225 | 225 |
| | - Industri Sedang dan Besar | 300 | 300 | 300 | 300 |
| 3 | Pemakaian Bawang Putih per Hari (Kg/hari) | | | | |
| | - Industri Mikro | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.5 |
| | - Industri Kecil | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 |
| | - Industri Sedang dan Besar | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.0 |
| 4 | Pemakaian Bawang Putih Setahun (ton/tahun) | | | | |
| | - Industri Mikro | 77,139 | 76,376 | 76,291 | 88,278 |

| No | Unsur Industri Makanan | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----|---|--------|---------|--------|---------|
| | - Industri Kecil | 10,872 | 26,641 | 15,910 | 35,696 |
| | - Industri Sedang dan Besar | 4,723 | 4,917 | 5,096 | 5,267 |
| 5 | Pemakaian Bawang Putih Industri Makanan (ton/tahun) | 92,734 | 107,933 | 97,297 | 129,241 |

Sumber: diolah dari BPS (2014), Kementerian Perindustrian (2013) dan Kementerian Pertanian (2013)

Merujuk kepada kalkulasi di atas, diperoleh besaran konsumsi industri untuk bawang putih dari tahun 2010 sampai 2013. Konsumsi industri bawang putih memperlihatkan kecenderungan yang terus meningkat, walaupun sempat terjadi penurunan jumlah industri pada tahun 2012 namun perkembangan peningkatan jumlah usaha industri makanan tahun berikutnya cukup signifikan.

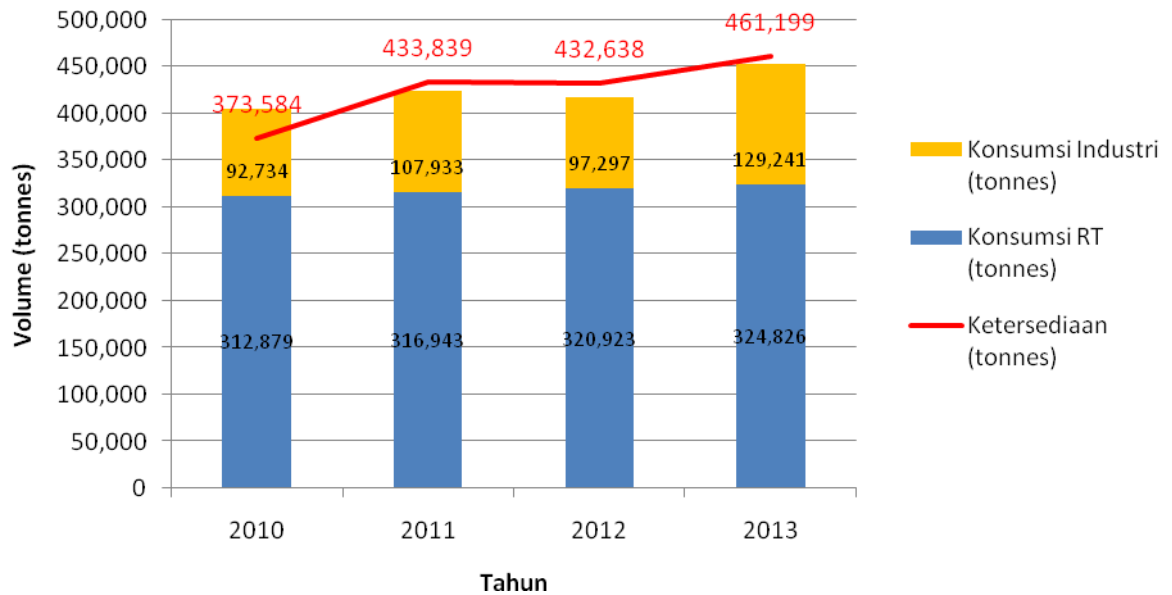
Setelah diketahui besaran kebutuhan konsumsi bawang putih baik rumah tangga maupun industri, maka dapat diperkirakan berapa kebutuhan konsumsi bawang putih secara nasional. Kebutuhan bawang putih Indonesia dari tahun 2010 sampai 2013 mengalami peningkatan, dalam kurun waktu 3 tahun kebutuhan bawang putih bertambah 50.000 ton.

Tabel 7. Neraca Bahan Makanan Bawang Putih

| No | Neraca Bahan Makanan | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| A | Produksi (ton/tahun) | 12,295 | 14,749 | 17,638 | 14,622 |
| | Impor (ton/tahun) | 361,289 | 419,090 | 415,000 | 446,577 |
| | Ketersediaan (ton/tahun) | 373,584 | 433,839 | 432,638 | 461,199 |
| | Ketersediaan per kapita(Kg/tahun/orang) | 1.55 | 1.78 | 1.75 | 1.85 |
| B | Konsumsi Industri Makanan (ton/tahun) | 92,734 | 107,933 | 97,297 | 129,241 |
| | Konsumsi Rumah Tangga (ton/tahun) | 312,879 | 316,943 | 320,923 | 324,826 |
| C | Konsumsi Bawang Putih (ton/tahun) | 405,613 | 424,876 | 418,220 | 454,067 |

Sumber: diolah dari BPS (2014), Kementerian Perindustrian (2013) dan Kementerian Pertanian (2013)

Berdasarkan penghitungan di atas dapat diidentifikasi bahwa ketersediaan bawang putih pada tahun 2010 lebih rendah dibandingkan dengan kebutuhan konsumsi bawang putih. Kemudian pada tahun 2011 sampai 2013, ketersediaan bawang putih lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhan konsumsi. Secara umum ketersediaan bawang putih memperlihatkan kecenderungan yang positif karena mampu memenuhi kebutuhan konsumsi bawang putih untuk konsumsi rumah tangga dan industri makanan.



Sumber: diolah dari BPS (2014), Kementerian Perindustrian (2013) dan Kementerian Pertanian (2013)

Gambar 13. Neraca Bahan Makanan Tahunan Bawang Putih

Proporsi pemakaian bawang putih untuk industri makanan pada tahun 2013 memperlihatkan kecenderungan meningkat yang cukup signifikan. Berkembangnya sektor usaha industri makanan menjadi pendorong tingginya kebutuhan konsumsi bawang putih secara umum. Peningkatan daya beli masyarakat yang dipicu oleh perbaikan pendapatan dan kesejahteraan ikut mendorong pertumbuhan industri makanan di dalam negeri. Sebagai suatu usaha, industri makanan memiliki keterkaitan yang erat dengan sektor pariwisata, tenaga kerja dan kesehatan, sehingga permintaan konsumen akan industri makanan akan terus tinggi di atas rata-rata pertumbuhan penduduk dan sektor usaha lainnya.

BAB III

KEBIJAKAN PERDAGANGAN DAN BUDIDAYA BAWANG PUTIH

Tidak ada kebijakan yang secara khusus membahas mengenai komoditas bawang putih. Sebagai tanaman sayuran, bawang putih termasuk ke dalam kelompok tanaman hortikultura, sehingga berbagai regulasi yang membahas produk hortikultura termasuk di dalamnya komoditas bawang putih. Kebijakan yang terkait dengan bawang putih di Indonesia meliputi aturan perdagangan dan budidaya bawang putih.

Regulasi Perdagangan Bawang Putih di Indonesia

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|---|--|--|
| Peraturan Menteri Pertanian No. 60/Permentan/OT.140/9/2012 | Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) | <ul style="list-style-type: none"> - Memberikan kepastian dalam pelayanan pemberian RIPH bagi perusahaan yang melakukan impor produk hortikultura dan jaminan keamanan pangan produk hortikultura yang diimpor. - Hanya perusahaan yang sudah memiliki surat persetujuan impor dari Menteri Perdagangan yang dapat melakukan impor produk hortikultura. - Penerbitan RIPH mempertimbangkan berbagai faktor dan harus memenuhi syarat seperti kapasitas gudang, pengalaman importir, dan kepemilikan tempat penyimpanan (cold storage). |
| Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 dan Peraturan Menteri Perdagangan No 47/M-DAG/PER/8/2013 (Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013) | Ketentuan Impor Produk Hortikultura | <ul style="list-style-type: none"> - Setiap impor produk hortikultura hanya dapat dilakukan oleh Importir Produsen (IP) dan Importir Terdaftar (IT) Produk Hortikultura dan setiap persetujuan impor produk hortikultura harus mendapat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dari Kementerian Pertanian. - Permohonan penerbitan IP, IT, dan Persetujuan Impor Produk Hortikultura kepada Kementerian Perdagangan hanya dilayani melalui sistem online (INATRADE) dan akan diselesaikan oleh Unit Pelayanan Perdagangan dengan waktu paling lama dua hari kerja setelah persyaratan dinyatakan lengkap. - Setiap importasi produk hortikultura harus diverifikasi atau dilakukan penelusuran teknis impor di pelabuhan muat negara asal oleh surveyor yang ditunjuk. - Pengajuan izin impor produk hortikultura menggunakan sistem periodisasi per semester, dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama enam bulan, khusus untuk bawang merah dan cabe, permohonan Persetujuan Impor Produk Hortikultura dapat diajukan sewaktu-waktu dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama tiga bulan. |
| Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 | Pangan | <ul style="list-style-type: none"> - Sebagai bentuk upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal yang dilakukan dengan penganeekaragaman pangan dan pengutamakan produksi pangan dalam negeri - Ekspor Pangan Pokok hanya dapat dilakukan |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|------------------------|---------------|---|
| | | setelah terpenuhinya kebutuhan konsumsi Pangan Pokok dan Cadangan Pangan Nasional <ul style="list-style-type: none"> - Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. - Melindungi pendapatan dan daya beli petani dengan menjaga dan melakukan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok di tingkat produsen dan konsumen - Keamanan pangan sebagai upaya mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan sehingga aman untuk dikonsumsi. |

Regulasi Budidaya Bawang Putih di Indonesia

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|------------------------|---|--|
| Permentan No. 05/2012 | Pemasukan dan Pengeluaran Benih Hortikultura | Tujuan : Menjamin ketersediaan benih bermutu secara cukup dan berkesinambungan, menumbuhkembangkan industri benih dalam negeri, meningkatkan keragaman genetik dan menjaga keamanan hayati serta meningkatkan devisa negara |
| Permentan No. 38/2011 | Penilaian dan Pendaftaran Varietas Hortikultura | Tujuan : Melindungi konsumen dari perolehan benih yang performa atau keragamannya tidak sesuai dengan deskripsi dan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pendaftaran varietas |
| Permentan No. 48/2012 | Produksi, Sertifikasi, dan Pengawasan Peredaran Benih | Tujuan : Sebagai dasar hukum dalam pelayanan pelaksanaan produksi, sertifikasi dan pengawasan peredaran |

Perbandingan Regulasi Bawang Putih di Cina dan India (Produsen bawang putih terbesar di dunia)

Regulasi yang mengatur mengenai bawang putih di Cina dan India tidak disebutkan secara spesifik. Aspek tatakelola komoditas pertanian dari hulu (investasi dan teknologi) sampai ke hilir (perdagangan, pasar, harga, subsidi) banyak mewarnai kebijakan atau regulasi di Cina dan India. Tujuan dari kebijakan pertanian di Cina dan India adalah untuk menciptakan ketahanan pangan, kemandirian dan kecukupan pangan serta meningkatkan pendapatan petani.

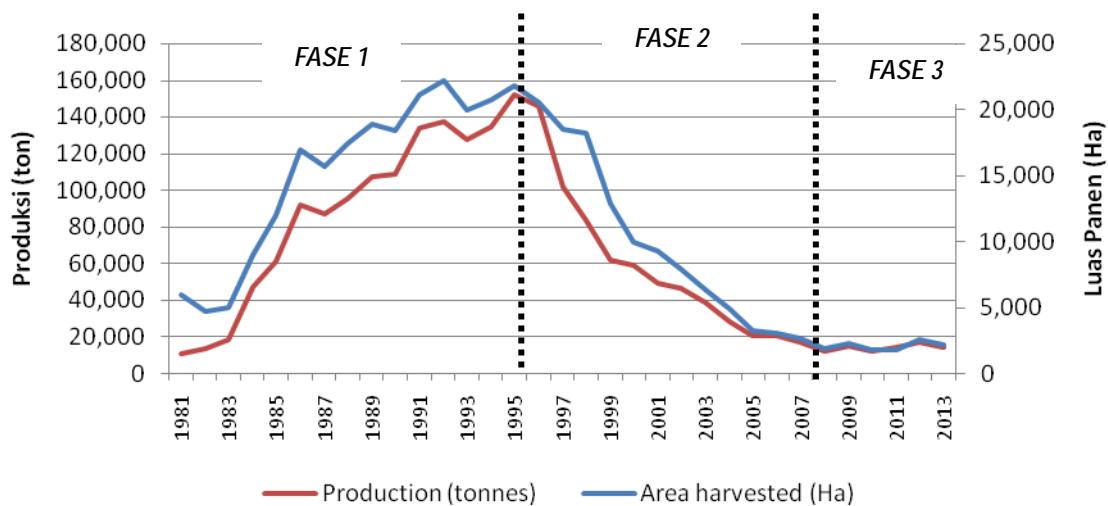
| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|--------|---|---|
| China | Subsidi input, pembayaran langsung kredit dengan bunga rendah | Subsidi input, pembayaran langsung subsidi ke petani dan bunga rendah merupakan upaya untuk menekan biaya produksi petani sehingga harga jual produk pertanian dapat kompetitif |
| | Investasi pada infrastruktur pedesaan dan riset pertanian | Meningkatkan aksesibilitas dan efisiensi sistem logistik di daerah basis produksi pertanian dan melakukan banyak riset dalam pengembangan sektor pertanian |
| | Cadangan Pangan | Menjaga stabilitas cadangan pangan antisipasi gagal panen |

| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|-----------------------|--|---|
| | | karena faktor iklim |
| | Tariff | Salah satu instrument utama dalam kebijakan China semenjak menjadi salah satu anggota WTO di tahun 2001, China menurunkan seluruh tariff komoditas pertanian yang awalnya 21,2% menjadi 15,3% |
| | ACFTA (ASEAN-China Free Trade Agreement) | Tujuannya untuk membuka market access yang selebar-lebarnya sehingga memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak yang lebih kurang sama besarnya, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan melalui proses negosiasi yang dilakukan dengan cara <i>request and offer</i> . |
| India | Strategi Foreign Direct Investments (FDIs) | Strategi yang dilakukan dengan mengakuisisi perusahaan-perusahaan berteknologi tinggi di negara-negara maju untuk mendapatkan teknologinya yang bertujuan untuk infiltrasi pasar negara-negara lain dan menghindari pengenaan tariff bea masuk. |
| | Minimum Support Prices (MSP) | Penetapan harga untuk beberapa komoditas berdasarkan rekomendasi dari CACP (<i>Commision for Agricultural Costs and Prices</i>) serta pemerintah India |
| | Subsidi input, kredit dengan bunga rendah | Subsidi input, dan bunga rendah merupakan upaya untuk menekan biaya produksi petani sehingga harga jual produk pertanian dapat kompetitif |
| | Subsidi Pangan untuk Konsumen | Upaya untuk menjaga konsumen yang berpendapatan rendah dari lonjakan harga pangan, FCI (<i>Food Cooperation of India</i>) membeli langsung pangan dari petani pada level MSP dan menjualnya melalui sistem distribusi publik |
| | Pasar Teregulasi | Produk pangan hanya dapat dijual pada pasar terstruktur melalui perantara yang sudah terdaftar. Pemerintah berupaya untuk menghubungkan transportasi, pemasaran dan distribusi komoditas pertanian pangan. |
| Kebijakan Perdagangan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meninjau kembali aksi APMC agar mengikuti kontrak pertanian 2. Menggeser usaha skala kecil menjadi industri pengolahan 3. Mengizinkan hingga 100% kepemilikan luar negeri pada berbagai sektor agribisnis, kecuali yang berbentuk ritel dan merupakan produksi utama. | |

BAB IV OUTLOOK PASAR BAWANG PUTIH

4.1. Perkiraan Produksi dan Konsumsi Bawang Putih di Indonesia

Berdasarkan data yang diperoleh dimulai dari tahun 1981 sampai 2013, diketahui perkembangan produksi bawang putih secara umum dalam tiga (3) dekade mengalami penurunan. Pada tahun 1981-1995 (Fase 1), rata-rata produksi bawang putih mengalami peningkatan cukup signifikan (23% per tahun). Berbanding terbalik dengan sebelumnya, pada tahun 1996-2008 (Fase 2), produksi bawang putih menurun dengan drastis (-18% per tahun). Baru kemudian setelah tahun 2008 sampai tahun 2013 (Fase 3) produksi bawang putih mulai meningkat (5,4% per tahun) (Gambar 14 dan Tabel 8).



Gambar 14. Perkembangan Produksi Bawang Putih Dalam Negeri

Pasca krisis ekonomi dan penurunan yang signifikan luas panen dan produksi, bawang putih hasil produksi dalam negeri baru stabil memasuki tahun 2008, bahkan menunjukkan kecenderungan meningkat. Kenaikan produksi bawang putih pada lima tahun terakhir ini cukup moderat / tidak tinggi dibandingkan dengan peningkatan produksi yang terjadi pada tahun 1980-an (Fase 1).

Tabel 8. Perkembangan Produksi dan Luas Panen Bawang Putih Indonesia

| Fase | Tahun | Perkembangan Luas Panen (per tahun) | Perkembangan Produksi (per tahun) | Perkembangan Produktivitas (per tahun) |
|----------|-------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Fase 1 | 1981 - 1995 | 10.7% | 23.1% | 10.6% |
| Fase 2 | 1995 - 2008 | -17.3% | -18.0% | -0.1% |
| Fase 3 | 2008 - 2013 | 5.0% | 5.4% | 1.7% |
| 3 Dekade | 1981 - 2013 | -0.7% | 4.9% | 5.2% |

Berdasarkan dinamika tersebut prospek produksi bawang putih dalam negeri merujuk kepada data lima tahun terakhir tahun 2008-2013 (Fase 3) tampak lebih stabil dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya (Fase 1 dan Fase 2). Perkembangan produksi bawang putih selama 3 dekade dijelaskan sebagai berikut:

- a) Produktivitas bawang putih relatif stabil, bahkan menunjukkan kecenderungan perkembangan yang positif dengan peningkatan produktivitas (5,2% per tahun)
- b) Luas panen bawang putih mengalami penurunan drastis sejak tahun 1995 sampai 1998. Namun secara umum dibandingkan dengan tahun 1981, penurunan luas panen bawang putih hanya rata-rata -0,7% per tahun
- c) Jumlah produksi bawang putih dalam negeri sejalan dengan luas panen bawang putih. Secara umum rata-rata produksi bawang putih mengalami sedikit peningkatan (4,9% per tahun). Peningkatan produksi bawang putih terbantu oleh kinerja kenaikan produktivitas bawang putih yang cukup tinggi pada era tahun 1980-an sampai awal 1990-an)

Perkiraan produksi bawang putih dilakukan dengan menggunakan data lima tahun terakhir (2008-2013). Pada fase ini produksi dan luas panen berada pada kondisi yang stabil. Berdasarkan data tahun 2008-2013 rata-rata produktivitas bawang meningkat sebanyak 1,7% per tahun, dan rata-rata luas panen bawang putih meningkat 5,0% per tahun.

Berdasarkan tren di atas, intervensi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu peningkatan produktivitas dan penambahan luas panen bawang putih. Peningkatan produktivitas dapat dilakukan dengan upaya memperbaiki sistem produksi bawang putih (pembibitan dan budidaya), upaya ini diasumsikan dapat meningkatkan produktivitas dua kali lipat, dari 1,7% per tahun (tanpa intervensi) menjadi 3,5% per tahun (dengan intervensi kebijakan).

Selanjutnya peningkatan luas panen bawang putih dilakukan dengan upaya menambah luas penanaman bawang putih di dalam negeri. Upaya menambah luas penanaman bawang putih diperkirakan dapat menambah laju peningkatan luas panen dua kali lipat, dari 5% per tahun (tanpa intervensi) menjadi 9% per tahun (dengan intervensi kebijakan)

Perkiraan produksi bawang putih dengan menggunakan asumsi di atas ditentukan dengan skenario adanya intervensi pada aspek teknologi budidaya bawang putih yang ditunjukkan dengan peningkatan produktivitas budidaya bawang putih (3,5% per tahun) dan intervensi penambahan luas panen bawang putih (9% per tahun).

Tabel 9. Perkiraan Produksi Bawang Putih Tahun 2014-2019

| Tahun | Luas Panen (Ha) | Produksi (ton) | Produktivitas |
|-------|-----------------|----------------|---------------|
| 2014 | 2.370 | 16.633 | 7,02 |
| 2015 | 2.605 | 18.921 | 7,26 |
| 2016 | 2.864 | 21.524 | 7,52 |
| 2017 | 3.147 | 24.484 | 7,78 |
| 2018 | 3.459 | 27.852 | 8,05 |
| 2019 | 3.802 | 31.683 | 8,33 |

Sementara itu dari sisi konsumsi, ada dua kelompok konsumsi yang dihitung dalam kebutuhan konsumsi bawang putih, yaitu konsumsi rumah tangga dan konsumsi industri. Konsumsi industri yang dimaksud adalah industri makanan merujuk kepada data yang dikeluarkan oleh BPS. Perkiraan volume konsumsi bawang putih ditentukan oleh pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan industri makanan. Berikut adalah asumsi-asumsi yang digunakan untuk perkiraan konsumsi beberapa tahun ke depan, yaitu:

- a) Pertumbuhan penduduk, berdasarkan data penduduk yang dilansir BPS, pertumbuhan penduduk Indonesia sebesar 1,2% - 1,3% per tahun. Sementara itu ahli demografi dari Universitas Indonesia memperkirakan pertumbuhan penduduk Indonesia pada kisaran 1,1% - 1,2% per tahun seiring dengan tingginya kesadaran masyarakat untuk mengendalikan kelahiran,
- b) Pertumbuhan industri makanan, berdasarkan data jumlah industri makanan yang ada di Indonesia setiap tahun jumlah industri makanan di Indonesia tumbuh 7,5% per tahun (BPS). Hal senada juga diungkapkan oleh Gabungan Asosiasi Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI) bahwa pertumbuhan industri makanan dan minuman di Indonesia mencapai 8% per tahun.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut di atas kebutuhan konsumsi bawang putih Indonesia antara tahun 2014 sampai tahun 2019 berkisar antara 460.000 ton sampai 550.000 ton per tahun. Adapun tingkat pertumbuhan konsumsi rata-rata per tahun mencapai 3% - 3,5% per tahun.

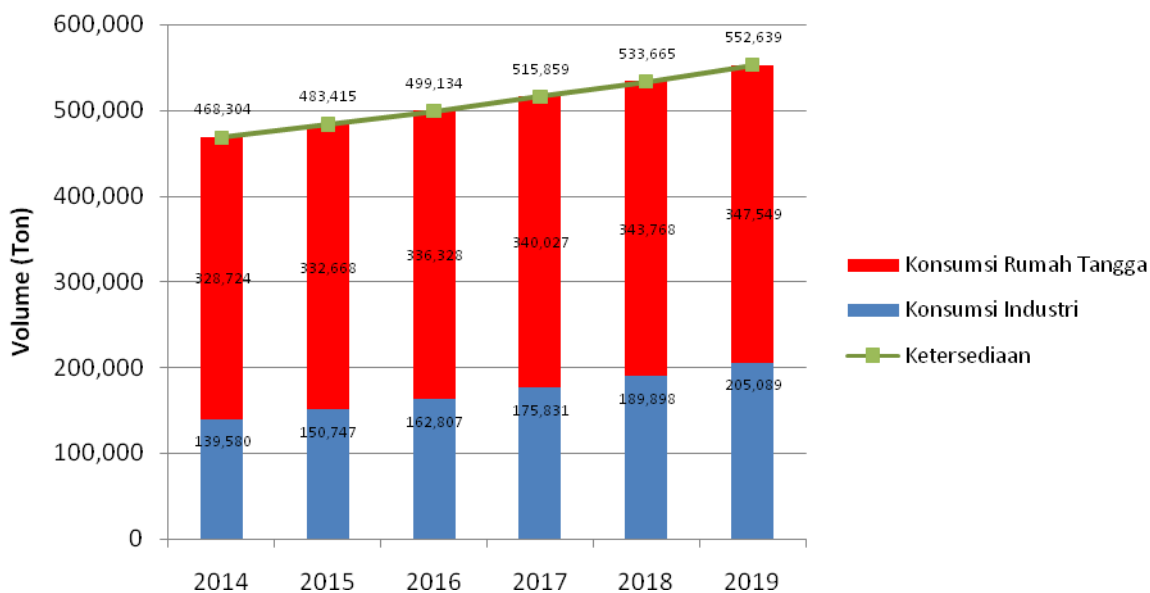
Tabel 10. Perkiraan Konsumsi Bawang Putih 2014-2019

| Tahun | Industri (ton) | Rumah Tangga (ton) | Total Konsumsi (ton) | Pertumbuhan Konsumsi (%) |
|-------|----------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| 2014 | 139,580 | 328,724 | 468,304 | 3.1% |
| 2015 | 150,747 | 332,668 | 483,415 | 3.2% |
| 2016 | 162,807 | 336,328 | 499,134 | 3.3% |
| 2017 | 175,831 | 340,027 | 515,859 | 3.4% |
| 2018 | 189,898 | 343,768 | 533,665 | 3.5% |
| 2019 | 205,089 | 347,549 | 552,639 | 3.6% |

Berdasarkan penghitungan total konsumsi tersebut, sebagian besar bawang putih (97%) kebutuhan bawang putih dipenuhi oleh bawang putih impor. Dengan memperhatikan jumlah produksi dalam negeri yang hanya sedikit (3-4%) dari kebutuhan nasional, diperlukan pembelian bawang dari luar negeri (impor) berkisar antara 450.000-an ton per tahun sampai 520.000-an ton per tahun untuk kurun waktu antara tahun 2014 sampai 2019 (Tabel 11).

Tabel 11. Perkiraan Kebutuhan Impor Bawang Putih 2014-2019

| Tahun | Produksi (ton) | Konsumsi (ton) | Kebutuhan Impor (ton) |
|-------|----------------|----------------|-----------------------|
| 2014 | 16,633 | 468,304 | 451,671 |
| 2015 | 18,921 | 483,415 | 464,494 |
| 2016 | 21,524 | 499,134 | 477,611 |
| 2017 | 24,484 | 515,859 | 491,374 |
| 2018 | 27,852 | 533,665 | 505,813 |
| 2019 | 31,683 | 552,639 | 520,956 |



Gambar 15. Perkiraan Konsumsi (Industri dan Rumah Tangga) dan Ketersediaan (Produksi dan Impor) Bawang Putih Tahun 2014-2019

4.2. Prospek Perdagangan Bawang Putih (Dalam Negeri dan Luar Negeri)

Harga bawang putih dunia merujuk kepada pasar ekspor Cina sebagai negara eksportir terbesar bawang putih (pangsa pasar dunia 84%)³ menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Sejak tahun 1966 sampai tahun 2007, harga rata-rata bawang putih dunia (dihitung dari nilai ekspor bawang putih Cina) per satuan kilogram sebesar USD 0,41, sementara itu dalam kurun waktu lima tahun terakhir (tahun 2008-2013) harga rata-rata bawang putih Cina melonjak menjadi USD 0,89 per kilogram.

Selain cenderung meningkat, kecenderungan harga bawang putih dunia mengarah kepada fluktuasi dengan intensitas semakin sering terjadi dan interval yang semakin lebar. Kondisi tersebut ditunjukkan dengan nilai standar deviasi dan koefisien variasi pada tahun 2008-2013 (stdev 0,435; cv 0,484) lebih tinggi dibandingkan dengan kurun waktu 1966-2007 (stdev 0,145; cv 0,357)³.

Volume bawang putih yang diperdagangkan di pasar internasional (pasar dunia) tidak banyak. Bawang putih yang diperdagangkan di pasar internasional berkisar antara 8-10% dari produksi bawang putih dunia (Tabel 12). Jumlah bawang putih yang diperdagangkan di pasar dunia berdasarkan data tersebut cukup tipis dengan kecenderungan menurun. Pertambahan volume bawang putih di pasar dunia pun mengalami perlambatan dari 15% per tahun (tahun 2006) menjadi hanya 5,9% per tahun saja pada tahun 2011.

Tabel 12. Perbandingan Volume Bawang Putih di Pasar Internasional

| Pasar Bawang Putih | 2001 | 2006 | 2011 | Growth (%/year) | |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|-----------------|-------|
| | | | | 2006 | 2011 |
| Produksi Dunia (tonnes) | 11,489,155 | 15,323,432 | 23,710,768 | 6.7% | 10.9% |
| Pasar Internasional/Ekspor (tonnes) | 867,357 | 1,525,695 | 1,975,108 | 15.2% | 5.9% |
| Proporsi di Pasar Internasional (%) | 7.5% | 10.0% | 8.3% | | |

³ Diolah dari Data FAO tahun 2014

Kondisi makro di pasar internasional tersebut memiliki pengaruh yang besar terhadap kondisi pasar bawang putih di dalam negeri. Penguasaan bawang putih impor di dalam negeri sejak tahun 1998 yang sangat tinggi (90%) tidak dapat dihindarkan seiring dengan tingginya tingkat efisiensi produksi bawang putih impor. Secara ekonomi, pemenuhan bawang putih impor seperti halnya produk impor lainnya ikut ditentukan oleh nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang asing (dalam hal ini Dolar Amerika).

Pada satu sisi laju pertumbuhan ketersediaan bawang putih di pasar internasional menunjukkan kecenderungan yang semakin melambat dibandingkan dengan laju pertumbuhan jumlah produksi dunia. Sementara itu di sisi yang lain permintaan dalam negeri terus meningkat baik untuk konsumsi langsung rumah tangga maupun kebutuhan industri. Kecepatan pertumbuhan produksi bawang putih dalam negeri (rata-rata 5% per tahun⁴) tidak mampu mengimbangi pertumbuhan permintaan/konsumsi rumah tangga dan industri makanan yang mencapai rata-rata 8% per tahun⁵.

Prospek perdagangan bawang putih untuk pasar dalam negeri dan luar negeri berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan sebagai berikut:

A. Prospek Pasar Internasional

1. Harga bawang putih meningkat dan cenderung fluktuatif
2. Volume bawang putih yang diperdagangkan pasar internasional terbatas, Indonesia importir terbesar
3. Peningkatan produksi bawang putih menipis dan terkonsentrasi pada satu negara: China
4. Pengekspor bawang putih terkonsentrasi pada China

B. Prospek Pasar Domestik

1. Proporsi produksi bawang putih terus menurun dibandingkan bawang putih impor, sebaliknya impor bawang putih semakin meningkat
2. Kebutuhan konsumsi bawang putih meningkat
3. Harga bawang putih dalam negeri sangat bergantung harga impor
4. Kurs rupiah semakin lemah
5. Produktivitas bawang putih stagnan
6. Kebutuhan bawang putih untuk industri makanan meningkat cukup signifikan

C. Evaluasi Kebijakan

1. Penetapan volume impor bawang putih tidak terencana dengan baik
2. Tidak ada upaya riset dan pengembangan budidaya bawang putih lokal
3. Operasionalisasi regulasi sistem keamanan pangan bawang putih belum diatur dan dikelola dengan baik

Rumusan prospek tersebut kemudian dianalisis kembali guna menghasilkan kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu dilakukan untuk menyelesaikan persoalan yang timbul dari prospek di atas. Secara umum terdapat tiga kebijakan utama yang dapat dikembangkan untuk mengantisipasi prospek yang berpotensi menimbulkan persoalan, yaitu: 1) Kebijakan Stabilisasi, 2) Kebijakan Keamanan Pangan, dan 3) Kebijakan Riset dan Pengembangan.

⁴ Diolah dari Kementerian Pertanian (2013) dan FAO (2014)

⁵ Diolah dari data BPS (2014), Kementerian Pertanian (2013) dan GAPMMI (2013)

1) Kebijakan Stabilisasi

Faktor : A1, A2, A3, B2, B3, B4, C1

Esensi : perencanaan impor bawang putih sesuai kebutuhan konsumsi dalam negeri (rumah tangga) dan industri.

Instrumen/mechanisme yang dikembangkan adalah:

- Identifikasi kebutuhan konsumsi secara akurat
- Penetapan impor tepat jumlah dan waktu memperhatikan ketersediaan dan konsumsi
- Monitor ketersediaan dan konsumsi

2) Kebijakan Keamanan Pangan

Faktor : A4, B6, C3

Esensi : sistem ketelusuran sebagai upaya mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan konsumen sehingga aman untuk dikonsumsi.

Instrumen/mechanisme yang dikembangkan adalah:

- Regulasi operasional sistem keamanan pangan
- Implementasi standar kualitas bawang putih
- Peningkatan efisiensi biaya logistik

3) Kebijakan Riset dan Pengembangan

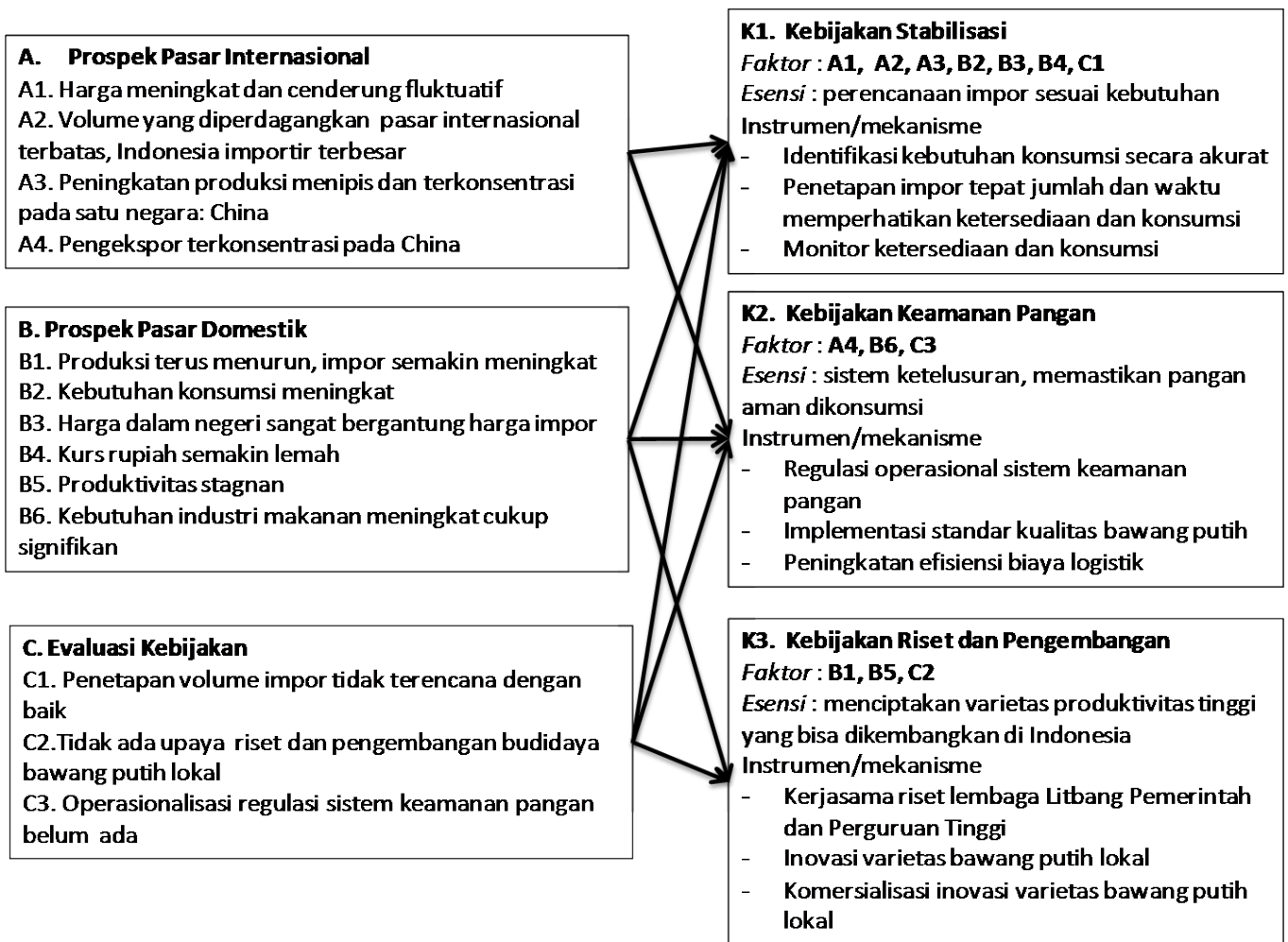
Faktor : B1, B5, C2

Esensi : menciptakan inovasi varietas bawang putih dengan produktivitas tinggi yang bisa dikembangkan di Indonesia

Instrumen/mechanisme yang dikembangkan adalah:

- Kerjasama riset lembaga Litbang Pemerintah dan Perguruan Tinggi
- Inovasi varietas bawang putih lokal
- Komersialisasi inovasi varietas bawang putih lokal

Kebijakan yang dikembangkan merupakan hasil analisis dari keterkaitan antara prospek pasar dan evaluasi yang dipaparkan sebelumnya. Gambaran umum dan keterkaitan mengenai prospek pasar, evaluasi dan kebijakan terkait komoditas bawang putih dapat dilihat pada Gambar 15.



Gambar 16. Gambaran Umum Prospek Pasar, Evaluasi dan Prioritas Kebijakan Bawang Putih

BAB V PENUTUP

Bawang putih sebagai komoditas pangan tidak bisa diabaikan dari aspek ketersediaan dalam menunjang ketahanan pangan nasional. Walaupun pangsa pengeluaran bawang putih pada tingkat jauh lebih rendah (2% dari pengeluaran rumah tangga) dibandingkan pangan yang lain, namun peran sebagai penyedap rasa (bumbu) menjadi sangat penting dan tidak dapat digantikan oleh komoditas lain.

Rendahnya pemenuhan bawang putih dari produksi dalam negeri (5-10%) dibandingkan dengan impor (90-95%) disebabkan oleh rendahnya daya saing bawang putih lokal dibandingkan bawang putih impor yang lebih efisien terutama dari aspek budidaya, produktivitas budidaya bawang putih di Cina jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia (empat kali lipat)⁶. Insentif bagi petani untuk memproduksi bawang putih lokal mengalami penurunan pada saat banyak bawang putih impor masuk ke Indonesia, kondisi tersebut terlihat dari menurunnya tingkat produktivitas bawang putih petani lokal yang anjlok 35% dalam kurun waktu dua tahun (dari produktivitas 7,1 ton per hektar menjadi 4,5 ton per hektar) pada tahun 1997-1998.

Selanjutnya dari sisi harga, harga internasional bawang putih mengalami kecenderungan yang terus meningkat dengan tingkat fluktuatif yang semakin tinggi. Kondisi eksternal tersebut dipengaruhi oleh permintaan yang melonjak tajam masyarakat Cina yang percaya bahwa bawang putih dapat menjadi penangkal kejadian luar biasa wabah influenza. Walaupun tidak terjadi sepanjang tahun, kondisi eksternal seperti ini mempengaruhi harga bawang putih yang ada di Indonesia karena sebagian besar bawang putih impor Indonesia berasal dari Cina yang juga merupakan negara produsen terbesar bawang putih di dunia.

Fungsi stabilisasi harga sangat diperlukan untuk mengantisipasi fluktuasi harga bawang putih, terutama potensi fluktuasi harga yang disebabkan oleh faktor eksternal atau pasar internasional. Pemantauan (monitoring) terhadap ketersediaan bawang putih di dalam negeri perlu dilakukan agar tetap terjaga pada batas yang mencukupi sehingga apabila terjadi gejolak harga di pasar internasional tidak berdampak langsung terhadap harga di dalam negeri.

Selain fungsi stabilisasi harga, tingginya ketergantungan Indonesia terhadap bawang putih impor menuntut adanya kepastian keamanan pangan untuk dikonsumsi. Hal ini sangat penting guna melindungi konsumen bawang putih di dalam negeri. Sistem ketelusuran (traceability system) dalam keamanan pangan menjadi kunci utama untuk menjamin bahwa produk bawang putih yang didatangkan dari negara asal layak dan aman untuk dikonsumsi, terutama dari aspek kesehatan. Salah satu yang menjadi titik kritis dalam sistem keamanan pangan untuk produk sayuran adalah unsur residu pestisida atau bahan kimia yang berbahaya.

Merujuk kepada uraian di atas maka disarankan beberapa kebijakan yang perlu diambil yaitu kebijakan stabilisasi harga, kebijakan keamanan pangan dan kebijakan riset dan pengembangan. Kebijakan stabilisasi harga bertujuan untuk menghadapi kondisi perdagangan internasional (fluktuasi harga dan pasar internasional) dan peningkatan permintaan bawang putih dari dalam negeri. Ketersediaan bawang putih yang ada di dalam negeri merupakan indikator utama yang harus mendapat perhatian untuk dipantau secara terus menerus untuk mengetahui keseimbangan antara ketersediaan bawang putih dengan konsumsi bawang putih baik konsumsi rumah tangga

⁶ Diolah dari FAO (2014)

(konsumsi langsung) maupun konsumsi industri pengolahan makanan. Ketersediaan bawang putih harus mampu mencukupi kebutuhan konsumen dalam negeri agar tidak terjadi kenaikan harga. Kebutuhan konsumsi dalam hal ini harus dikalkulasi secara akurat. Setelah diperoleh data yang akurat, dalam jangka pendek dan menengah penetapan volume impor harus memperhatikan ketersediaan bawang putih yang ada di Indonesia serta kebutuhan konsumsinya.

Kebijakan selanjutnya adalah kebijakan keamanan pangan. Kebijakan ini bertujuan sebagai upaya mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan konsumen sehingga aman untuk dikonsumsi. Regulasi operasional sistem keamanan pangan dapat diterapkan salah satunya dengan mengimplementasikan standar kualitas bawang putih, terutama bawang putih impor. Manajemen logistik bawang putih perlu mendapat perhatian agar biaya logistik yang dikeluarkan untuk mendistribusikan bawang putih sampai ke tangan konsumen dapat lebih efisien, sehingga harga yang dibayar konsumen dapat menjadi lebih rendah.

Walaupun bawang putih lokal Indonesia hanya berkontribusi sebanyak 5%-10% dari ketersediaan bawang putih nasional, perlu dibangun upaya dalam jangka menengah (5 tahun) dan jangka panjang (10 tahun) untuk mulai mengembangkan produksi bawang putih di dalam negeri sebagaimana era tahun 1980-an sampai 1990-an produksi bawang putih meningkat drastis dengan laju pertumbuhan 10% per tahun⁷. Hal ini diharapkan dalam jangka panjang dapat mengurangi ketergantungan impor bawang putih dari luar negeri. Pengembangan sistem produksi bawang putih harus memiliki daya saing terutama dari aspek efisiensi produksi. Produktivitas bawang putih menjadi indikator utama penentu efisien atau tidaknya produksi bawang putih lokal. Diperlukan kebijakan riset dan pengembangan untuk mengembangkan inovasi varietas bawang putih lokal yang unggul dan berdaya saing. Setelah berhasil dikembangkan, hasil inovasi tersebut dapat didiseminasikan dan dikembangkan untuk meningkatkan produksi bawang putih lokal. Pada tahap awal peran lembaga riset atau penelitian dan pengembangan yang dimiliki pemerintah dan perguruan tinggi memiliki peran yang besar untuk menghasilkan inovasi varietas bawang putih lokal yang berdaya saing.

⁷ Data diolah dari FAO (2014) (lihat Tabel 8)

DAFTAR PUSTAKA

<http://www.51garlic.com/English/201405/136955.html> (harga bawang putih di Cina: Jinxiang)

www.faostat.fao.org

www.deptan.go.id

www.bps.go.id

Masyhuri, Jangkung Handoyo Mulyo dan Yunastiti Purwaningsih. 2010. *Pola Pengeluaran Pangan Rumah Tangga Menurut Tingkat Ketahanan Pangan di Provinsi Jawa Tengah*. Jurnal Ekonomi Pembangunan Volume 11, Nomor 2, Desember 2010, hlm.236-253. http://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/123456789/1301/JEP_Vol.11_No.1_7_Yunastiti.pdf?sequence=1

Purwantini, Tri Bastuti dan Mewa Ariani. 2008. *Pola Pengeluaran dan Konsumsi Pangan Pada Rumah tangga Petani Petani Padi*. Prosiding Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan: Tantangan dan Peluang bagi Peningkatan Kesejahteraan Petani, Bogor, 19 Nopember 2008. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian

Pusdatin Kemantan. 2011. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2011. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2012. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2012. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2013. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2013. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Statistik Pertanian 2013. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

LAPORAN OUTLOOK PANGAN MINYAK GORENG 2015-2019



DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| DAFTAR ISI..... | i |
| DAFTAR TABEL..... | ii |
| DAFTAR GAMBAR..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 4 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL..... | 3 |
| 2.1. Produksi Minyak Nabati Dunia..... | 3 |
| 2.2. Perkembangan Harga Dunia..... | 7 |
| 2.3. Konsumsi Minyak Nabati Dunia..... | 8 |
| 2.4. Ekspor Minyak Nabati Dunia..... | 8 |
| 2.5. Impor Minyak Nabati Dunia..... | 9 |
| 2.6. Stok Minyak Nabati Dunia..... | 12 |
| BAB III DINAMIKA PRODUKSI DAN PASAR DOMESTIK..... | 15 |
| 3.1. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Sawit..... | 15 |
| 3.2. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Kelapa..... | 16 |
| 3.3. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Lainnya..... | 17 |
| 3.4. Perkembangan Harga Minyak Goreng..... | 18 |
| BAB IV OUTLOOK KOMODITI MINYAK GORENG..... | 21 |
| 4.1. <i>Outlook</i> Pasar Minyak Goreng Global..... | 21 |
| 4.1.1. Faktor Lingkungan Strategis..... | 21 |
| 4.1.2. Prospek Pasar..... | 23 |
| 4.2. <i>Outlook</i> Pasar Minyak Goreng Domestik..... | 26 |
| 4.2.1. Lingkungan Strategis Domestik..... | 26 |
| 4.2.2. Produksi Konsumsi Minyak Goreng Sawit..... | 27 |
| 4.2.3. Harga Minyak Goreng..... | 29 |
| BAB V KEBIJAKAN GUNA MENJAMIN KETAHANAN PANGAN MINYAK GORENG..... | 30 |
| BAB VI PENUTUP..... | 32 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabel 2.1 | Produksi dan Pangsa Lima Besar Negara Produsen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012 | 6 |
| Tabel 2.2 | Konsumsi dan Pangsa Lima Besar Negara Konsumen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012 | 10 |
| Tabel 2.3 | Ekspor dan Pangsa Lima Besar Negara Eksportir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012 | 11 |
| Tabel 2.4 | Impor dan Pangsa Lima Besar Negara Importir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012..... | 13 |
| Tabel 2.5 | Stok dan Pangsa Lima Besar Negara dengan Cadangan Minyak Nabati Utama Dunia, 2012 | 14 |
| Tabel 3.1 | Neraca Produksi Dan Konsumsi Minyak Goreng Sawit Tahun 2004- 2013 (Ribuan Ton) | 16 |
| Tabel 3.2 | Neraca Bahan Makanan Minyak Goreng Kelapa (Ribuan ton) | 17 |
| Tabel 3.3 | Neraca Bahan Makanan Minyak Lainnya (Ribuan ton) | 17 |
| Tabel 3.4 | Sebaran Daerah Produksi Minyak Goreng Indonesia..... | 18 |
| Tabel 4.1 | Outlook Minyak Nabati Dunia..... | 24 |
| Tabel 4.2 | Perkembangan Produksi Minyak Sawit, 2004-2013 | 27 |
| Tabel 4.3 | Aktual penggunaan Minyak Goreng Tahun 2004-2013 dan Proyeksi Permintaan Tahun 2014-2019..... | 28 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|------------|---|----|
| Gambar 2.1 | Produksi 8 Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012..... | 4 |
| Gambar 2.2 | Peran Negara Produsen Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012 | 4 |
| Gambar 2.3 | Dinamika Harga Minyak Nabati di Dunia, Maret 2004 – Maret 2014 | 7 |
| Gambar 3.1 | Perkembangan Harga Minyak Goreng Curah dan Dalam Kemasan... | 19 |
| Gambar 4.1 | Perkembangan Kebutuhan Minyak Goreng Domestik, Aktual Jan 08- Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19 | 28 |
| Gambar 4.2 | Perkembangan Harga Minyak Goreng Domestik, Aktual Jan 08-Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19 | 29 |

BAB I PENDAHULUAN

Minyak goreng merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat. Hampir setiap hari rumahtangga mengkonsumsi minyak goreng untuk memasak, sehingga gejolak dalam ketersediaan dan harganya berpotensi menciptakan keresahan dan gejolak sosial, ekonomi dan politik. Dalam kaitan itu pemerintah berkepentingan untuk mengendalikan ketersediaan dan kestabilan harganya.

Minyak goreng adalah minyak yang berasal dari lemak tumbuhan atau hewan yang dimurnikan dan berbentuk cair dalam suhu kamar dan biasanya digunakan untuk menggoreng makanan. Minyak goreng dari tumbuhan biasanya dihasilkan dari tanaman seperti kelapa, biji-bijian, kacang-kacangan, jagung, kedelai, dan kanola. Penggunaan minyak goreng di Indonesia umumnya berasal dari minyak kelapa sawit dan kelapa. Kedepan konsumsi minyak goreng dari sawit akan semakin dominan berkaitan dengan potensi penyediaan bahan baku dan harga dari CPO kelapa sawit dan minyak kelapa tersebut.

Dibalik kepentingan menjaga ketahanan pangan minyak goreng, dalam memproduksi minyak goreng dihadapkan kepada persaingan penyediaan bahan baku. Permintaan akan CPO minyak sawit terus meningkat sejalan dengan peningkatan permintaan untuk pangan dan nonpangan. Permintaan minyak nabati untuk pangan sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk dan konsumsi per kapita yang saat ini masih rendah. Peningkatan permintaan minyak sawit untuk non pangan berkaitan dengan berkembangnya ragam industri (pohon industri) yang menggunakan bahan baku minyak nabati terutama minyak sawit, mulai dari industri hulu maupun industri hilir oleokimia dan oleo makanan (*oleochemicals* dan *oleofoods*), hingga industri konversi minyak sawit sebagai bahan bakar biodiesel.

Industri kelapa sawit merupakan salah satu sektor unggulan bagi Indonesia, hal ini sesuai dengan potensi pengembangannya. Kondisi geografis wilayah Indonesia sangat cocok untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit. Cerahnya prospek komoditi minyak kelapa sawit dalam perdagangan minyak nabati dunia telah mendorong pemerintah Indonesia untuk memacu pengembangan areal perkebunan kelapa sawit. Minyak sawit menjadi salah satu komoditi andalan ekspor Indonesia dikenal dengan *crude palm oil* (CPO), dimana Indonesia merupakan negara produsen sekaligus eksportir terbesar di dunia dengan kontribusi masing-masing 53% produksi dan 49% ekspor pada tahun 2013¹. Disamping itu, Indonesia juga menjadi produsen sekaligus eksportir terbesar minyak inti sawit di dunia dengan pangsa 52% produksi dan 57% ekspor.

Dalam kaitan dengan kepentingan penciptaan ketahanan pangan melalui penyediaan minyak goreng domestik dan kepentingan ekspor (devisa) pemerintah melalui kewenangannya mengatur agar suplai bahan baku minyak sawit untuk

¹ Dihitung berdasarkan data produksi FAO (2013).

pemenuhan industri dan konsumsi dapat terjamin, disisi lain ekspor dapat berjalan sehingga devisa yang dihasilkan dapat diperoleh sesuai yang direncanakan.

Tulisan ini akan menguraikan tentang Outlook minyak goreng 2015-2019, sebagai bahan dasar perencanaan bisnis dan pengembangan minyak goreng ke depan. Tulisan akan menguraikan tentang kondisi industri dan pasar minyak goreng dunia dan domestik serta proyeksi industri dan pasar minyak goreng tahun 2015-2019.

BAB II

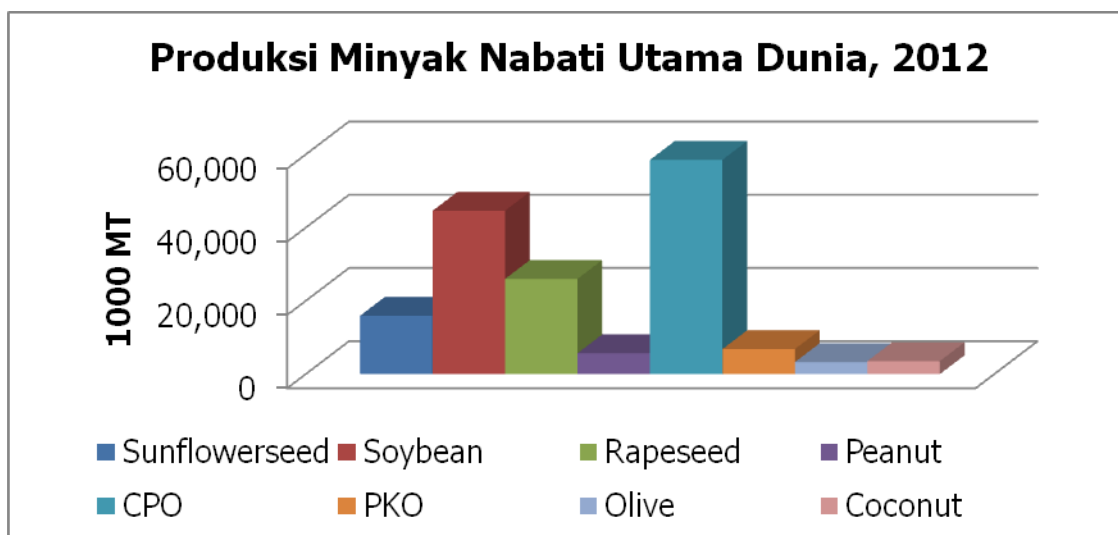
DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

Di pasar internasional terdapat beragam sumber/ jenis minyak nabati. Pada awalnya minyak nabati digunakan untuk pangan. Namun dengan berkembangnya ragam kebutuhan manusia dan teknologi, minyak nabati juga banyak dimanfaatkan untuk kebutuhan non pangan terutama energi. Semakin sulit dan mahal nya sumber energi dari fosil menyebabkan masyarakat berpaling untuk mengandalkan sumber energi dari minyak nabati. Hal ini dianggap menguntungkan karena sumber energi dari nabati / tanaman merupakan sumber energi terbarukan dan ramah lingkungan.

2.1. Produksi Minyak Nabati Dunia

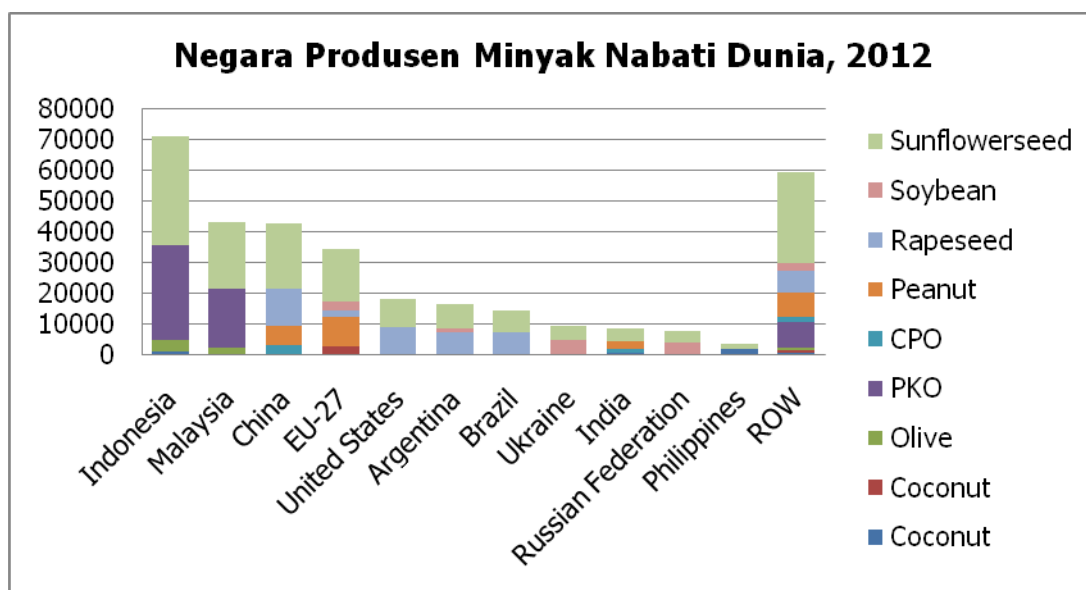
Dalam perdagangan dunia, terdapat sedikitnya 13 jenis minyak nabati yang diperdagangkan dan yang paling utama adalah minyak sawit, minyak kedele, minyak lobak, dan minyak biji bunga matahari. Dalam Gambar 2.1. terlihat tingkat produksi dari 8 minyak nabati utama di dunia pada tahun 2012. Dari Gambar 1 tersebut terlihat minyak sawit (*palm oil*) menempati produksi tertinggi disusul, minyak kedele, minyak lobak, dan minyak biji bunga matahari. Dalam tahun 2003-2012 minyak nabati mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan. Minyak lobak tumbuh paling cepat, yaitu 656%, disusul minyak sawit 616%, minyak inti sawit 554%, minyak biji bunga matahari 456%, dan minyak kedele 351%. Minyak nabati lain yaitu wijen, biji kapas, jagung dan virgin tumbuh di atas 100%, minyak lainnya stagnan pada 0% laju pertumbuhannya, sementara minyak kelapa dan kopra laju pertumbuhannya menurun, masing-masing sebesar -14%. Berdasarkan negara produsen utama minyak nabati dunia, Indonesia merupakan negara produsen utama minyak nabati, disusul Malaysia, China, EU-27, dan Amerika Serikat (Gambar 2.2.). Informasi lebih rinci dari negara-negara produsen utama 8 minyak nabati utama di terangkum dalam Tabel 2.1.

Gambar 2.1 Produksi 8 Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012



| Minyak Nabati | Produksi (ton) | Pangsa (%) |
|-------------------|----------------|------------|
| Palm Oil | 58.521 | 36,4 |
| Soybean Oil | 44.604 | 27,8 |
| Rapeseed Oil | 25.996 | 16,2 |
| Sunflowerseed Oil | 15.942 | 9,9 |
| Palm Kernel Oil | 6.829 | 4,3 |
| Cottonseed Oil | 5.113 | 3,2 |
| Coconut Oil | 3.550 | 2,2 |
| Total | 160.555 | 100 |

Gambar 2.2 Peran Negara Produsen Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012



Dewasa ini, minyak nabati berpotensi untuk menggantikan bahan bakar fosil. Potensi ekonomi ini ditunjukkan salah satu pemanfaatannya sebagai bahan baku biodiesel yang bersifat sama dengan minyak diesel konvensional. Beberapa minyak nabati dicampur untuk digunakan pada kendaraan bermotor karena minyak nabati

tidak dapat digunakan secara langsung terkait kekentalan dan tekanannya pada permukaan. Ketersediaan biodiesel di dunia terus meningkat dibandingkan sumber bahan bakar fosil. Penggunaan bahan nabati penghasil minyak sebagai bahan bakar telah menunjukkan dampak signifikan terhadap produksi pangan dan juga terhadap lingkungan, terutama pertanian. Pembukaan lahan pertanian dalam skala besar banyak dilakukan guna memproduksi tanaman penghasil bahan bakar minyak nabati. Dampak tersebut perlu diteliti dan dievaluasi secara ekonomis dan ekologi guna menyeimbangkan manfaat dari bahan bakar minyak nabati.

Bahan bakar fosil terbatas dan semakin menipis. Aktivitas transportasi dan pembangkit tenaga listrik memerlukan sebagai sumber energy dan oleh karena itu keberadaan bahan bakar alternatif dari minyak nabati diarahkan sebagai sumber energi utama dan menyimpan sumber energi fosil yang masih ada. Sejalan dengan itu dikembangkan juga teknologi energi masa depan seperti energi sinar matahari, nuklir, angin, dan panas bumi.

Tabel 2.1 Produksi dan Pangsa Lima Besar Negara Produsen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | |
|------------------|----------------|----------|------------------|----------------|----------|---------------|----------------|----------|----------------------------|----------------|----------|
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 3.550 | | Dunia | 3.276 | | Dunia | 6.829 | | Dunia | 58.521 | |
| Philippines | 1.640 | 46 | EU-27 | 2.500 | 76 | Indonesia | 3.543 | 52 | Indonesia | 31.000 | 53 |
| Indonesia | 974 | 27 | Tunisia | 180 | 5 | Malaysia | 2.180 | 32 | Malaysia | 19.200 | 33 |
| India | 401 | 11 | Turkey | 180 | 5 | Nigeria | 325 | 5 | Thailand | 2.100 | 4 |
| Viet Nam | 153 | 4 | Syrian Arab Rep. | 150 | 5 | Thailand | 190 | 3 | Colombia | 1.035 | 2 |
| Mexico | 130 | 4 | Morocco | 120 | 4 | Colombia | 103 | 2 | Nigeria | .930 | 2 |
| Sisa Dunia | 252 | 7 | Sisa Dunia | 146 | 4 | Sisa Dunia | 488 | 7 | Sisa Dunia | 4.256 | 7 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 5.694 | | Dunia | 25.996 | | Dunia | 44.604 | | Dunia | 15.942 | |
| China | 2.725 | 48 | EU-27 | 9.421 | 36 | China | 12.246 | 27 | Ukraine | 4.670 | 29 |
| India | 1.220 | 21 | China | 6.259 | 24 | United States | 8.920 | 20 | Russian Federation | 3.798 | 24 |
| Myanmar | 270 | 5 | Canada | 3.400 | 13 | Brazil | 7.100 | 16 | EU-27 | 2.937 | 18 |
| Nigeria | 263 | 5 | India | 2.450 | 9 | Argentina | 6.975 | 16 | Argentina | 1.170 | 7 |
| Senegal | 190 | 3 | Japan | 1.012 | 4 | EU-27 | 2.242 | 5 | Turkey | 918 | 6 |
| Sisa Dunia | 1.026 | 18 | Sisa Dunia | 3.454 | 13 | Sisa Dunia | 7.121 | 16 | Sisa Dunia | 2.449 | 15 |

Sumber: Analisis Data Sekunder (2014)

Kecenderungan penggunaan minyak nabati sebagai bahan bakar alternatif telah mengakibatkan harga beberapa jenis minyak nabati mengalami peningkatan tajam dari tahun 2005 sampai 2007. Hal ini merupakan dampak peningkatan permintaan biodiesel. Peningkatan permintaan ini disebabkan sifat minyak nabati yang tidak menghasilkan gas rumah kaca, disamping di dalam proses produksi umumnya minyak nabati dikenakan pajak yang rendah oleh pemerintah.

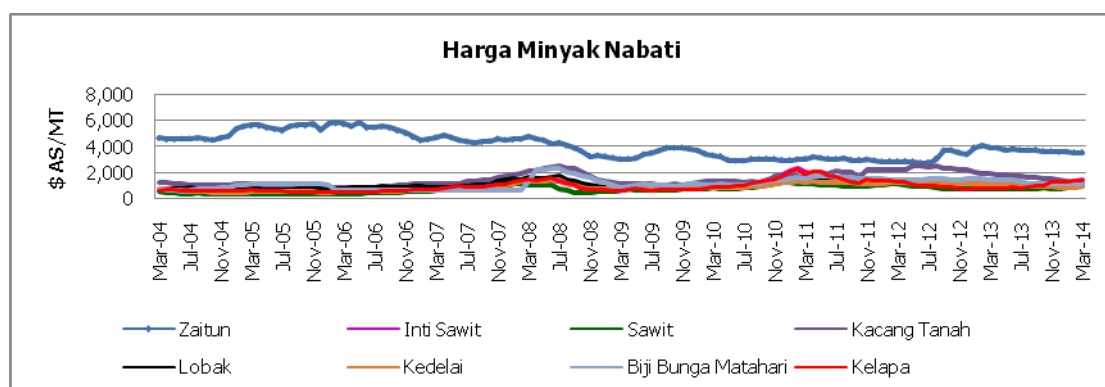
Minyak nabati juga banyak didaur ulang, terutama dari industri penggorengan untuk memasok pabrik pengolah kentang, pabrik makanan ringan, dan restoran makanan cepat saji. Minyak nabati yang didaur ulang digunakan untuk banyak hal, termasuk sebagai bahan baku biodiesel, sabun, pakan ternak, pakan binatang peliharaan, deterjen, dan komestik. Sebagai komoditi minyak nabati daur ulang dikenal dengan “pelumas kuning”. Sejak 2002, beberapa negara Uni Eropah melarang minyak nabati daur ulang dari catering digunakan sebagai bahan baku pakan ternak. Minyak nabati bekas dari pengolahan makanan dan minyak nabati baru saja yang diijinkan sebagai bahan baku pakan ternak.

2.2. Perkembangan Harga Dunia

Salah satu alasan minyak sawit dominan digunakan sebagai bahan baku biodiesel adalah harganya termurah/terendah dibandingkan minyak nabati yang lain (Gambar 2.3.). Harga minyak nabati yang tertinggi adalah minyak zaitun. Selama 10 tahun terakhir (Maret 2004-Maret 2014). Harga minyak nabati tertinggi kedua ditunjukkan oleh minyak kacang, lalu minyak biji matahari, minyak lobak, minyak kelapa, minyak inti sawit, dan minyak sawit.

Pergerakan harga minyak nabati terbesar dari harga minimal ke harga maksimal dalam sepuluh tahun terakhir ditunjukkan oleh minyak inti sawit, dimana nilai harga tertinggi mencapai 335% dari harga terendahnya. Disusul minyak kelapa (311%), lalu minyak biji bunga matahari (294%), minyak sawit (260%), minyak kedelai (225%), minyak kacang (186%), minyak lobak (166%), dan minyak zaitun (111%). Pergerakan harga minyak nabati di muka menunjukkan bahwa harga minyak zaitun relatif stabil sepanjang periode tersebut, sedangkan minyak nabati lain mengalami kenaikan dua hingga tiga kali lipat.

Gambar 2.3 Dinamika Harga Minyak Nabati di Dunia, Maret 2004 – Maret 2014



Harga minyak nabati dunia mempunyai rujukan yang berbeda satu sama lain. Berdasarkan pemantauan harga per bulan (Index Mundi 2014), laju pertumbuhan harga minyak nabati selama 10 tahun terakhir yang tertinggi ditunjukkan oleh minyak inti sawit rata-rata bertumbuh sebesar 106,43%/bulan dengan harga rujukan c.i.f. Rotterdam. Selanjutnya disusul harga minyak kelapa yang rata-rata bertumbuh 104,50%/bulan dengan rujukan harga minyak kelapa curah Filipina atau Indonesia di Rotterdam. Berikutnya adalah minyak sawit yang rata-rata bertumbuh 65,30%/bulan dengan rujukan harga kontrak Pasar Minyak Sawit Malaysia, harga minyak biji bunga matahari bertumbuh rata-rata sebesar 52,38%/bulan dengan rujukan harga ekspor AS di Teluk Meksiko, harga minyak lobak menunjukkan rata-rata pertumbuhan sebesar 45,65%/bulan dengan rujukan f.o.b Rotterdam dan harga minyak kedelai bertumbuh rata-rata sebesar 25,76%/bulan dengan rujukan harga kontrak Pasar Minyak Kedelai Chicago AS. Dua minyak nabati selama 10 tahun terakhir justru mengalami pertumbuhan harga yang menurun, yaitu minyak kacang mengalami pertumbuhan menurun, yaitu rata-rata sebesar -1,21\$/bulan dengan harga rujukan c.i.f Rotterdam dan penurunan tertinggi ditunjukkan oleh minyak zaitun, yaitu sebesar -23,14%/bulan dengan harga rujukan adalah *eks tanker* Inggris dan AS.

2.3. Konsumsi Minyak Nabati Dunia

Minyak nabati paling banyak dikonsumsi adalah minyak sawit CPO, disusul minyak kedele, dan minyak biji bunga matahari. Menurut negara konsumen minyak nabati, Indonesia merupakan konsumen utama tiga minyak nabati, yaitu CPO, PKO, dan minyak kelapa, total mencapai 11.616 ribu ton pada 2012. Tiga negara konsumen terbesar minyak nabati di dunia adalah China (31.289 ribu ton), EU-27 (22.243 ribu ton), lalu India (17.568 ribu ton).

Proporsi konsumsi minyak nabati pada umumnya di bawah 50%, hanya EU-27 yang demikian tinggi dalam mengkonsumsi minyak zaitun, yaitu mencapai 65%. Artinya, pasar minyak zaitun demikian tipis, karena 76% diproduksi dan 65% oleh EU-27 sendiri. Negara-negara lain memproduksi 26% dan mengkonsumsi 35% residu dari EU-27. Hal ini yang menyebabkan harga minyak zaitun paling tinggi dibandingkan harga minyak nabati lain. Detil posisi lima besar dan pangsa konsumsi masing-masing minyak nabati ditunjukkan Tabel 2.2.

2.4. Ekspor Minyak Nabati Dunia

Seperti halnya konsumsi, minyak nabati paling banyak diekspor adalah minyak sawit CPO, disusul minyak kedele, dan minyak biji bunga matahari. Filipina merupakan eksportir utama minyak kelapa (48%), EU-27 merupakan eksportir utama minyak zaitun (70%), Indonesia merupakan eksportir utama minyak sawit, 57% PKO dan 49% CPO, Argentina merupakan eksportir utama minyak kacang (34%) dan kedele (48%), Kanada merupakan eksportir utama minyak lobak (66%), sedangkan Ukraina merupakan eksportir minyak biji bunga matahari (54%).

Pangsa ekspor negara eksportir utama kedelapan minyak nabati relatif dominan, sebagian besar di atas 50%. Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi negara-negara eksportir lain relatif kecil. Detil kuantitas dan pangsa ekspor lima negara eksportir minyak nabati utama di dunia ditunjukkan Tabel 3.

2.5. Impor Minyak Nabati Dunia

Negara importir utama minyak nabati di dunia adalah EU-27, AS, India, China, dan Malaysia. EU-27 merupakan importir utama minyak kelapa (38%) dan minyak kacang (45%). AS pengimpor utama minyak zaitun (49%) dan minyak lobak (38%). China merupakan importir utama minyak kedele (17%), Malaysia merupakan importir utama minyak sawit PKO (22%), dan India adalah importir utama minyak sawit CPO dan minyak biji bunga matahari, masing-masing sebesar 21% pangsa impornya dari total impor dunia. Detil jumlah dan pangsa impor lima besar negara importir minyak nabati di dunia disajikan dalam Tabel 4.

Secara umum ketergantungan negara-negara importir relatif tinggi, yaitu 17%-49%. Hal ini cukup riskan apabila terjadi gejolak pasar komoditas, sehingga harga dimungkinkan akan meningkat. Indonesia bukan merupakan pengimpor utama salah satu minyak nabati, sehingga posisi Indonesia relatif aman. Dalam pasar minyak nabati dunia Indonesia tergolong negara kecil, perannya tidak mampu mempengaruhi harga pasar internasional, namun kontribusinya di dalam volume perdagangan Indonesia cukup strategis.

Tabel 2.2 Konsumsi dan Pangsa Lima Besar Negara Konsumen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | |
|------------------|----------------|----------|----------------------|----------------|----------|---------------|----------------|----------|----------------------------|----------------|----------|
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 3.686 | | Dunia | 3.011 | | Dunia | 6.760 | | Dunia | 57.322 | |
| Philippines | 835 | 23 | EU-27 | 1.950 | 65 | Malaysia | 1.910 | 28 | Indonesia | 9.489 | 17 |
| EU-27 | 685 | 19 | United States | 304 | 10 | Indonesia | 1.815 | 27 | India | 8.894 | 16 |
| United States | 522 | 14 | Turkey | 145 | 5 | EU-27 | 630 | 9 | China | 6.479 | 11 |
| India | 399 | 11 | Syrian Arab Republic | 135 | 4 | China | 550 | 8 | EU-27 | 6.055 | 11 |
| Indonesia | 312 | 8 | Morocco | 110 | 4 | Nigeria | 321 | 5 | Malaysia | 2.784 | 5 |
| Sisa Dunia | 933 | 25 | Sisa Dunia | 367 | 12 | Sisa Dunia | 1.534 | 23 | Sisa Dunia | 23.621 | 41 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 5.645 | | Dunia | 24.910 | | Dunia | 44.209 | | Dunia | 14.640 | |
| China | 2.775 | 49 | EU-27 | 9.255 | 37 | China | 13.654 | 31 | EU-27 | 3.668 | 25 |
| India | 1.215 | 22 | China | 6.880 | 28 | United States | 8.369 | 19 | Russian Federation | 2.180 | 15 |
| Myanmar | 270 | 5 | India | 2.570 | 10 | Brazil | 5.740 | 13 | India | 1.500 | 10 |
| Nigeria | 261 | 5 | United States | 1.973 | 8 | India | 2.990 | 7 | Turkey | 1.130 | 8 |
| Sudan | 150 | 3 | Japan | 1.021 | 4 | Argentina | 2.490 | 6 | China | 951 | 6 |
| Sisa Dunia | 974 | 17 | Sisa Dunia | 3.211 | 13 | Sisa Dunia | 10.966 | 25 | Sisa Dunia | 5.211 | 36 |

Sumber: Analisis Data Sekunder (2014)

Tabel 2.3 Ekspor dan Pangsa Lima Besar Negara Eksportir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------------|--------------------|-----------------|--------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|--------------------|----------|
| | Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 1.785 | | Dunia | 786 | | Dunia | 2.981 | | Dunia | 42.551 | | |
| Philippines | 850 | 48 | EU-27 | 550 | 70 | Indonesia | 1.700 | 57 | Indonesia | 20.700 | 49 | |
| Indonesia | 700 | 39 | Tunisia | 140 | 18 | Malaysia | 950 | 32 | Malaysia | 17.300 | 41 | |
| Malaysia | 130 | 7 | Syrian Arab Rep | 35 | 4 | Thailand | 110 | 4 | Papua New Guinea | 640 | 2 | |
| Papua New Guinea | 45 | 3 | Turkey | 25 | 3 | Colombia | 45 | 2 | Thailand | 520 | 1 | |
| EU-27 | 15 | 1 | Morocco | 15 | 2 | Papua New Guinea | 40 | 1 | Benin | 390 | 1 | |
| Sisa Dunia | 45 | 3 | Sisa Dunia | 21 | 3 | Sisa Dunia | 136 | 5 | Sisa Dunia | 3.001 | 7 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % | |
| Dunia | 178 | | Dunia | 3.909 | | Dunia | 8.811 | | Dunia | 6.213 | | |
| EU-27 | 80 | 45 | United States | 1.475 | 38 | China | 1.470 | 17 | India | 1.300 | 21 | |
| China | 60 | 34 | China | 1.300 | 33 | India | 1.230 | 14 | EU-27 | 1.000 | 16 | |
| United States | 18 | 10 | EU-27 | 300 | 8 | Iran, Islamic Rep. Of | 630 | 7 | Egypt | 800 | 13 | |
| Hong Kong | 12 | 7 | Norway | 300 | 8 | Algeria | 575 | 7 | Turkey | 750 | 12 | |
| Switzerland | 5 | 3 | Canada | 100 | 3 | Venezuela | 400 | 5 | China | 450 | 7 | |
| Sisa Dunia | 3 | 2 | Sisa Dunia | 434 | 11 | Sisa Dunia | 4.506 | 51 | Sisa Dunia | 1.913 | 31 | |

Sumber: Analisis Data Sekunder (2014)

2.6. Stok Minyak Nabati Dunia

Stok minyak nabati di dalam analisis ini adalah stok awal tahun yang tersedia. Stok minyak nabati secara umum banyak tersedia di negara-negara produsen minyak tersebut. Namun, tidak menutup kemungkinan negara importir yang mempunyai stok lebih banyak karena pangsa stok tergantung pada tingkat konsumsi domestik.

Indonesia menguasai 25% stok minyak sawit PKO dan CPO, sementara stok yang lebih besar justru tersedia di Malaysia sebesar 52% untuk PKO dan 25% untuk CPO. Disamping minyak sawit, Indonesia juga menguasai stok minyak kelapa sebanyak 19%. Filipina merupakan negara dengan stok minyak kelapa terbesar, yaitu 41%, EU-27 menguasai 62% stok minyak zaitun, Myanmar dan India menguasai 24% dan 20% stok minyak kacang, China menguasai 77% stok minyak lobak dan 30% stok minyak kedele. Sedangkan stok minyak biji bunga matahari dikuasai Ukraina dan Argentina masing-masing sebesar 23%. Detil stok dan pangsa masing-masing negara disajikan Tabel 2.5.

Tabel 2.4 Impor dan Pangsa Lima Besar Negara Importir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------------|------------|----------------------|---------------|------------|---------------|------------|------------|----------------------------|------------|------------|----------|
| | Kelapa | Ton | % | Zaitun | Ton | % | PKO | Ton | % | CPO | Ton | % |
| Dunia | 1820 | | Dunia | 629 | | Dunia | 2846 | | Dunia | 41790 | | |
| EU-27 | 700 | 38 | United States | 306 | 49 | Malaysia | 635 | 22 | India | 8750 | 21 | |
| United States | 533 | 29 | EU-27 | 120 | 19 | EU-27 | 620 | 22 | China | 6400 | 15 | |
| Malaysia | 178 | 10 | Brazil | 85 | 14 | China | 550 | 19 | EU-27 | 6200 | 15 | |
| China | 140 | 8 | Canada | 42 | 7 | United States | 295 | 10 | Pakistan | 2450 | 6 | |
| Korea, Republic Of | 60 | 3 | Australia | 35 | 6 | India | 215 | 8 | Other | 1775 | 4 | |
| Sisa Dunia | 209 | 11 | Sisa Dunia | 41 | 7 | Sisa Dunia | 531 | 19 | Sisa Dunia | 16215 | 39 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Kacang | Ton | % | Lobak | Ton | % | Kedele | Ton | % | Biji Bunga Matahari | Ton | % | |
| Dunia | 219 | | Dunia | 4071 | | Dunia | 9324 | | Dunia | 6913 | | |
| Argentina | 74 | 34 | Canada | 2680 | 66 | Argentina | 4500 | 48 | Ukraine | 3760 | 54 | |
| Brazil | 50 | 23 | EU-27 | 380 | 9 | Brazil | 1400 | 15 | Russian Federation | 1550 | 22 | |
| Senegal | 40 | 18 | Russian Federation | 270 | 7 | EU-27 | 800 | 9 | Argentina | 620 | 9 | |
| Mali | 19 | 9 | United Arab Emirates | 265 | 7 | United States | 703 | 8 | Turkey | 350 | 5 | |
| China | 10 | 5 | United States | 136 | 3 | Paraguay | 640 | 7 | EU-27 | 250 | 4 | |
| Sisa Dunia | 26 | 12 | Sisa Dunia | 340 | 8 | Sisa Dunia | 1281 | 14 | Sisa Dunia | 383 | 6 | |

Sumber: Analisis Data Sekunder (2014)

Tabel 2.5 Stok dan Pangsa Lima Besar Negara dengan Cadangan Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Negara | Minyak | | | | | | | | | | | |
|------------------|---------|---------|-----------------|---------|---------|---------------|---------|---------|----------------------|---------|---------|---|
| | Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 427 | | Dunia | 265 | | Dunia | 1.166 | | Dunia | 7.120 | | |
| Philippines | 174 | 41 | EU-27 | 164 | 62 | Malaysia | 612 | 52 | Malaysia | 1.784 | 25 | |
| Indonesia | 80 | 19 | Syrian Arab Rep | 47 | 18 | Indonesia | 293 | 25 | Indonesia | 1.758 | 25 | |
| United States | 75 | 18 | Turkey | 19 | 7 | EU-27 | 84 | 7 | EU-27 | 798 | 11 | |
| Malaysia | 28 | 7 | Algeria | 12 | 5 | India | 66 | 6 | India | 601 | 8 | |
| Papua New Guinea | 26 | 6 | Tunisia | 10 | 4 | Thailand | 41 | 4 | China | 439 | 6 | |
| Sisa Dunia | 44 | 10 | Sisa Dunia | 13 | 5 | Sisa Dunia | 70 | 6 | Sisa Dunia | 1.740 | 24 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % | |
| Dunia | 50 | | Dunia | 2.801 | | Dunia | 3.371 | | Dunia | 2.289 | | |
| Myanmar | 12 | 24 | China | 2.157 | 77 | China | 1.021 | 30 | Ukraine | 529 | 23 | |
| India | 10 | 20 | Japan | 118 | 4 | United States | 773 | 23 | Argentina | 518 | 23 | |
| United States | 9 | 18 | EU-27 | 92 | 3 | Argentina | 258 | 8 | Turkey | 380 | 17 | |
| Argentina | 8 | 16 | Norway | 92 | 3 | Brazil | 239 | 7 | Russian Federation | 199 | 9 | |
| Brazil | 7 | 14 | Canada | 71 | 3 | India | 227 | 7 | Iran, Islamic Rep Of | 168 | 7 | |
| Sisa Dunia | 4 | 8 | Sisa Dunia | 271 | 10 | Sisa Dunia | 853 | 25 | Sisa Dunia | 495 | 22 | |

Sumber: Analisis Data Sekunder (2014)

BAB III

DINAMIKA PRODUKSI DAN PASAR DOMESTIK

Berdasarkan data Neraca Bahan Makanan yang dipublikasikan dari Kementerian Pertanian dan BPS, minyak goreng utama yang dikonsumsi masyarakat Indonesia sebagian besar (sekitar 89,7%) berasal dari minyak goreng sawit, menyusul minyak goreng kelapa (sekitar 9,6%) dan minyak goreng lain (sekitar 0,7%). Di Indonesia, sebelum industri minyak goreng kelapa sawit berkembang pesat, industri minyak goreng asal kelapa sudah lebih dahulu berkembang menjadi sumber minyak goreng/minyak makan masyarakat Indonesia. Sejalan dengan semakin langkanya bahan baku kopra dan berkembang pesatnya industri kelapa sawit, maka peran kelapa/kopra semakin digantikan oleh kelapa sawit sebagai bahan baku utama minyak goreng.

Dalam sepuluh tahun terakhir (tahun 2004-2013) produksi minyak goreng Indonesia meningkat dari 1.546 ribu ton menjadi 6.462 ribu ton atau peningkatan dengan laju 28,2%/tahun. Peningkatan tersebut terutama disebabkan kontribusi minyak goreng kelapa sawit yang meningkat dengan laju 32,7%/tahun. Minyak goreng kelapa meskipun fluktuatif masih menunjukkan peningkatan sebesar 5,0%/tahun, sedangkan minyak goreng lainnya relatif tetap.

3.1. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Sawit

Produksi minyak goreng dari sawit di Indonesia fluktuatif dengan kecenderungan terus meningkat. Dalam sepuluh tahun terakhir (2004-2013) produksi minyak goreng sawit meningkat dari 2033 ton menjadi 5907 ton atau peningkatan sebesar 190,56% atau peningkatan rata-rata 21,17%/tahun. Peningkatan produksi tersebut terutama disebabkan oleh peningkatan permintaan sesuai dengan pertambahan penduduk.

Tingkat produksi minyak goreng Indonesia juga merupakan mengindikasikan penyediaan minyak goreng domestik, karena tidak ada ekspor–impor produk minyak goreng. Kejadian ekspor- impor hanya terjadi pada produk CPO dan KPO tetapi tidak terjadi pada produk minyak goreng. Produksi minyak goreng sebagian besar (sekitar 98%) digunakan untuk penggunaan pangan (minyak goreng) dan hanya 2% untuk penggunaan non pangan termasuk tercecce (Tabel 3.1.).

Dengan didasarkan kepada neraca produksi dan penggunaan, maka konsumsi per kapita minyak goreng masyarakat Indonesia cenderung meningkat, yaitu dari 9,10kg/kapita/tahun pada tahun 2004 menjadi 23,30kg/kapita /tahun pada tahun 2013.

Tabel 3.1 Neraca Produksi Dan Konsumsi Minyak Goreng Sawit Tahun 2004-2013 (Ribu Ton)

| Tahun | Produksi | stok | impor | ekspor | Penyediaan | Penggunaan pangan untuk minyak goreng | Penggunaan non pangan, tercecer dll | Konsumsi m. goreng (kg/kapth) |
|-------|----------|------|-------|--------|------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| 2004 | 2033 | 5 | - | - | 2028 | 1969 | 59 | 9,10 |
| 2005 | 947 | - | - | - | 947 | 920 | 27 | 4,18 |
| 2006 | 2876 | - | - | - | 2876 | 2819 | 57 | 12,65 |
| 2007 | 3490 | - | - | - | 3490 | 3423 | 67 | 15,17 |
| 2008 | 3502 | - | - | - | 3502 | 3435 | 67 | 15,03 |
| 2009 | 1455 | - | - | - | 1455 | 1407 | 48 | 6,00 |
| 2010 | 3588 | - | - | - | 3588 | 3510 | 78 | 14,54 |
| 2011 | 3907 | - | - | - | 3907 | 3829 | 78 | 15,82 |
| 2012 | 4067 | - | - | - | 4067 | 3985 | 82 | 16,24 |
| 2013 | 5907 | - | - | - | 5907 | 5797 | 110 | 23,30 |

Sumber : Neraca Bahan Makanan tahun 2005 sampai 2013; BKP Kementan; dan BPS

Minyak goreng yang diproduksi di Indonesia menggunakan bahan baku CPO minyak sawit dari produksi dalam negeri. Penggunaan CPO untuk diolah menjadi minyak goreng mencapai rata-rata sekitar 24% dari total produksi CPO minyak sawit nasional. Dari Tabel 3.1. juga terlihat bahwa dalam 10 tahun terakhir tidak ada kejadian ekspor dan impor dari minyak goreng sawit, artinya kebijakan produksi minyak goreng hanya diprioritaskan untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi domestik dan seluruh kebutuhan minyak goreng tersebut dipenuhi dengan menggunakan bahan baku CPO yang berasal dari produksi domestik, tidak dari impor. Data juga menunjukkan tidak adanya stok tahunan minyak goreng, hal ini mengindikasikan telah dilakukannya pola produksi minyak goreng.

3.2. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Kelapa

Data NBM untuk minyak goreng kelapa menunjukkan kenaikan pada setiap komponen neraca. Produksi minyak goreng kelapa selama 2004-2013 bertumbuh dengan laju 4%/tahun, namun dapat dikatakan tidak ada stok dan hanya sedikit impor dilakukan pada beberapa tahun saja. Karena stok tidak tersedia, artinya seluruh produksi habis dikonsumsi di pasar domestik, sehingga ekspor dapat dikatakan tetap dengan tingkat pertumbuhan sebesar 0%/tahun.

Guna mengimbangi laju pertumbuhan penggunaannya, maka penyediaan bertumbuh cepat sebesar 9%/tahun. Tingkat penggunaan minyak goreng kelapa untuk pangan tumbuh dengan laju 9%/tahun, sedangkan untuk non pangan tumbuh

lebih cepat, yaitu 18%/tahun. Namun, secara keseluruhan konsumsi per kapita minyak goreng kelapa tumbuh dengan laju 7%/tahun (Tabel 3.2.).

Tabel 3.2 Neraca Bahan Makanan Minyak Goreng Kelapa (Ribuan ton)

| Tahun | Produksi | Stok | Impor | Ekspor | Penyediaan | Penggunaan Pangan (M.Goreng) | Penggunaan Non Pangan DII | Per Kapita (Kg/Th) |
|-------|----------|------|-------|--------|------------|------------------------------|---------------------------|--------------------|
| 2004 | 996 | 1 | 2 | 447 | 550 | 537 | 13 | 2,48 |
| 2005 | 910 | - | 7 | 752 | 165 | 161 | 4 | 0,73 |
| 2006 | 900 | - | 9 | 520 | 389 | 372 | 17 | 1,67 |
| 2007 | 899 | - | 7 | 740 | 166 | 152 | 14 | 0,67 |
| 2008 | 914 | - | - | 649 | 264 | 248 | 16 | 1,08 |
| 2009 | 937 | - | - | 571 | 366 | 337 | 29 | 1,44 |
| 2010 | 1.840 | - | - | 567 | 1273 | 1.210 | 63 | 5,01 |
| 2011 | 1.141 | - | - | 569 | 572 | 537 | 35 | 2,22 |
| 2012 | 1.138 | - | - | 803 | 335 | 318 | 17 | 1,30 |
| 2013 | 1.150 | - | 2 | 490 | 663 | 619 | 44 | 2,49 |

Sumber: Neraca Bahan Makanan tahun 2005 sampai 2013; BKP Kementan; dan BPS

3.3. Produksi dan Konsumsi Minyak Goreng Lainnya

Data NBM untuk minyak goreng lainnya menunjukkan bahwa komponen neraca mengalami stagnasi atau tumbuh dengan laju 0%/tahun selama 2004-2013, baik produksi, penyediaan dan penggunaannya. Minyak goreng lainnya hanya digunakan untuk pangan dan tidak untuk non pangan di Indonesia. Konsumsi per kapita minyak goreng lainnya selama 2004-2013 turun dengan laju 3%/tahun (Tabel 3.3.).

Tabel 3.3 Neraca Bahan Makanan Minyak Lainnya (Ribuan ton)

| Tahun | Produksi | Stok | Impor | Ekspor | Penyediaan | Penggunaan Pangan (M.Goreng) | Penggunaan Non Pangan DII | Per Kapita (Kg/Th) |
|-------|----------|------|-------|--------|------------|------------------------------|---------------------------|--------------------|
| 2004 | 40 | - | - | - | 40 | 40 | - | 0,18 |
| 2005 | 41 | - | - | - | 41 | 41 | - | 0,19 |
| 2006 | 40 | - | - | - | 40 | 40 | - | 0,18 |
| 2007 | 39 | - | - | - | 39 | 39 | - | 0,17 |
| 2008 | 40 | - | - | - | 40 | 40 | - | 0,18 |
| 2009 | 40 | - | - | - | 40 | 40 | - | 0,17 |
| 2010 | 40 | - | - | - | 40 | 40 | - | 0,17 |
| 2011 | 36 | - | - | - | 36 | 36 | - | 0,15 |
| 2012 | 36 | - | - | - | 36 | 36 | - | 0,15 |
| 2013 | 46 | - | - | - | 46 | 46 | - | 0,18 |

Sumber: Neraca Bahan Makanan tahun 2005 sampai 2013, BKP Kementan, dan BPS

Berdasarkan data dari Kementerian Perindustrian, produksi minyak goreng menyebar di 13 provinsi. Berdasarkan tabulasi data dapat diinformasikan bahwa pabrik minyak goreng di Indonesia telah berkembang di 13 propinsi, sebagaimana terangkum dalam Tabel 3.4. Wilayah terluas terdapat di Sumatera, diikuti Jawa,

Sulawesi dan Kalimantan. Lima propinsi terluas berturut-turut adalah Sumatera Utara (30,46%), Riau (24,83%), DKI Jakarta (13,01%), Jawa Timur (9,62%) dan Sumatera Selatan (7,18%).

Tabel 3.4 Sebaran Daerah Produksi Minyak Goreng Indonesia

| No | Provinsi | % |
|-----|------------------|-------|
| 1. | Sumatera Utara | 30,46 |
| 2. | Riau | 24,83 |
| 3. | DKI Jakarta | 13,01 |
| 4. | Jawa Timur | 9,62 |
| 5. | Sumatera Selatan | 7,18 |
| 6. | Sulawesi Utara | 5,28 |
| 7. | Jawa Barat | 3,38 |
| 8. | Sumatera Barat | 1,97 |
| 9. | Lampung | 1,74 |
| 10. | Sulawesi Tengah | 0,70 |
| 11. | Kalimantan Barat | 0,64 |
| 12. | Jambi | 0,59 |
| 13 | Jawa Tengah | 0,59 |

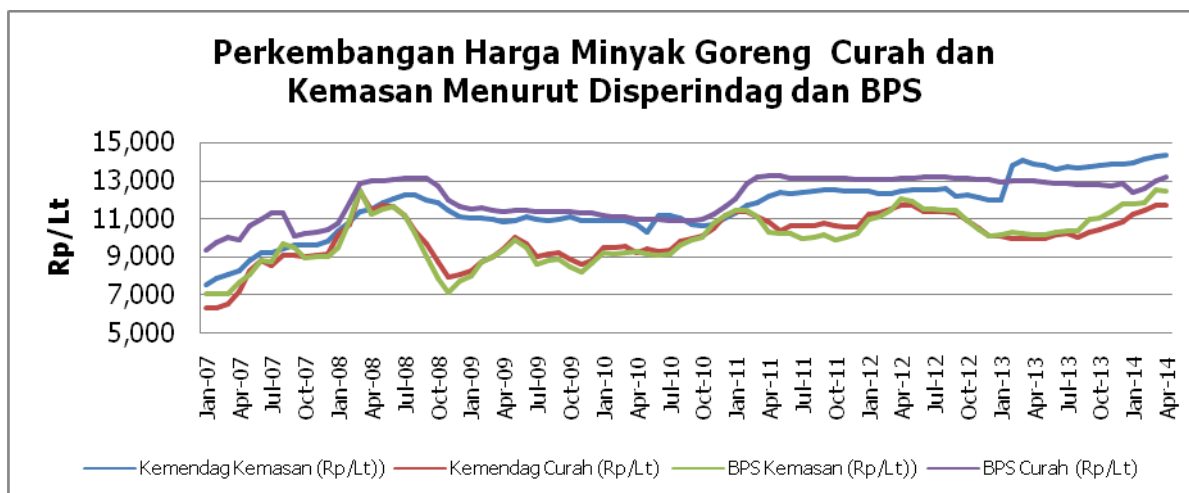
Sumber : Kementerian Perindustrian (2012)

Dengan luasnya perkembangan pabrik minyak goreng serta berlimpahnya sumber bahan baku minyak goreng di Indonesia, sangat diharapkan industri minyak goreng di Indonesia dapat terus memperluas pasarnya hingga keluar negeri.

3.4. Perkembangan Harga Minyak Goreng

Minyak goreng yang dipasarkan di pasar Indonesia sebagian besar adalah minyak goreng sawit, sehingga data harga yang tersedia adalah harga minyak goreng sawit. Terdapat dua bentuk minyak goreng yang dipasarkan, yaitu curah dan di dalam kemasan. Harga minyak goreng curah tidak selalu lebih rendah dibandingkan minyak goreng di dalam kemasan, tergantung sumber data yang tersedia. Data yang dipublikasikan Kemendag dan BPS menunjukkan perbedaan harga, baik untuk minyak goreng curah maupun dalam kemasan. Data Kemendag harga minyak goreng dalam kemasan lebih tinggi dibandingkan yang curah, sementara menurut BPS harga minyak goreng curah justru lebih tinggi dibandingkan yang di dalam kemasan. Perbedaan ini dimungkinkan menurut Kemendag mendekati pergerakan harga minyak goreng curah menurut BPS (Gambar 3.1.).

Gambar 3.1 Perkembangan Harga Minyak Goreng Curah dan Dalam Kemasan



Sebagaimana produk pertanian pada umumnya, harga minyak goreng cenderung fluktuatif. Beberapa faktor penyebab terjadinya fluktuasi harga minyak goreng, antara lain pengaruh dari harga CPO internasional, fluktuasi harga BBM, krisis pangan, fluktuasi harga CPO di pasar internasional dan nilai tukar.

Menurut data Kemendag, selama Januari 2007-April 2014 harga minyak goreng maupun curah tumbuh dengan laju 0,3%/tahun, sedangkan harga minyak goreng dalam kemasan tumbuh dengan laju 0,5%/tahun. Menurut data BPS, harga minyak goreng curah tumbuh dengan laju 0,2%/tahun, sedangkan harga minyak goreng dalam kemasan tumbuh dengan laju 0,4%/tahun.

Minyak goreng merupakan salah satu komoditas strategis karena merupakan salah satu bahan kebutuhan pokok masyarakat. Untuk itu pemerintah selalu berusaha agar harga harga minyak goreng ditingkat konsumen relatif stabil secara dinamis yaitu pada tingkat harga secara relatif terjangkau oleh konsumen dan tetap menguntungkan produsen. Untuk itu pemerintah ikut campur tangan dalam penetapan harga minyak goreng. Selama ini campur tangan pemerintah dalam pada minyak goreng dilakukan melalui beberapa langkah kebijakan, yaitu: (a) Stabilitas Harga Minyak Goreng, (b) Kewajiban pasokan ke pasar dalam negeri atau *Domestic Market Obligation (DMO)*, dan (c) Penerapan Pajak Ekspor(PE) CPO.

a. Stabilitas Harga Minyak Goreng

Kebijakan stabilitas harga minyak goreng ditujukan dalam rangka menjamin ketersediaan minyak goreng bagi masyarakat dengan harga terjangkau, terutama bagi masyarakat miskin. Program stabilitas yang telah dilakukan melalui : (a) operasi pasar minyak goreng, (b) subsidi industri minyak goreng, dan (c) subsidi kepada masyarakat miskin.

Operasi pasar minyak goreng ditujukan dalam rangka pengendalian harga minyak goreng agar tidak melewati harga eceran tertinggi (HET) yang ditetapkan.

Ketika harga minyak goreng tinggi melampaui HET, pemerintah melakukan operasi pasar minyak goreng. Pengendalian harga minyak goreng juga berkaitan dengan pengendalian inflasi.

Pada bagian lain dengan adanya intervensi pemerintah dalam penetapan harga minyak goreng (HET minyak goreng) dan kewajiban jaminan pasokan CPO dan minyak goreng domestik akan berpotensi merugikan industri minyak goreng. Untuk itu pemerintah memberikan subsidi kepada pelaku industri minyak goreng. Kebijakan pemberian subsidi kepada industri minyak goreng terutama berlaku pada saat harga CPO di pasar internasional meningkat.

Subsidi kepada orang miskin ditujukan agar kelompok masyarakat miskin dapat akses untuk mengkonsumsi minyak goreng. Minyak goreng merupakan kebutuhan masyarakat, sehingga pemerintah berupaya memberikan jaminan agar semua masyarakat termasuk kelompok miskin dapat akses terhadap minyak goreng.

b. Jaminan Penyediaan Bahan Baku

Jaminan Penyediaan Bahan atau Domestic Market Obligation (DMO) adalah upaya pemberian jaminan penyediaan bahan baku CPO untuk minyak goreng domestik. Kebijakan ini terutama ditujukan pada saat harga CPO di pasar internasional sangat tinggi. Pada saat harga maksimum sudah terlampaui, pemerintah mewajibkan produsen CPO dan minyak goreng untuk mengalokasikan produksinya pada harga tertentu untuk memenuhi konsumsi domestik dengan harga maksimum sama dengan harga eceran tertinggi (HET).

c. PE (Pajak Ekspor)

Pajak ekspor merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dapat diterapkan. Ketika harga di pasar internasional meningkat, untuk melindungi konsumen dalam negeri, maka PE ditingkatkan. Jika harga CPO di pasar internasional turun, maka PE diturunkan. Hal yang identik juga berlaku terhadap perubahan nilai tukar. Sisi positif kebijakan ini adalah mudah diterapkan dan ada penerimaan pemerintah melalui pungutan ekspor. Pada saat harga CPO sangat tinggi di pasar internasional, kebijakan ini memiliki potensi beberapa kelemahan yaitu endistorsi pasar internasional, berpotensi menurunkan pendapatan petani, dan mengurangi potensi ekspor. Ketika harga CPO rendah, kelebihan kebijakan ini adalah membantu meringankan beban petani karena PE diturunkan, namun pada saat yang sama akan terjadi penurunan penerimaan negara. Pajak ekspor bersifat progresif yang dibebankan secara proporsional antara produsen, konsumen dan pemerintah.

Salah satu yang mungkin menghambat pencapaian stabilisasi harga adalah adanya kecenderungan struktur pasar minyak goreng yang mengarah pada oligopoli dimana beberapa perusahaan besar bertindak sebagai *price maker* yang akan diikuti oleh perusahaan minyak goreng skala kecil.

BAB IV

OUTLOOK KOMODITI MINYAK GORENG

4.1. Outlook Pasar Minyak Goreng Global

Outlook pasar komoditi pasar global yang dibahas terkait dengan bahan baku minyak nabati, produk lain disamping minyak nabati dengan bahan baku yang sama, peran negara produsen dan konsumen utama dunia, kebijakan para pelaku utama di dalam pasar minyak nabati dunia, serta ketidakpastian lain, yaitu ekonomi makro, lingkungan, harga minyak mentah, dan kondisi cuaca pada masing-masing sektor mempunyai sensitivitas tertentu terhadap penawaran dan permintaan. *Outlook* yang dilakukan difokuskan pada minyak nabati yang berasal dari minyak sawit.

4.1.1. Faktor Lingkungan Strategis

Harga minyak nabati telah mengalami kenaikan tajam sejak 2010. Kekeringan 2012 yang melanda AS menyebabkan harga yang semakin tinggi. Karena kedelai mengandung sekitar 80% bungkil berprotein dan hanya 20% minyak, maka kekeringan AS berdampak lebih besar pada harga bungkil jika dibandingkan dampaknya terhadap harga minyak nabati.

Pasokan minyak nabati global relatif stabil selama tahun 2012 berdasarkan data produksi minyak sawit yang tumbuh dan dampak terbatas dari kekeringan AS terhadap produksi biji-bijian penghasil minyak. Penipisan pasokan di pasar minyak nabati sangat kuat disebabkan permintaan untuk penggunaan pangan dan produksi biodiesel. Ketika produksi berlangsung normal, produksi biji penghasil minyak di dunia seharusnya kembali menguat pada tahun 2013 dan 2014, sehingga mengurangi harga biji penghasil minyak maupun produknya di pasar internasional. Setelah peningkatan ini terjadi, harga diharapkan akan naik secara perlahan sehubungan dengan peningkatan permintaan pangan dan bahan bakar berbahan baku minyak nabati serta permintaan pakan padat berbahan baku bungkil berprotein.

Setelah satu periode pertumbuhan produksi minyak sawit yang proporsional, pangsaanya terhadap output minyak dari biji-bijian diproyeksikan akan stabil sekitar sepertiga dari produksi minyak nabati total di dunia. Produksi minyak nabati dunia kembali terkonsentrasi pada satu dekade yang akan datang seiring pertumbuhan dari daerah penghasil utama. Permintaan untuk pangan tetap besar sejalan dengan pertumbuhan pendapatan dan jumlah penduduk, serta penggunaan bahan bakar nabati.

Ketidakpastian utama dalam sektor minyak nabati berasal dari kebijakan biofuel AS dan UE-27, karena keduanya menentukan besarnya pangsa permintaan di kedua wilayah tersebut. Ketidakpastian tersebut berkaitan dengan usulan Komisi

Eropa untuk membatasi jumlah biofuel generasi pertama yang dapat mencapai 10% dari target energi yang terbarukan menjadi 5% saja (OECD/FAO 2013).

Lebih lanjut menurut OECD/FAO (2013) sejak biodiesel dianggap sebagai biofuel yang maju di dalam mandate standar bahan bakar yang terbarkan di AS (*United States Renewable Fuel Standard mandates*), maka ketidakpastian yang terkait dengan kebijakan tersebut relevan dikaitkan dengan pasar minyak nabati. Ketidakpastian utama adalah ketupusan tahunan dari Badan Perlindungan Lingkungan (*Environment Protection Agency/EPA*) yang berhubungan dengan mandat selulosa, keunggulan dan total. Sampai saat ini, tidak terdapat pengurangan mandate selulosa yang diubah menjadi mandate keunggulan dan total. Apabila EPA melanjutkan kebijakan yang ada, maka pasar biodiesel Amerika akan meningkat tajam. Faktor lain yang berpengaruh adalah insentif bagi para pencampur untuk menggunakan lebih banyak biodiesel adalah dinding pencampuran etanol (*ethanol blend wall*). Dalam *outlook* diasumsikan bahwa campuran E15 akan diintroduksikan ke pasar.

Isu makro ekonomi yang penting dipertimbangkan dalam satu dekade mendatang adalah perbaikan secara menyeluruh keseimbangan neraca perdagangan sereal dan biji penghasil minyak. Apabila permintaan biji penghasil minyak diturunkan dari permintaan minyak nabati dan bungkil berprotein, perubahan permintaan kapasitas peras China saja akan menghasilkan pergeseran impor biji penghasil minyak menjadi impor minyak nabati dan bungkil berprotein. Guna menindaklanjuti skenario ini, diperlukan pengurangan permintaan impor minyak nabati maupun bungkil berprotein dari China, sehingga permintaan kapasitas peras biji penghasil minyak dapat diturunkan secara bersamaan dan sekaligus menurunkan defisit perdagangan biji penghasil minyak sekitar 23 ribu ton. Kondisi ini akan mempertahankan posisi defisit perdagangan China untuk minyak nabati dan bungkil berprotein.

Penurunan impor biji penghasil minyak China akan menurunkan sekitar 10% harga dunia komoditi yang terkait. Substitusi dan realokasi lahan antar negara, penurunan harga biji penghasil minyak akan meningkatkan produksi sereal dunia sebesar 7,7 ribu ton pada tahun 2019. Kombinasi perbaikan neraca perdagangan sereal akan berdampak pada penurunan harga jagung dunia sebesar 5% (atau setara AS\$ 12/ton) serta penurunan harga gandum dunia sebesar 3% (atau setara AS\$ 8,5/ton).

Gambaran di atas menunjukkan tiga hal. Pertama, dua per tiga pengaruh China terhadap harga sereal dunia berasal dari impor biji penghasil minyak. Kedua, meskipun skenario pengurangan sebagian defisit perdagangan dilakukan China, dampak negatif terhadap harga dunia masih cukup signifikan, yaitu 10% pada biji penghasil minyak, 5% pada biji-bijian kasar, dan 3% pada gandum. Ketiga, pengaruh China terhadap harga dunia dapat menekan defisit perdagangan di masa mendatang sebagaimana diproyeksikan akan melebihi periode 2006-10.

4.1.2. Prospek Pasar

Outlook produksi, konsumsi, ekspor, impor, stok, dan harga didasarkan data rata-rata 2010/11-2013/2014 serta estimasi 2012/2013 yang dipublikasikan OECD/FAO (2013). Produksi minyak nabati dunia pada tahun dasar diperkirakan sebesar 156,2 ribu ton, dimana 25% berasal dari negara-negara maju/NM (39,8 ribu ton) dan 75% berasal dari negara-negara berkembang/NB (116,4 ribu ton). Pada tahun 2019 diproyeksikan produksi minyak nabati akan meningkat 16% atau menjadi 181,2 ribu ton, atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,1%/tahun selama periode outlook. Negara-negara maju diharapkan mengalami kenaikan produksi sebesar 12,1% atau menjadi 44,6 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,9%/tahun, sedangkan NB diharapkan mengalami kenaikan sebesar 17,3% atau menjadi 136,5 ribu ton dengan laju pertumbuhan rata-rata sebesar 2,1%/tahun (Tabel 4.1.).

Tabel 4.1 Outlook Minyak Nabati Dunia

| Uraian | | Rata-rata 2010/11- 2013/14 Est. 2012/13 | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 | 2017/18 | 2018/19 | 2019/20 | Peningkatan | |
|---------------------------|---------|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|-------|
| Dunia | | | | | | | | | | | |
| Produksi | 000 ton | 156,2 | 163,3 | 166,9 | 170,9 | 174,3 | 177,5 | 181,2 | 184,6 | 25 | 16,0% |
| Berasal dari minyak sawit | 000 ton | 52,1 | 55,7 | 56,9 | 58,2 | 59,4 | 60,6 | 61,9 | 63,1 | 9,8 | 18,8% |
| Konsumsi | 000 ton | 154,9 | 163,7 | 167,9 | 170,6 | 174,9 | 178,3 | 181,8 | 185,3 | 26,9 | 17,4% |
| Pangan | 000 ton | 108,4 | 133,6 | 137 | 138,6 | 141,2 | 143,4 | 145,8 | 148,1 | 37,4 | 34,5% |
| Biofuel | 000 ton | 19,4 | 21 | 21,5 | 22,5 | 24 | 25,1 | 26,2 | 27,1 | 6,8 | 35,1% |
| Ekspor | 000 ton | 41,8 | 65,6 | 66 | 67,5 | 68,5 | 70,1 | 71,5 | 73,1 | 29,7 | 71,1% |
| Stok Akhir | 000 ton | 21,3 | 22,1 | 22 | 23,1 | 23,5 | 23,6 | 23,8 | 24,1 | 2,5 | 11,7% |
| Harga ^{*)} | AU\$/t | 1.206,6 | 1.141,4 | 1.038,3 | 1.077,6 | 1.065,2 | 1.097,7 | 1.104,9 | 1.117,6 | -101,7 | -8,4% |
| Negara Maju | | | | | | | | | | | |
| Produksi | 000 ton | 39,8 | 40,5 | 41,2 | 42,3 | 43,1 | 43,7 | 44,6 | 45,4 | 4,8 | 12,1% |
| Konsumsi | 000 ton | 46,9 | 47,7 | 48,3 | 48,9 | 49,8 | 50,6 | 51,3 | 52,1 | 4,4 | 9,4% |
| Stok Akhir | 000 ton | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,4 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,6 | 0,1 | 2,9% |
| Negara Berkembang | | | | | | | | | | | |
| Produksi | 000 ton | 116,4 | 122,8 | 125,7 | 128,6 | 131,2 | 133,8 | 136,5 | 139,2 | 20,1 | 17,3% |
| Konsumsi | 000 ton | 108 | 116 | 119,5 | 121,7 | 125,1 | 127,7 | 130,5 | 133,2 | 22,5 | 20,8% |
| Stok Akhir | 000 ton | 17,9 | 18,8 | 18,7 | 19,7 | 20 | 20,1 | 20,3 | 20,5 | 2,4 | 13,4% |

*) Harga rata-rata tertimbang dari minyak nabati berasal dari sawit di pelabuhan Eropa

Sumber: OECD/FAO (2013)

Produksi minyak nabati asal sawit diharapkan mencapai 61,9 ribu ton pada tahun 2019 atau naik sebesar 18,8% dari tahun dasar sebesar 52,1 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,1%/tahun. Diharapkan pangsa produksi minyak nabati NM dan NB tetap pada tahun 2019, yaitu 25% dan 75%. Hal ini menunjukkan produksi masih terkonsentrasi pada 8 produsen utama, yaitu Indonesia, Malaysia, China, EU-27, AS, Argentina, Brazil, dan India (OECD/FAO 2013) yang kontribusinya 75% dari total produksi sepanjang periode proyeksi.

Konsumsi minyak nabati dunia diharapkan naik menjadi 181,8 ribu ton pada tahun 2019 atau meningkat sebesar 17,4% dari tahun dasar, yaitu 154,9 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,1%/tahun selama periode *outlook*. Konsumsi minyak nabati di NM diharapkan naik dari 46,9 ribu pada tahun dasar menjadi 51,3 ribu ton pada tahun 2019 atau naik 9,4% atau tumbuh dengan laju rata-rata 1,5%/tahun. Sementara, konsumsi minyak nabati di NB diharapkan naik dari tahun dasar sebesar 108 ribu ton menjadi 130,2 ribu ton pada tahun 2019 atau naik 20,8% atau tumbuh dengan laju rata-rata 2,3%/tahun. Diharapkan pada tahun 2019 terjadi perubahan pangsa konsumsi di NM dari 28% naik menjadi 30%, sedangkan di NB terjadi penurunan dari 72% menjadi 70%.

Penggunaan minyak nabati untuk pangan di dunia pada tahun 2019 diharapkan mengalami kenaikan sebesar 34% atau dari 108,4 ribu ton menjadi 145,8 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,7%/tahun. Sementara penggunaan minyak nabati untuk produksi biodiesel di dunia diharapkan meningkat 35,1% atau dari 19,4 ribu ton pada tahun dasar menjadi 26,2 ribu ton pada tahun 2019 atau tumbuh dengan laju rata-rata 4,7%/tahun.

Ekspor minyak nabati dunia diharapkan naik secara drastis, yaitu sebesar 71,1% pada tahun 2019 atau naik dari 41,8 ribu ton pada tahun dasar menjadi 71,5 ribu ton atau tumbuh dengan laju rata-rata 1,8%/tahun. Harapannya, stok akhir minyak nabati dunia diproyeksikan akan naik 11,7% pada tahun 2019 atau naik dari 21,3 ribu ton pada tahun dasar menjadi 23,8 ribu ton pada 2019. Artinya stok minyak nabati dunia tumbuh dengan laju rata-rata sebesar 1,7%/tahun. Stok minyak nabati di NM diharapkan naik tipis sebesar 2,9% atau meningkat dari 3,4 ribu ton pada tahun dasar menjadi 3,5 ribu ton pada tahun 2019. Peningkatan stok ini diharapkan dapat meningkatkan pangsa stok minyak nabati NM dari 15% menjadi 16% atau mengalami pertumbuhan dengan laju rata-rata sebesar 1,7%/tahun. Sementara peningkatan stok minyak nabati di NB diharapkan mencapai 13,4% atau naik dari 17,9 ribu ton pada tahun dasar menjadi 20,3 ribu ton pada tahun 2019 atau mengalami pertumbuhan dengan laju rata-rata 1,8%/tahun. Perubahan ini akan menurunkan pangsa stok di NB dari 85% menjadi 84%.

Seiring dengan proyeksi peningkatan produksi minyak nabati di dunia, maka diharapkan akan terjadi penurunan harga minyak nabati di dunia pada tahun 2019. Harga minyak nabati dunia diharapkan turun sebesar 8,4% dari tahun dasar, yaitu turun sebesar AU\$ 101,7 per ton atau dari AU\$ 1.206,6 per ton

menjadi AU\$ 1.104,9 per ton. Hal ini menunjukkan bahwa harga minyak nabati dunia diharapkan tumbuh menurun dengan laju rata-rata 0,02%/tahun selama periode *outlook*.

4.2. Outlook Pasar *Minyak Goreng Domestik*

4.2.1 Lingkungan Strategis Domestik

Minyak goreng yang merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat karena dibutuhkan oleh rumahtangga setiap hari. Gejolak kenaikan harga akibat kelangkaan pasokan minyak goreng akan berdampak secara sosial dan ekonomi bahkan politik. Saat ini minyak goreng yang dominan dikonsumsi berasal dari minyak sawit menggantikan minyak kelapa. Hal ini berkaitan dengan keunggulan dari kelapa sawit terutama dalam produktivitas usahatani. Kecenderungan yang ada menunjukkan kedepan konsumsi minyak goreng untuk makanan didominasi oleh minyak sawit, sehingga dalam outlook ini bahasan akan hanya difokuskan kepada minyak goreng sawit.

Beruntung Indonesia memiliki potensi produksi minyak sawit dan bahkan sejak tahun 2006 telah menjadi produsen minyak sawit terbesar di dunia. Pada kondisi demikian bahan baku CPO sawit bagi minyak goreng cukup melimpah. Namun, persaingan dalam permintaan akan CPO minyak sawit terus meningkat sejalan dengan makin banyaknya produk turunan bernilai tinggi yang dihasilkan dari minyak sawit, antara lain bio diesel.

Industri kelapa sawit saat ini telah berperan sebagai pengungkit pembangunan di Indonesia secara nasional dan regional. Industri kelapa sawit mempunyai keterkaitan yang besar baik ke sektor hulu, sektor hilir, industri lainnya (Drajat.2014). Produk minyak sawit juga merupakan sumber pangan, pakan dan energi. Minyak sawit mempunyai keterkaitan pohon industri yang sangat luas. Disamping minyak goreng produk olahan yang berbahan baku minyak sawit yang dikenal luas antara lain margarin, ice cream, oleo-kimia, sabun, detergen, kosmetik, cookies dan bio diesel.

Saat ini minyak sawit merupakan salah satu komoditi ekspor utama Indonesia, bahkan di sektor pertanian sawit merupakan sumber devisa utama. Dalam tahun 2012 nilai ekspor produk minyak sawit berupa CPO dan CPO olahan mencapai US\$ 18.602.168 mengalami peningkatan yang cukup besar dibandingkan tahun 2008 sebesar US\$ 12.375.571. Disamping itu, industri sawit telah berperan dalam penyediaan tenaga kerja dan sumber pendapatan petani.

Sejalan dengan prospeknya pemerintah telah memaksimalkan potensi tersebut melalui peningkatan produksi minyak sawit. Dalam 10 tahun terakhir (2004-2013) produksi minyak sawit meningkat dari 11,81 juta ton menjadi 24,43 juta ton atau peningkatan dengan laju 8,99%/tahun (Tabel 4.2.). Perkebunan sawit telah menyebar dari semula hanya di beberapa provinsi berkembang jke lebih dari 21

provinsi di Indonesia. Hal ini menunjukkan semakin banyak masyarakat yang terlibat dan menikmati manfaat ekonomi dari industri minyak sawit (Sipayung, 2012).

Tabel 4.2 Perkembangan Produksi Minyak Sawit, 2004-2013

| tahun | Produksi (juta ton) |
|----------------|---------------------|
| 2004 | 11.807 |
| 2005 | 11.865 |
| 2006 | 16.500 |
| 2007 | 17.373 |
| 2008 | 19.806 |
| 2009 | 19.324 |
| 2010 | 21.958 |
| 2011 | 23.097 |
| 2012 | 23.521 |
| 2013 | 24.432 |
| Laju (%/tahun) | 8,99 |

4.2.2 Produksi Konsumsi Minyak Goreng Sawit

Dalam sepuluh tahun terakhir penggunaan minyak goreng meningkat dari 1969 ribu ton pada tahun 2004 menjadi 5797 ribu ton pada tahun 2013. Terjadi fluktuasi konsumsi minyak goreng sawit terutama akibat adanya penurunan drastis pada tahun 2005 dan tahun 2009, pada tahun tahun lainnya terutama sejak tahun 2006 konsumsi minyak goreng sawit meningkat secara gradual. Peningkatan tersebut disebabkan terutama karena peningkatan permintaan langsung rumah tangga dan permintaan industri olehan makanan yang terus meningkat.

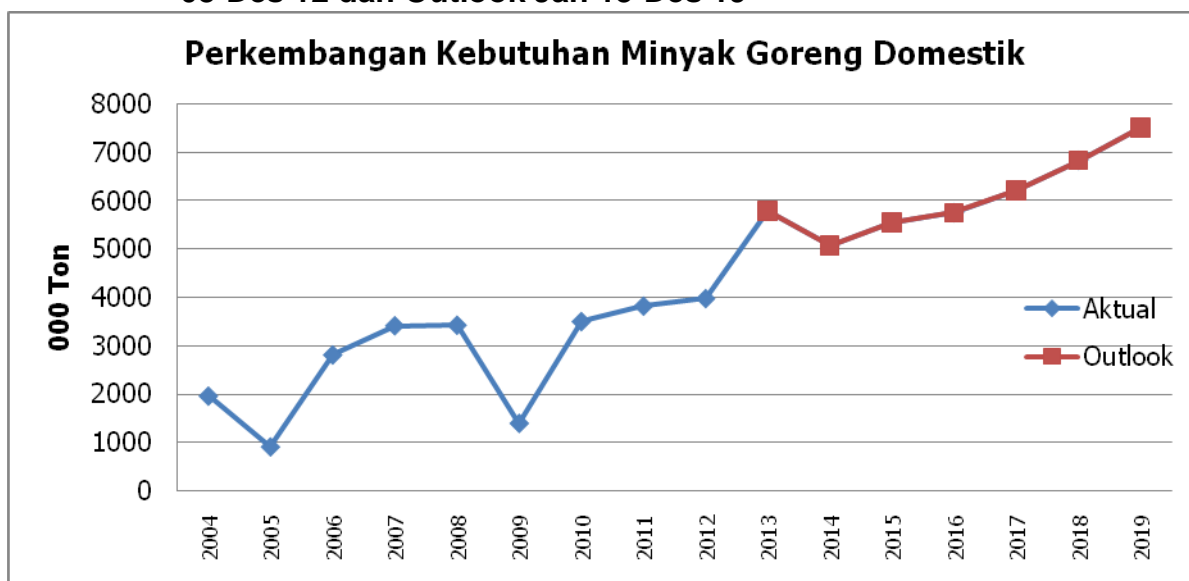
Dalam tahun terakhir (2004-2013) rata-rata kebutuhan minyak goreng adalah 3,11 juta ton. Kebutuhan minyak goreng selama 2004-13 tumbuh dengan laju rata-rata 12,5%/tahun (Tabel 4.3.).

Dari hasil proyeksi dihasilkan kebutuhan minyak goreng selama periode outlook tumbuh dengan laju rata-rata 7,6%/tahun. Kenaikan sebesar 4,41 juta ton atau 142% dari tahun dasar (Tabel 4.3 dan Gambar 4.1.).

Tabel 4.3 Aktual penggunaan Minyak Goreng Tahun 2004-2013 dan Proyeksi Permintaan Tahun 2014-2019

| Tahun | Kebutuhan Minyak Goreng (000 ton) |
|-----------------------|-----------------------------------|
| Aktual | |
| 2004 | 1969 |
| 2005 | 920 |
| 2006 | 2819 |
| 2007 | 3423 |
| 2008 | 3435 |
| 2009 | 1407 |
| 2010 | 3510 |
| 2011 | 3829 |
| 2012 | 3985 |
| 2013 | 5797 |
| Proyeksi | |
| 2014 | 5082,4 |
| 2015 | 5567,49 |
| 2016 | 5759,33 |
| 2017 | 6224,47 |
| 2018 | 6840,71 |
| 2019 | 7519,88 |
| Laju 2014-2019 (%/th) | 7,6 |

Gambar 4.1 Perkembangan Kebutuhan Minyak Goreng Domestik, Aktual Jan 08-Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19

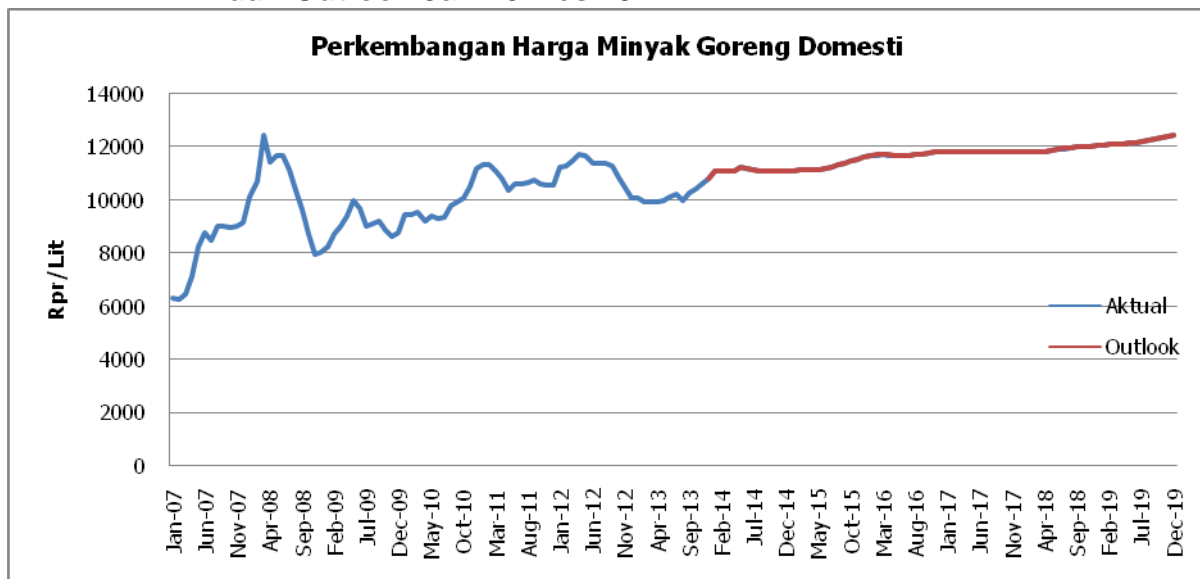


4.2.3 Harga Minyak Goreng

Berdasarkan kecenderungan data bulanan harga minyak goreng curah domestik yang dipublikasikan Kementerian Perdagangan, dilakukan *outlook* menggunakan fungsi persamaan tren untuk memproyeksikan besaran harga minyak goreng domestik selama periode *outlook*. Berdasarkan data aktual rata-rata per tahun, diketahui bahwa harga minyak goreng tumbuh dengan laju rata-rata 3,7%/tahun selama 2007-2014 (April). Selama periode *outlook*, harga minyak goreng tumbuh meningkat dengan laju lebih rendah, yaitu 1,8%/tahun selama 2014-19 (Gambar 4.2.)

Pertumbuhan harga minyak goreng domestik diharapkan stabil sepanjang periode *outlook*, sehingga diproyeksikan akan mengalami kenaikan sebesar 23,3% (naik Rp 2.305,-/liter) dari tahun dasar rata-rata 2007-14, atau naik dari rata-rata Rp 9.915,-/liter menjadi Rp 12.220,-/liter pada akhir tahun 2019. Peningkatan sebesar itu relatif wajar selama periode 6 tahun.

Gambar 4.2 Perkembangan Harga Minyak Goreng Domestik, Aktual Jan 08-Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19



BAB V

KEBIJAKAN GUNA MENJAMIN KETAHANAN PANGAN MINYAK GORENG

Dalam konteks komoditi minyak goreng, jaminan terbangunnya ketahanan pangan tercermin dari ketersediaan minyak goreng pada semua wilayah negara kesatuan RI, setiap saat/waktu dengan jumlah, mutu dan harga terjangkau oleh masyarakat. Sebagai negara dengan jumlah penduduk besar dan kondisi wilayah sebagai negara kepulauan, maka upaya menjamin ketahanan pangan minyak goreng tidak mudah. Untuk itu dibutuhkan strategi khusus dalam penyediaan, distribusi, stoknya dan kebijakan harga.

Dalam aspek penyediaan minyak goreng, tantangan dihadapkan kepada penyediaan bahan baku CPO untuk diolah menjadi minyak goreng bagi konsumsi dalam negeri. Hal ini berkaitan dengan peluang pasar ekspor yang besar yang mendorong pelaku usaha yang bergerak dibidang produksi CPO lebih memprioritaskan kepada orientasi ekspor. Dalam aspek distribusi, berkaitan dengan lokasi penyebaran industri/pabrik pengolahan minyak goreng dan sistem pemasaran minyak goreng. Untuk menjamin ketersediaan antar waktu juga diperlukan adanya sistem stok minyak goreng. Sedangkan kebijakan harga diperlukan untuk menjamin agar harga minyak goreng berada pada tingkat harga yang terjangkau oleh masyarakat.

Selama ini pemerintah telah memperhatikan dan menyusun kebijakan berkaitan dengan unsur unsur pokok terbangunnya ketahanan pangan tersebut. Dalam rangka terbangunnya jaminan bahan baku bagi industri pengolahan minyak goreng dilakukan melalui: (1) kebijakan kewajiban pasokan ke pasar dalam negeri atau Domestic Market Obligation (DMO), (2) penerapan pajak ekspor (PE) dan (3) subsidi kepada industri. Ketiga kebijakan tersebut bertujuan agar industri pengolahan minyak goreng memperoleh jaminan ketersediaan bahan baku CPO sehingga sasaran produksi minyak goreng yang dibutuhkan dapat dicapai. Dengan adanya suplai/ produksi minyak goreng sesuai permintaan maka juga berarti terbangunnya stabilisasi harga. Kebijakan ini relatif baik namun mempunyai sisi negatif yaitu menghambat upaya peningkatan ekspor, menurunkan pendapatan industri CPO domestik, menurunkan pendapatan petani dan penerimaan negara lebih rendah.

Dalam aspek distribusi dan penyediaan stok, kebijakan yang dilakukan adalah dilakukannya operasi pasar minyak goreng. Operasi pasar minyak goreng ditujukan dalam rangka menjaga agar harga minyak goreng agar tidak melewati harga eceran tertinggi (HET) yang ditetapkan. Penerapan operasi pasar minyak goreng dengan harga subsidi. Langkah ini dilakukan untuk menjamin masyarakat miskin dapat akses terhadap minyak goreng pada saat harga naik tajam, dilakukan kebijakan subsidi harga kepada orang miskin. Pertanyaan yang muncul dari kebijakan subsidi adalah apakah dalam pelaksanaan pemberian subsidi tersebut dapat tepat

sasaran?, dalam arti apakah subsidi tersebut benar benar dapat tepat sasaran dinikmati oleh kelompok miskin. Identifikasi kelompok sasaran dan cara menyalurkan subsidi akan menentukan keberhasilan dan efektifitas progam subsidi. Berdasarkan pengalaman bentuk operasi pasar seringkali kurang efektif karena bersifat terbuka sehingga sering dimanfaatkan oleh kelompok yang seharusnya tidak memperoleh subsidi. Adanya identitas sejenis kartu miskin akan membantu mengenali kelompok sasaran dan efektifitas pemberian subsidi.

Pada bagian lain, dibalik upaya membangun ketahanan minyak goreng juga terdapat pelaku lain yang berperan dalam menyediakan bahan baku pembuatan minyak goreng yaitu pelaku usaha (petani) perkebunan kelapa sawit yang memproduksi CPO. Dengan adanya kebijakan kewajiban penyediaan bahan baku CPO minyak goreng, pada kondisi harga CPO naik maka kebijakan tersebut berpotensi merugikan pelaku usaha perkebunan tersebut. Untuk itu dalam menjaga keserasian jaminan ketersediaan bahan bau CPO perlu adanya kebijakan kompensasi kerugian dalam bentuk insentif yang diberikan bagi pelaku usaha perkebunan.

BAB VI PENUTUP

Minyak goreng yang merupakan salah satu kebutuhan pokok masyarakat karena dibutuhkan oleh rumah tangga setiap hari. Gejolak kenaikan harga akibat kelangkaan pasokan minyak goreng akan berdampak secara sosial dan ekonomi bahkan politik. Kecenderungan yang ada menunjukkan kedepan konsumsi minyak goreng untuk makanan didominasi oleh minyak sawit, sehingga memungkinkan terjaminnya pasokan bahan baku minyak goreng sawit. Pemerintah melalui kewenangannya mengatur agar suplai bahan baku minyak sawit untuk pemenuhan industri dan konsumsi dapat terjamin, disisi lain ekspor dapat berjalan sehingga devisa yang dihasilkan dapat diperoleh sesuai yang direncanakan. Melalui *outlook* ini diharapkan dijadikan sebagai masukan dalam perencanaan bisnis dan pengembangan minyak goreng ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

BKP dan Kementan. 2005-2013. Neraca Bahan Makanan.

Dradjat, Bambang. 2014. *Industri Kelapa Sawit Di Indonesia: Kemitraan Antara Perusahaan Kelapa Sawit Dan Petani Di Indonesia*. PT Riset Perkebunan Nusantara Bogor.

Index Mundi. 2014. Commodities: Vegetable Oils and Protein Meal.
<http://www.indexmundi.com/commodities/>. 19 April 2014.

FAO. 2014. *FAOSTAT: Production*. 28 Mei 2014. <http://www.fao.org>.

OECD/FAO. 2013. *Oilseeds and Oilseed Products*. OECD-FAO Agricultural Outlook 2013.

Sipayung, Tungkot. 2012. *Ekonomi Agribisnis Minyak Sawit*. IPB. Press.

Wayan susila. 2011. *Analisis Kebijakan CPO dan Minyak Goreng*, 19 april 2014.
<http://wayansusila.wordpress.com/2011/04/22/analisis-kebijakan-perdagangan-cpo-dan-minyak-goreng>

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN BAWANG MERAH 2015-2019



**PUSAT KEBIJAKAN PERDAGANGAN DALAM NEGERI
BADAN PENKAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN
KEMENTERIAN PERDAGANGAN
2014**

OUTLOOK BAWANG MERAH

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| DAFTAR ISI..... | i |
| DAFTAR TABEL..... | ii |
| DAFTAR GAMBAR..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL..... | 2 |
| 2.1. Produksi Bawang Merah Dunia | 2 |
| 2.2. Perdagangan Bawang Merah Dunia..... | 3 |
| 2.3. Harga Internasional Bawang Merah..... | 6 |
| BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK | 8 |
| 3.1. Produksi dan Konsumsi Bawang Merah Indonesia..... | 8 |
| 3.2. Harga Bawang Merah Indonesia | 10 |
| 3.3. Perbandingan Harga Bawang Merah Indonesia dan Internasional | 12 |
| BAB IV OUTLOOK PASAR BAWANG MERAH 2015-2019 | 14 |
| 4.1. Outlook Pasar Bawang Merah Domestik..... | 14 |
| 4.2. Outlook Pasar Bawang Putih Global..... | 15 |
| BAB V TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN..... | 17 |
| 5.1. Tinjauan Kebijakan Bawang Merah..... | 17 |
| 5.2. Sistem Resi Gudang Untuk Bawang Merah..... | 20 |
| 5.3. Opsi Kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan. | 24 |
| BAB VI CATATAN PENUTUP | 27 |
| DAFTAR PUSTAKA | 29 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 2.1 Produksi Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia | 2 |
| Tabel 2.2 Ekspor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia | 4 |
| Tabel 2.3 Impor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia..... | 5 |
| Tabel 3.1 Margin Harga Bawang Merah Antara Produsen dengan Pedagang Eceran | 12 |
| Tabel 4.1 Perkiraan Produksi Bawang Merah Tahun 2014-2019..... | 14 |
| Tabel 4.2 Perkiraan Konsumsi Bawang Merah Tahun 2014-2019..... | 15 |
| Tabel 5.1 Kebijakan Pemerintah yang Terkait Bawang Merah | 17 |
| Tabel 5.2 Kebijakan Beberapa Negara Dalam Perdagangan dan Produksi Pertanian..... | 23 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|----|
| Gambar 2.1 Harga Internasional Bawang Merah dari Tahun 1961-2012..... | 7 |
| Gambar 3.1 Grafik Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia..... | 8 |
| Gambar 3.2 Sebaran Produksi Bawang Merah Indonesia | 10 |
| Gambar 3.3 Harga Bawang Merah Bulanan Indonesia di Tingkat Eceran..... | 11 |
| Gambar 3.4 Perbandingan Harga dan Produksi Triwulanan Bawang Merah Indonesia | 12 |
| Gambar 3.5 Perbandingan Harga Bawang Merah Indonesia dan Internasional | 13 |
| Gambar 4.1 Perkiraan Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia, Tahun 2014-2019 | 15 |
| Gambar 5.1 Prospek dan Kebijakan Bawang Merah | 26 |

BAB I

PENDAHULUAN

Bawang merah merah merupakan salah satu komoditi pangan penting di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan bawang merah menjadi salah satu komoditi yang dikonsumsi setiap hari oleh penduduk. Walaupun bukan merupakan bahan konsumsi utama, tetapi menjadi penting karena digunakan sebagai bahan bumbu yang selalu digunakan dalam makanan sehari-hari.

Bawang merah juga merupakan komoditi yang permintaannya cukup tinggi sebagai bahan baku industri. Industri makanan seperti mie instant, saos, makanan ringan, dan beberapa industri makanan lainnya memerlukan bawang merah sebagai bahan baku penunjang.

Indonesia memang merupakan produsen bawang merah, bahkan volume produksinya melebihi volume konsumsi. Akan tetapi sampai saat ini Indonesia tidak bisa terlepas dari kebijakan impor dengan volume yang sangat tinggi.

Permasalahan lain dari bawang merah adalah harga domestik yang jauh lebih tinggi dari harga internasional. Selain harga yang tinggi, komoditi bawang merah juga menghadapi fluktuasi harga yang cukup tinggi.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pandangan mengenai komoditas bawang merah dalam jangka menengah dari aspek penawaran dan permintaan (*supply-demand*). Bagaimana kinerja sistem komoditas bawang merah dalam memenuhi kebutuhan konsumen dalam negeri menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam bahasan ini untuk memperoleh informasi yang komprehensif dalam memahami kompleksitas persoalan sistem komoditas bawang merah. Isu pemenuhan kebutuhan bawang merah (ketersediaan) dalam satu alur rantai nilai menjadi cara pandang yang digunakan mulai dari sub sektor hulu sampai ke hilir.

BAB II

DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Produksi Bawang Merah Dunia

Secara umum produksi bawang merah dunia terus meningkat. Dalam lima tahun terakhir, yaitu dari tahun 2007-2012, rata-rata peningkatan produksi bawang merah dunia mencapai 3% per tahun. Pada tahun 2012 produksi bawang merah dunia mencapai 82.9 juta ton. Apabila dibandingkan dengan 5 tahun sebelumnya, terjadi penurunan pertumbuhan di mana pada periode 2002-2007 rata-rata pertumbuhan mencapai 8% per tahun (Tabel 1).

Tabel 2.1 Produksi Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Juta Ton) | 2007 (Juta Ton) | 2012 (Juta Ton) | Share 2002 | Share 2007 | Share 2012 | Pertumbuhan per tahun (2002-2007) | Pertumbuhan per tahun (2007-2012) |
|-----------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---|---|
| 1 | China, mainland | 16.5 | 20.5 | 22.6 | 31% | 28% | 27% | 5% | 2% |
| 2 | India | 4.2 | 13.9 | 16.3 | 8% | 19% | 20% | 46% | 3% |
| 3 | United States of America | 3.2 | 3.6 | 3.3 | 6% | 5% | 4% | 3% | -2% |
| 4 | Iran (Islamic Republic of) | 1.5 | 2.0 | 2.3 | 3% | 3% | 3% | 6% | 2% |
| 5 | Russian Federation | 1.4 | 1.3 | 2.1 | 3% | 2% | 3% | -1% | 12% |
| 6 | Egypt | 0.8 | 1.5 | 2.0 | 1% | 2% | 2% | 19% | 7% |
| 7 | Turkey | 2.1 | 1.9 | 1.8 | 4% | 3% | 2% | -2% | 0% |
| 8 | Pakistan | 1.4 | 1.8 | 1.7 | 3% | 2% | 2% | 6% | -1% |
| 9 | Brazil | 1.2 | 1.4 | 1.5 | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| 10 | Netherlands | 0.8 | 1.1 | 1.4 | 2% | 1% | 2% | 7% | 5% |
| 11 | Nigeria | 0.6 | 1.2 | 1.4 | 1% | 2% | 2% | 19% | 2% |
| 12 | Mexico | 1.1 | 1.4 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 5% | -2% |
| 13 | Republic of Korea | 0.9 | 1.2 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 6% | 0% |
| 14 | Spain | 1.0 | 1.2 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 3% | 0% |
| 15 | Algeria | 0.4 | 0.8 | 1.2 | 1% | 1% | 1% | 17% | 9% |
| 16 | Bangladesh | 0.2 | 0.9 | 1.2 | 0% | 1% | 1% | 99% | 6% |
| 17 | Ukraine | 0.5 | 0.7 | 1.1 | 1% | 1% | 1% | 8% | 12% |
| 18 | Myanmar | 0.6 | 0.9 | 1.1 | 1% | 1% | 1% | 8% | 5% |
| 19 | Japan | 1.3 | 1.3 | 1.1 | 2% | 2% | 1% | 0% | -3% |
| 20 | Sudan (former) | 0.5 | 0.9 | 1.0 | 1% | 1% | 1% | 17% | 3% |
| 22 | Indonesia | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1% | 1% | 1% | 1% | 4% |
| | Lainnya | 11.6 | 12.8 | 15.2 | 22% | 18% | 18% | 2% | 4% |
| | Total Dunia | 52.7 | 73.1 | 82.9 | | | | 8% | 3% |

Sumber: FAOSTAT

Berdasarkan negara penghasilnya, China dan India merupakan dua negara produsen bawang merah terbesar di dunia. Pada tahun 2012, produksi bawang merah China dan India mencapai 27% dan 20% dari total produksi dunia, sehingga hampir setengah dari produksi bawang merah dunia dihasilkan dari kedua negara tersebut. Hal tersebut menimbulkan resiko dalam sistem perdagangan bawang merah dunia apabila terjadi sesuatu yang menyebabkan kegagalan produksi di dua negara tersebut.

Sementara itu posisi Indonesia sebagai penghasil bawang merah ada di peringkat ke-22 dengan total produksi hanya mencapai 1% dari total produksi dunia. Akan tetapi apabila melihat pertumbuhan rata-rata dalam 5 tahun terakhir justru mengalami peningkatan mencapai 4% per tahun, apabila dibandingkan dengan 5 tahun sebelumnya yang hanya mencapai 1% per tahun. Hal tersebut berbeda dengan kondisi rata-rata dunia dan beberapa negara penghasil bawang merah terbesar seperti China dan India yang dalam 5 tahun terakhir pertumbuhannya menurun dari 5 tahun sebelumnya, yang mungkin mengindikasikan sudah mencapai produksi yang stabil.

2.2. Perdagangan Bawang Merah Dunia

Bawang merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah apabila dibandingkan dengan produksinya. Rata-rata volume bawang merah yang diperdagangkan secara internasional hanya mencapai 8% dari total produksi dunia. Hal tersebut menunjukkan bahwa, sebagian besar negara produsen terbesar bawang merah merupakan negara konsumen terbesar juga, sehingga sebagian besar produksi tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Dalam table 2 dapat dilihat bahwa, negara pengekspor bawang merah terbesar adalah Belanda yang pada tahun 2012 mencapai 20% dari total ekspor dunia. Padahal dilihat dari produksinya, Belanda menempati peringkat ke-10 dunia yang hanya mencapai 2% dari produksi dunia. Lebih dari 90% total produksi bawang merah Belanda diperdagangkan secara internasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa konsumsi dalam negerinya sangat rendah.

Sementara itu negara produsen bawang merah terbesar yaitu China dan India menempati peringkat ke-3 dan ke-2 dalam volume ekspor. Ekspor India mencapai 16% dari total ekspor dunia, sementara China mencapai 11%. Ekspor India hanya mencapai 7% dari total produksinya, sementara China lebih rendah lagi yaitu 3%.

Tabel 2.2 Ekspor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribuan Ton) | 2007 (Ribuan Ton) | 2012 (Ribuan Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002- 2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007- 2012) (%) |
|-----------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | Netherlands | 681 | 880 | 1,327 | 16 | 15 | 20 | 6 | 13 |
| 2 | India | 589 | 1,009 | 1,110 | 14 | 18 | 16 | 14 | 2 |
| 3 | China, mainland | 259 | 645 | 742 | 6 | 11 | 11 | 30 | 4 |
| 4 | Egypt | 293 | 201 | 491 | 7 | 4 | 7 | -6 | 36 |
| 5 | Mexico | 245 | 290 | 370 | 6 | 5 | 5 | 4 | 7 |
| 6 | United States of America | 307 | 292 | 356 | 7 | 5 | 5 | -1 | 6 |
| 7 | Spain | 234 | 232 | 253 | 5 | 4 | 4 | 0 | 2 |
| 8 | Argentina | 152 | 217 | 212 | 4 | 4 | 3 | 9 | -1 |
| 9 | Peru | 44 | 86 | 177 | 1 | 2 | 3 | 19 | 26 |
| 10 | Pakistan | 53 | 10 | 173 | 1 | 0 | 3 | -16 | 419 |
| 11 | Yemen | 23 | 53 | 132 | 1 | 1 | 2 | 27 | 37 |
| 12 | Turkey | 139 | 180 | 120 | 3 | 3 | 2 | 6 | -8 |
| 13 | Poland | 94 | 115 | 112 | 2 | 2 | 2 | 4 | -1 |
| 14 | Chile | 39 | 67 | 86 | 1 | 1 | 1 | 14 | 7 |
| 15 | France | 55 | 41 | 84 | 1 | 1 | 1 | -5 | 26 |
| 16 | Germany | 51 | 63 | 84 | 1 | 1 | 1 | 5 | 8 |
| 17 | Iran (Islamic Republic of) | 74 | 199 | 75 | 2 | 3 | 1 | 34 | -16 |
| 18 | Saudi Arabia | 4 | 29 | 71 | 0.1 | 1 | 1 | 115 | 36 |
| 19 | Thailand | 23 | 68 | 71 | 1 | 1 | 1 | 40 | 1 |
| 20 | Tajikistan | 31 | 98 | 70 | 1 | 2 | 1 | 42 | -7 |
| 95 | Indonesia | 0.1 | 0.3 | 0.04 | 0.003 | 0.005 | 0.001 | 23 | -22 |
| | Lainnya | 870 | 936 | 655 | 20 | 16 | 10 | 2 | -8 |
| | Total Dunia | 4,259 | 5,714 | 6,772 | | | | 7 | 5 |

Sumber: FAOSTAT

Sementara itu, ekspor bawang merah Indonesia sangat rendah hanya mencapai 0.001% dari total ekspor dunia. Bahkan dalam lima tahun terakhir terjadi penurunan cukup tinggi. Pada tahun 2007 Indonesia mampu mengekspor sekitar 300 ton, tetapi di tahun 2012 hanya mencapai 40 ton (Tabel 2). Hal tersebut berbanding terbalik dengan angka produksi yang meningkat dalam lima tahun terakhir (Tabel 1).

Untuk impor, lima negara pengimpor bawang merah terbesar dunia adalah Malaysia, Rusia, Amerika Serikat, Jepang dan Inggris. Impor bawang merah Malaysia dan Rusia masing-masing mencapai 7% dari total impor dunia, sementara Amerika Serikat, Jepang dan Inggris masing-masing mencapai 6% dari total impor dunia (Tabel 3) . Dari kelima negara tersebut, dua negara yaitu Amerika Serikat dan Rusia termasuk ke dalam lima besar negara penghasil bawang merah dunia. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan dalam negeri di kedua negara produsen tersebut sangat tinggi.

Sementara itu Indonesia menduduki peringkat ke-22 dalam impor bawang merah. Pada tahun 2012, impor bawang merah Indonesia mencapai 75 ribu ton. Bahkan dalam 5 tahun terakhir terjadi peningkatan yang sangat tinggi, yaitu rata-rata mencapai 48% per tahun.

Tabel 2.3 Impor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribu Ton) | 2007 (Ribu Ton) | 2011 (Ribu Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|----|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | Malaysia | 303 | 396 | 454 | 8 | 7 | 7 | 6 | 4 |
| 2 | Russian Federation | 426 | 615 | 453 | 11 | 11 | 7 | 9 | -7 |
| 3 | United States of America | 270 | 409 | 394 | 7 | 8 | 6 | 10 | -1 |
| 4 | Japan | 154 | 228 | 373 | 4 | 4 | 6 | 10 | 16 |
| 5 | United Kingdom | 263 | 363 | 357 | 7 | 7 | 6 | 8 | 0 |
| 6 | Saudi Arabia | 192 | 209 | 323 | 5 | 4 | 5 | 2 | 14 |
| 7 | Germany | 263 | 233 | 278 | 7 | 4 | 4 | -2 | 5 |
| 8 | Bangladesh | 69 | 96 | 268 | 2 | 2 | 4 | 8 | 44 |
| 9 | Netherlands | 108 | 126 | 205 | 3 | 2 | 3 | 3 | 16 |
| 10 | Canada | 158 | 155 | 178 | 4 | 3 | 3 | 0 | 4 |
| 11 | Sri Lanka | 134 | 164 | 178 | 3 | 3 | 3 | 5 | 2 |
| 12 | United Arab Emirates | 164 | 253 | 175 | 4 | 5 | 3 | 11 | -8 |
| 13 | Colombia | 36 | 45 | 128 | 1 | 1 | 2 | 5 | 47 |
| 14 | Belgium | 144 | 148 | 128 | 4 | 3 | 2 | 0 | -3 |
| 15 | Senegal | 52 | 96 | 126 | 1 | 2 | 2 | 17 | 8 |
| 16 | Viet Nam | 21 | 68 | 123 | 1 | 1 | 2 | 46 | 20 |
| 17 | France | 124 | 127 | 101 | 3 | 2 | 2 | 1 | -5 |
| 18 | Pakistan | 44 | 184 | 91 | 1 | 3 | 1 | 63 | -13 |

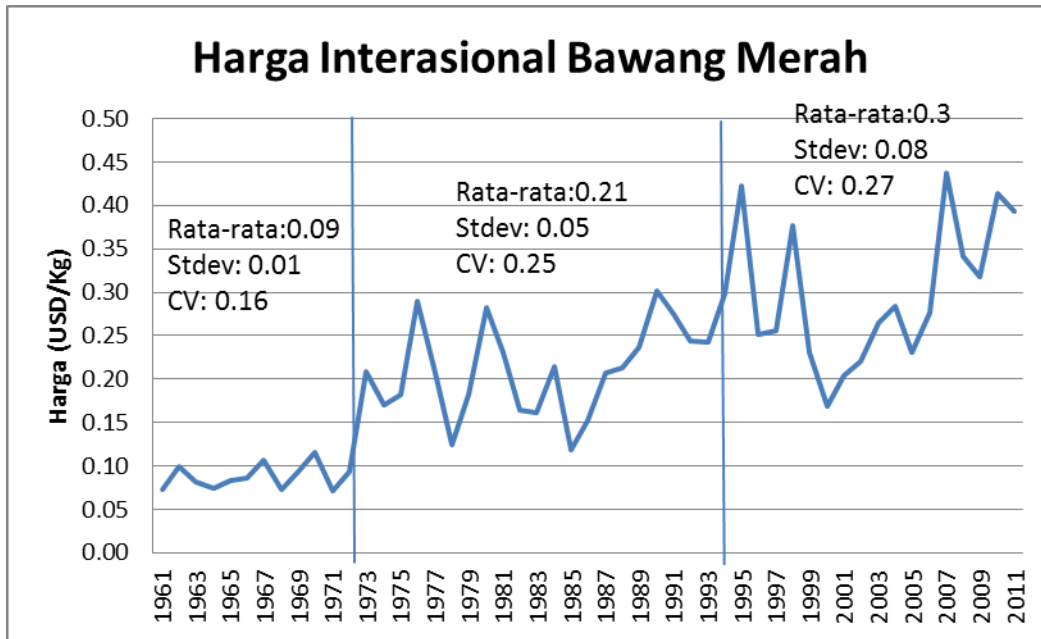
| | | | | | | | | | |
|-----------|--------------------|--------------|--------------|--------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| 19 | Poland | 44 | 76 | 85 | 1 | 1 | 1 | 15 | 3 |
| 20 | Thailand | 9 | 29 | 79 | 0 | 1 | 1 | 44 | 43 |
| 22 | Indonesia | 13 | 25 | 75 | 0 | 0 | 1 | 19 | 48 |
| | Lainnya | 1,013 | 1,373 | 1,816 | 25 | 25 | 28 | 7 | 8 |
| | Total Dunia | 4,003 | 5,419 | 6,388 | | | | 7 | 4 |

Sumber: FAOSTAT

Secara umum volume perdagangan bawang merah dunia mengalami peningkatan. Dalam lima tahun terakhir, dari 2007-2012, peningkatan mencapai 4-5% per tahun. Angka tersebut lebih tinggi dari angka peningkatan produksi bawang merah dunia yang hanya mencapai 3% per tahun. Hal tersebut menunjukkan bahwa, peningkatan perdagangan bawang merah dunia tidak hanya semata-mata dikarenakan peningkatan produksi dunia.

2.3. Harga Internasional Bawang Merah

Dalam 50 tahun terakhir, harga bawang merah dunia terus mengalami peningkatan. Berdasarkan kenaikannya, dalam 50 tahun terakhir dapat dibagi ke dalam tiga fase. Fase pertama adalah periode 1961-1972, di mana harga bawang merah masih rendah yaitu rata-rata mencapai US\$ 0.09/Kg. Kemudian fase kedua yaitu periode 1973-1994, di mana pada periode ini terjadi kenaikan sangat tinggi yaitu mencapai US\$ 0.21/Kg. Kemudian pada fase ketiga, yaitu 1995-2011, terjadi kenaikan kembali mencapai US\$ 0.3/Kg.



Gambar 2.1 Harga Internasional Bawang Merah dari Tahun 1961-2012

Sumber: FAOSTAT

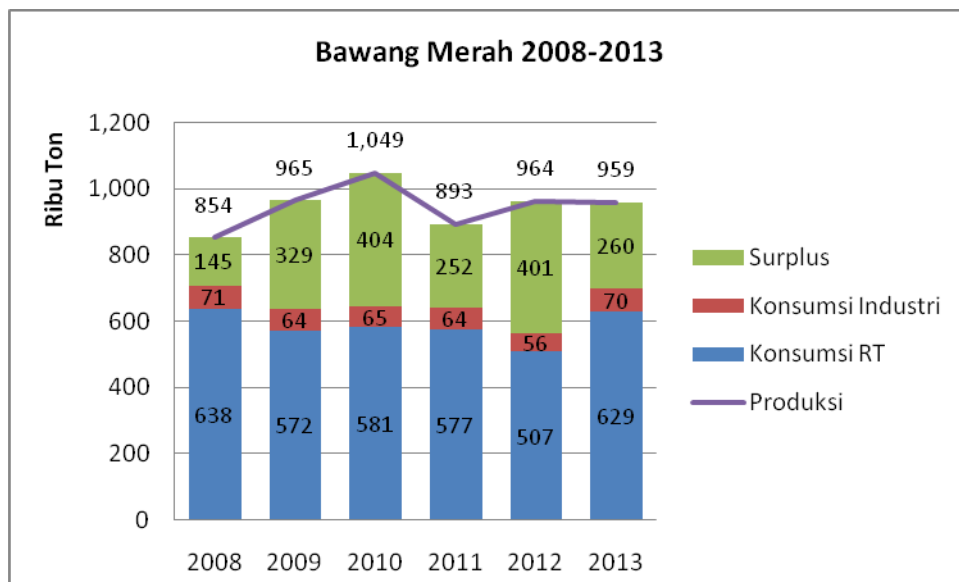
Keterangan: diambil dari harga ekspor negara pengekspor terbesar

Harga bawang merah tidak hanya meningkat dari nilainya saja, tetapi juga terus berfluktuasi. Hal tersebut dapat dilihat dari nilai *coefficient variance* (CV) yang pada periode pertama (1961-1972) mencapai 0.16. Kemudian meningkat cukup tinggi di fase kedua (1973-1994) dan ketiga (1995-2011) yaitu mencapai 0.25 dan 0.27.

BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Produksi dan Konsumsi Bawang Merah Indonesia

Dalam periode tahun 2008-2013, produksi bawang merah Indonesia secara umum meningkat sebesar 23%. Akan tetapi dalam periode tersebut terjadi fluktuasi. Dari tahun 2008 sampai 2010 terjadi peningkatan cukup tinggi dengan rata-rata mencapai 9% per tahun, dan pada tahun 2010 mencapai lebih dari 1 juta ton. Pada tahun 2011, terjadi penurunan cukup tinggi yaitu sebesar 15%, dimana produksi hanya mencapai 893 ribu ton. Kemudian pada tahun 2012 kembali terjadi kenaikan sebesar 8%, dan kembali meningkat sampai 1 juta ton di tahun 2013 menyamai produksi tahun 2010 (Gambar 3.1).



Gambar 3.1 Grafik Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia

Sumber: Kementan; BPS; Asosiasi Industri (Data Konsumsi Industri)

Sementara itu tingkat konsumsi bawang merah terbagi menjadi dua, yaitu konsumsi rumah tangga langsung dan konsumsi industri. Untuk konsumsi rumah tangga, tingkat konsumsi tertinggi terjadi pada tahun 2008, yaitu 637 ribu ton/tahun. Kemudian menurun di tahun-tahun berikutnya sampai dengan tahun 2012 yang hanya mencapai 507 ribu ton/tahun. Akan tetapi kembali meningkat cukup tinggi di tahun 2013 mencapai 628 ribu ton/tahun. Berdasarkan hasil

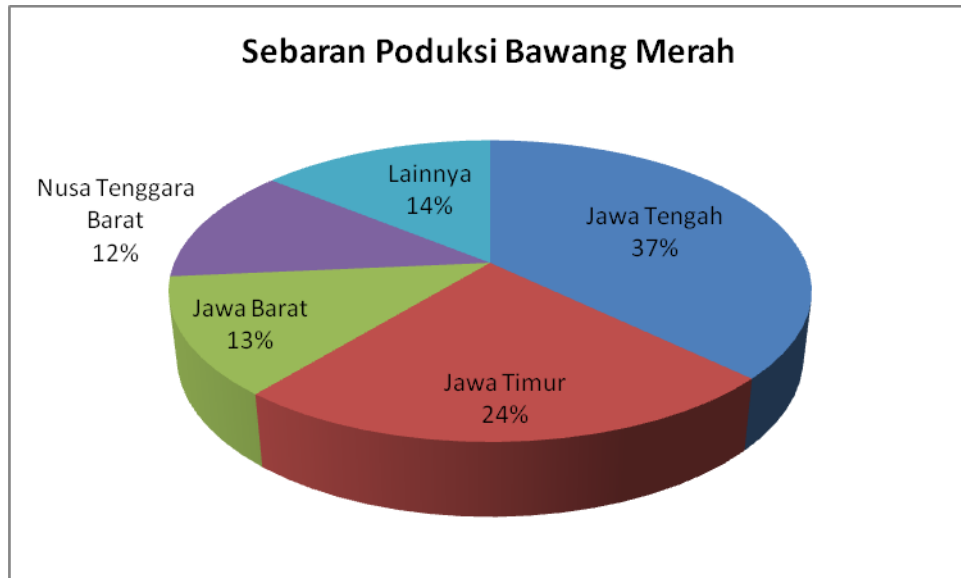
perhitungan asosiasi industri, tingkat konsumsi industri untuk bawang merah mencapai sekitar 10% dari total kebutuhan (Gambar 3.1).

Apabila dibandingkan dengan jumlah produksinya, dari tahun 2008-2013 Indonesia selalu mengalami surplus yang cukup besar untuk bawang merah (Gambar 3.2). Tingkat surplus tersebut lebih dipengaruhi oleh peningkatan produksi. Secara umum surplus bawang merah dari tahun 2008 mengalami peningkatan, dari sekitar 145 ton menjadi 260 ton.

Idealnya apabila mengalami surplus yang cukup besar dan terus meningkat, seharusnya ekspor Indonesia cukup besar dan meningkat juga. Akan tetapi seperti telah dijelaskan pada Bab 2, ekspor Indonesia sangat rendah dan menurun. Diperkirakan faktor kualitas dan manajemen rantai pasok menjadi salah satu hambatan ekspor hortikultura Indonesia.

Sebaliknya, volume impor justru cukup tinggi dan terjadi peningkatan. Apabila dibandingkan dengan tingkat konsumsi, pada tahun 2011 volume impor mencapai 13% dari tingkat konsumsi. Impor dilakukan pemerintah untuk menekan fluktuasi harga. Berdasarkan kondisi tersebut maka perlu perbaikan sistem manajemen dan pemantauan stok bawang merah Indonesia.

Berdasarkan wilayah produksinya, produksi bawang merah Indonesia bersifat sangat terpusat. Hanya ada 4 propinsi yang menjadi sentra produksi bawang merah Indonesia yaitu Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat. Sekitar 86% total produksi bawang merah Indonesia berasal dari keempat propinsi tersebut (Gambar 3.2). Berdasarkan hal tersebut, maka sistem logistik sangat berperan penting untuk mendistribusikan produk bawang merah dari keempat sentra produksi ke seluruh wilayah Indonesia.



Gambar 3.2 Sebaran Produksi Bawang Merah Indonesia

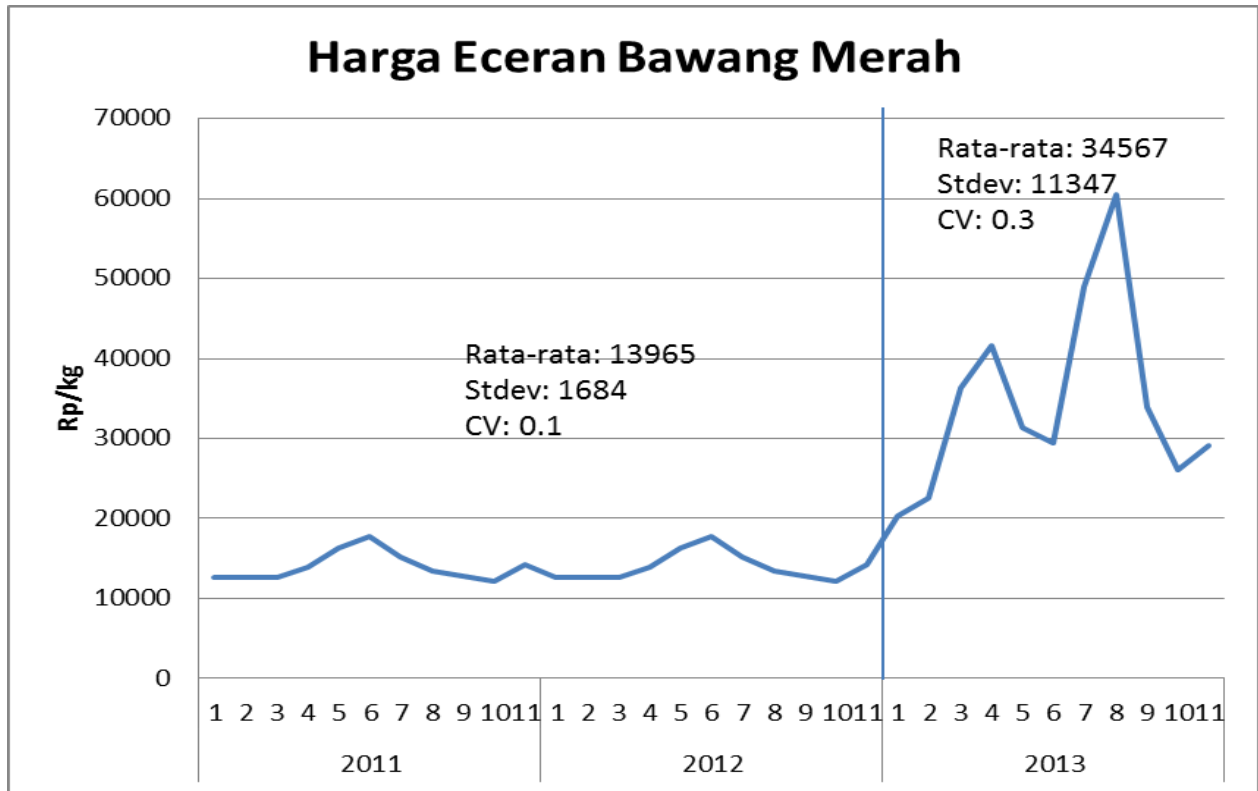
Sumber: BPS

3.2. Harga Bawang Merah Indonesia

Harga bawang merah Indonesia dari tahun 2011-2013 mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Peningkatan tersebut terutama terjadi di tahun 2013. Pada tahun 2011-2012 rata-rata harga bawang merah Indonesia di tingkat eceran mencapai Rp 13,965/Kg. Kemudian meningkat sekitar 150% mencapai Rp 34,567/Kg di tahun 2013 (Gambar 4).

Harga bawang merah di Indonesia tidak hanya meningkat dari sisi nilai tetapi juga makin berfluktuasi. Pada tahun 2011-2012 nilai CV harga bawang merah hanya mencapai 0.1. Kemudian meningkat tiga kali lipat di tahun 2013 mencapai 0.3 (Gambar 3.3).

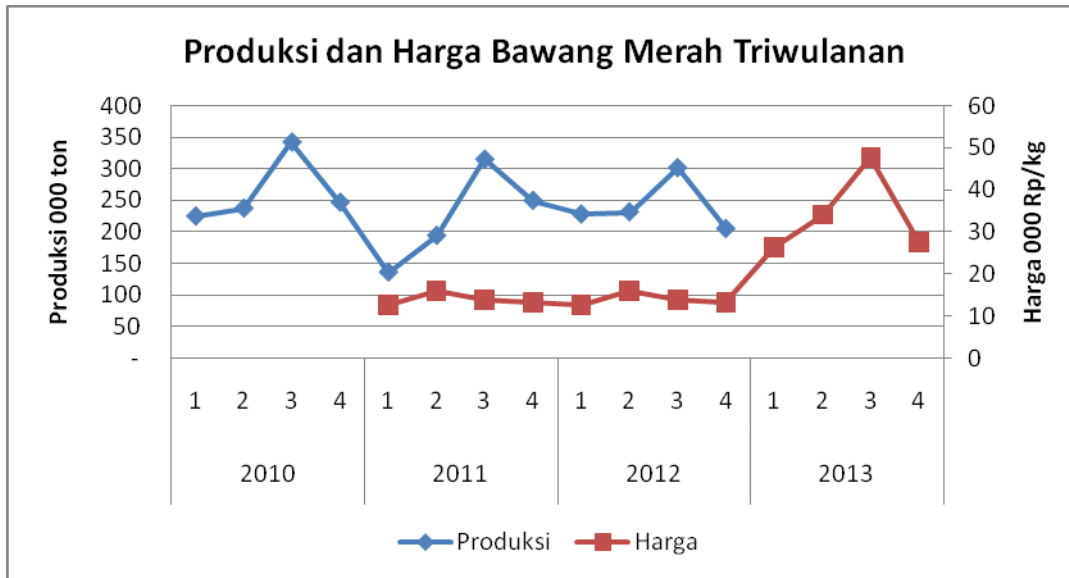
Meningkatnya nilai dan fluktuasi harga bawang merah di Indonesia mengindikasikan adanya sistem manajemen pasokan yang kurang baik. Indikasi ini dapat dilihat dari data produksi di mana secara agregat produksi tahun 2013 meningkat, yang seharusnya secara hukum ekonomi dengan peningkatan produksi harga menurun, tetapi justru sebaliknya harga meningkat sangat tajam.



Gambar 3.3 Harga Bawang Merah Bulanan Indonesia di Tingkat Eceran

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian

Sementara itu apabila fluktuasi harga dibandingkan dengan fluktuasi pasokan, hubungannya tidak begitu terlihat. Teori ekonomi hanya berlaku pada saat terjadi perubahan besar. Pada triwulan III tahun 2011 ketika terjadi peningkatan produksi yang signifikan, diikuti oleh penurunan harga, dan ketika produksi menurun sampai awal dan pertengahan 2012 harga kembali meningkat (Gambar 3.4).



Gambar 3.4 Perbandingan Harga dan Produksi Triwulanan Bawang Merah Indonesia

Sumber: Kementan; BPS

Efisiensi pemasaran bawang merah dapat dilihat dari besaran margin harga dari mulai harga produsen sampai ke harga eceran. Margin harga dari produsen sampai ke tingkat pedagang eceran bawang merah mencapai 11% di tahun 2012. Nilai tersebut menurun cukup tinggi dari dua tahun sebelumnya yaitu 2010 dan 2011 yang mencapai 45-46% (Tabel 4).

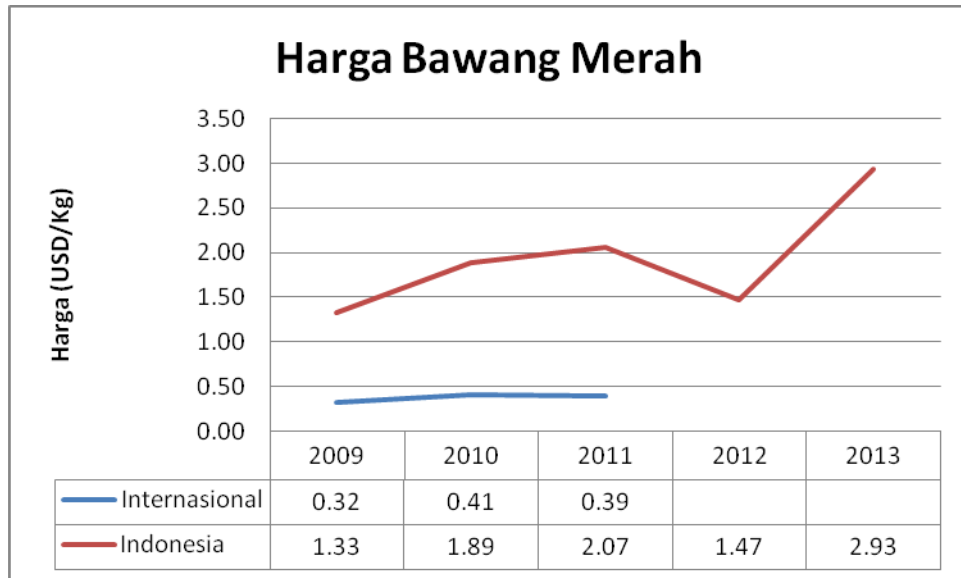
Tabel 3.1 Margin Harga Bawang Merah Antara Produsen dengan Pedagang Eceran

| Tahun | Margin | Persen Margin |
|-------|--------|---------------|
| 2009 | 1,751 | 16% |
| 2010 | 5,309 | 45% |
| 2011 | 5,993 | 46% |
| 2012 | 1,361 | 11% |

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian

3.3. Perbandingan Harga Bawang Merah Indonesia dan Internasional

Harga bawang merah Indonesia jauh lebih tinggi dari pada harga bawang merah internasional. Perbedaan tersebut terus meningkat. Pada tahun 2009, perbedaan harga mencapai 4.2 kali, kemudian meningkat mencapai 4.6 kali di tahun 2010 dan di tahun 2011 mencapai 5.2 kali (Gambar 3.5).



Gambar 3.5 Perbandingan Harga Bawang Merah Indonesia dan Internasional

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Kementerian Pertanian (data harga Indonesia); FAOSTAT (data harga internasional; ec.europa.eu (data kurs)

Keterangan: harga internasional diambil dari harga ekspor negara pengekspor terbesar

Perbedaan harga yang jauh lebih tinggi tersebut, menjadi salah satu faktor sulitnya ekspor bawang merah Indonesia, karena sulit bersaing di pasar internasional. Para pelaku bisnis bawang merah Indonesia akan lebih memilih pasar lokal daripada pasar untuk ekspor. Kondisi tersebut akan beresiko pada industri bawang merah Indonesia. Dengan adanya kebijakan pasar global, maka produk impor akan relatif lebih mudah masuk, sehingga produk bawang merah Indonesia akan kalah bersaing bahkan di negara sendiri.

BAB IV

OUTLOOK PASAR BAWANG MERAH 2015-2019

4.1. Outlook Pasar Bawang Merah Domestik

Berdasarkan data-data tahun 2008-2013, dapat diketahui bahwa perkembangan dalam 5 tahun terakhir menunjukkan:

- a) Produktivitas bawang merah meningkat sebesar 2% per tahun,
- b) Luas panen meningkat 1% per tahun.

Saat ini usaha peningkatan teknologi budidaya terus dilakukan, oleh karena itu untuk perkiraan ke depan dilakukan dengan menggunakan skenario adanya peningkatan produktivitas mencapai 3% per tahun akibat dari intervensi teknologi dan peningkatan luas panen 1% per tahun (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Perkiraan Produksi Bawang Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Produksi (Ton) |
|-------|----------------|
| 2014 | 999,815 |
| 2015 | 1,042,827 |
| 2016 | 1,087,688 |
| 2017 | 1,134,480 |
| 2018 | 1,183,284 |
| 2019 | 1,234,188 |

Sementara itu dari sisi konsumsi, terdapat dua jenis konsumsi yang diperhitungkan, yaitu konsumsi rumah tangga dan konsumsi industri. Berdasarkan hasil perhitungan dengan asosiasi industri, kebutuhan industri untuk bawang merah mencapai sekitar 10% dari total konsumsi.

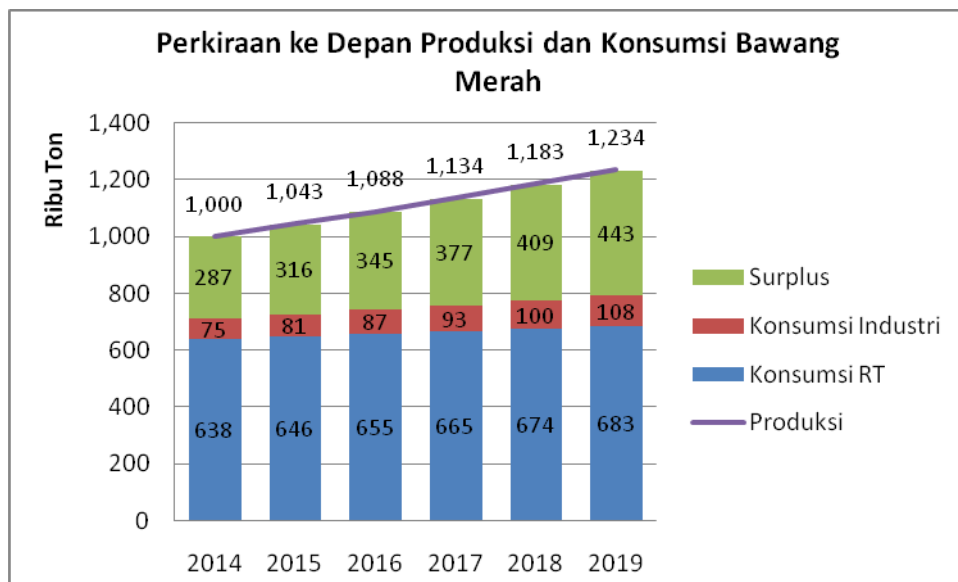
Untuk perkiraan volume konsumsi, diperhitungkan berdasarkan:

- 1) Pertumbuhan penduduk sebesar 1,4% per tahun (BPS)
- 2) Pertumbuhan industri makanan 7,5 % per tahun (BPS)

Tabel 4.2 Perkiraan Konsumsi Bawang Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Konsumsi | | |
|-------|--------------|----------|---------|
| | Rumah Tangga | Industri | Total |
| 2014 | 637,514 | 75,096 | 712,611 |
| 2015 | 646,440 | 80,728 | 727,168 |
| 2016 | 655,490 | 86,783 | 742,273 |
| 2017 | 664,667 | 93,292 | 757,958 |
| 2018 | 673,972 | 100,289 | 774,261 |
| 2019 | 683,408 | 107,810 | 791,218 |

Berdasarkan perhitungan perkiraan tersebut, maka hubungan produksi, konsumsi dan surplus bawang merah ke depan disajikan pada Gambar 4.1.



Gambar 4.1 Perkiraan Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia, Tahun 2014-2019

4.2. Outlook Pasar Bawang Putih Global

Berdasarkan kondisi-kondisi yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya dan perkiraan produksi dan konsumsi yang telah dibuat, maka dapat dirumuskan prospek ke depan.

A. Prospek Pasar Internasional

1. Harga internasional bawang merah mengalami peningkatan dan lebih berfluktuasi
2. Volume bawang merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah dibanding volume produksinya, yaitu hanya 8%.
3. Produksi bawang merah dunia meningkat, tetapi sangat tipis dan terkonsentrasi pada dua negara yaitu China dan India
4. Pengekspor bawang merah terkonsentrasi pada Belanda, China dan India

B. Prospek Pasar Domestik

1. Produksi bawang merah Indonesia mengalami peningkatan
2. Produksi sepanjang tahun tidak merata, puncak produksi terjadi pada triwulan ketiga
3. Harga bawang merah Indonesia terus meningkat dan semakin fluktuatif, harga tertinggi terjadi pada triwulan kedua
4. Harga bawang merah Indonesia jauh lebih tinggi daripada harga bawang merah internasional
5. Produksi bawang merah terkonsentrasi di Pulau Jawa

C. Evaluasi Kebijakan

1. Penetapan harga referensi tidak didukung dengan monitoring ketersediaan di sentra produsen dan konsumen
2. Kebijakan perdagangan tidak mendorong sistem produksi yang terstruktur
3. Sistem Resi Gudang berpotensi diterapkan pada bawang merah

BAB V

TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN

5.1. Tinjauan Kebijakan Bawang Merah

Untuk permasalahan kebijakan, sampai saat ini belum ada kebijakan ataupun peraturan yang khusus untuk bawang merah. Kebijakan bawang merah masuk dalam beberapa kebijakan yaitu tentang hortikultura dan pangan (Tabel 5.1).

Tabel 5.1 Kebijakan Pemerintah yang Terkait Bawang Merah

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|---|---------------------------------------|--|
| Peraturan Menteri Pertanian No. 60/Permentan/OT.140/9/2012 | Rekomendasi Impor Produk Hortikultura | <ol style="list-style-type: none">1. Memberikan kepastian dalam pelayanan pemberian RIPH bagi perusahaan yang melakukan impor produk hortikultura dan jaminan keamanan pangan produk hortikultura yang diimpor.2. Hanya perusahaan yang sudah memiliki surat persetujuan impor dari Menteri Perdagangan yang dapat melakukan impor produk hortikultura.3. Penerbitan RIPH mempertimbangkan berbagai faktor dan harus memenuhi syarat seperti kapasitas gudang, pengalaman importir, dan kepemilikan tempat penyimpanan (cold storage). <i>(tercantum pada pasal 3 dan 5)</i> |
| Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 dan Peraturan Menteri Perdagangan No 47/M-DAG/PER/8/2013 (Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013) | Ketentuan Impor Produk Hortikultura | <ol style="list-style-type: none">1. Setiap impor produk hortikultura hanya dapat dilakukan oleh Importir Produsen (IP) dan Importir Terdaftar (IT) Produk Hortikultura dan setiap persetujuan impor produk hortikultura harus mendapat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dari Kementerian Pertanian.2. Permohonan penerbitan IP, IT, dan Persetujuan Impor Produk |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|--|---|--|
| | | <p>Hortikultura kepada Kementerian Perdagangan hanya dilayani melalui sistem online (INATRADE) dan akan diselesaikan oleh Unit Pelayanan Perdagangan dengan waktu paling lama dua hari kerja setelah persyaratan dinyatakan lengkap.</p> <p>3. Setiap importasi produk hortikultura harus diverifikasi atau dilakukan penelusuran teknis impor di pelabuhan muat negara asal oleh surveyor yang ditunjuk.</p> <p>4. Importasi komoditas cabe dan bawang merah segar untuk konsumsi akan dilakukan dengan menggunakan harga referensi.</p> <p>5. Pengajuan izin impor produk hortikultura menggunakan sistem periodisasi per semester, dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama enam bulan, khusus untuk bawang merah dan cabe, permohonan Persetujuan Impor Produk Hortikultura dapat diajukan sewaktu-waktu dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama tiga bulan. <i>(tercantum pada pasal 3, 12, 16, 37 dan pada revisi permendag untuk pasal 13, 14 dan 14B)</i></p> |
| Keputusan Direktur Jenderal Dalam Negeri Nomor 118/PDN/KEP/10/2013 | Penetapan Harga Referensi Produk Hortikultura | <p>1. Harga referensi cabe merah besar/keriting ditetapkan sebesar Rp 26.300,-/kg (dua puluh enam ribu tiga ratus rupiah per kilogram)</p> <p>2. Harga referensi bawang merah segar untuk konsumsi ditetapkan sebesar Rp 25.700,-/kg (dua puluh lima ribu tujuh ratus rupiah per kilogram)</p> <p>3. Harga referensi digunakan sebagai instrumen importasi cabe merah besar/keriting, cabe rawit merah, dan bawang merah segar untuk konsumsi dengan mempertimbangkan masa panen dan ketersediaan stok dalam</p> |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|---|---------------------|--|
| <p>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010</p> | <p>Hortikultura</p> | <p>negeri.</p> <p>Tujuan : Untuk pembatasan modal asing dalam subsektor hortikultura.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan subsektor hortikultura termasuk usaha perbenihan hortikultura dan juga aturan bagi penanam modal asing yang akan berusaha di sektor hortikultura. 2. Penanaman modal asing hanya dapat dilakukan dalam usaha besar hortikultura dan besarnya penanaman modal asing dibatasi paling banyak 30%. <p><i>(tercantum pada pasal 131)</i></p> |
| <p>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012</p> | <p>Pangan</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai bentuk upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal yang dilakukan dengan penganekaragaman pangan dan pengutamakan produksi pangan dalam negeri 2. Ekspor Pangan Pokok hanya dapat dilakukan setelah terpenuhinya kebutuhan konsumsi Pangan Pokok dan Cadangan Pangan Nasional 3. Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. 4. Melindungi pendapatan dan daya beli petani dengan menjaga dan melakukan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok di tingkat produsen dan konsumen 5. Keamanan pangan sebagai upaya mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan sehingga aman untuk dikonsumsi. <p><i>(tercantum pada pasal 34, 36, 56, dan</i></p> |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|------------------------|---|--|
| | | 67) |
| Permentan No. 05/2012 | Pemasukan dan Pengeluaran Benih Hortikultura | Tujuan : Menjamin ketersediaan benih bermutu secara cukup dan berkesinambungan, menumbuhkembangkan industri benih dalam negeri, meningkatkan keragaman genetik dan menjaga keamanan hayati serta meningkatkan devisa negara |
| Permentan No. 38/2011 | Penilaian dan Pendaftaran Varietas Hortikultura | Tujuan : Melindungi konsumen dari perolehan benih yang performa atau keragaman varietasnya tidak sesuai dengan deskripsi dan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pendaftaran varietas |
| Permentan No. 48/2012 | Produksi, Sertifikasi, dan Pengawasan Peredaran Benih | Tujuan : Sebagai dasar hukum dalam pelayanan pelaksanaan produksi, sertifikasi dan pengawasan peredaran |

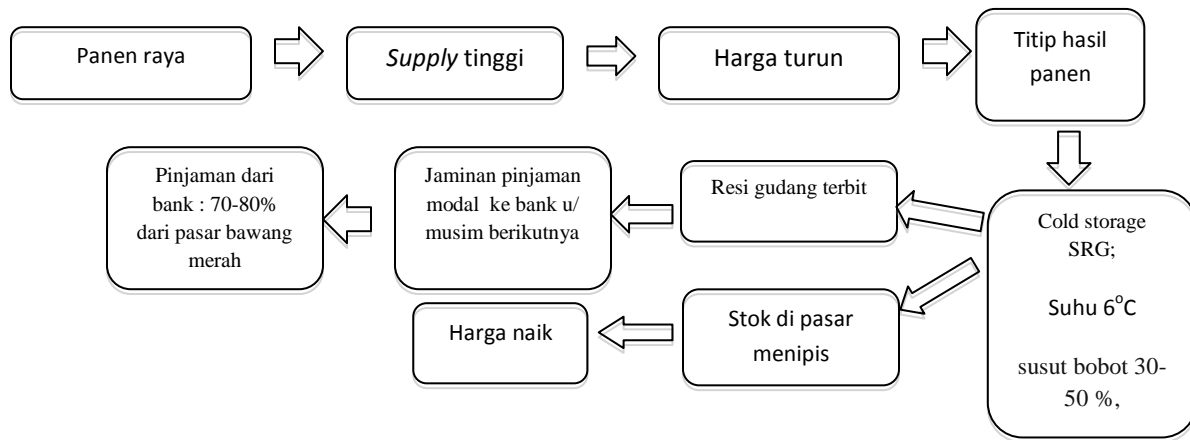
5.2. Sistem Resi Gudang Untuk Bawang Merah

Sistem Resi Gudang (SRG) yang ditetapkan di Indonesia berkaitan dengan penerbitan, pengalihan, penjaminan, dan penyelesaian transaksi resi gudang dan bermanfaat bagi kelompok usaha pertanian terutama agribisnis bawang. Regulasi SRG diatur dalam UU No. 9 Tahun 2006 dan diperbarui melalui UU No. 9 Tahun 2011. Undang-undang ini diajukan sebagai suatu solusi bagi para petani yang selama ini terkendala dalam memperoleh pembiayaan usaha. Karakter pelaku usaha pada agribisnis bawang tersebut pada umumnya (1) tidak memiliki agunan, (2) akses pembiayaan yang rendah, (3) terbatasnya informasi harga dan permintaan, (4) posisi tawar yang rendah, dan (5) membutuhkan dukungan likuiditas modal kerja.

Sistem Resi Gudang dapat dipergunakan sebagai jaminan (*collateral*) atau diterima sebagai bukti penyerahan barang dalam rangka pemenuhan kontrak derivatif yang jatuh tempo, sebagaimana terjadi dalam suatu kontrak berjangka. Dengan demikian sistem resi gudang dapat memfasilitasi pemberian kredit bagi dunia usaha dengan agunan inventori atau barang yang disimpan di gudang. Dalam sistem resi gudang, pembiayaan yang dapat diakses oleh pemilik barang tidak hanya berasal dari perbankan dan lembaga keuangan non-bank, tetapi juga dapat

berasal dari investor melalui derivatif resi gudang.

Terdapat 3 pihak dalam kegiatan sistem resi gudang, yakni : (1) pemilik barang sebagai pemegang resi gudang (petani, pedagang dan koperasi), (2) pengelola gudang adalah pihak yang menerbitkan resi gudang, yang melakukan usaha pergudangan, baik gudang milik sendiri maupun milik orang lain yang bertugas melakukan penyimpanan, pemeliharaan dan pengawasan barang yang disimpan oleh pemilik barang, dan (3) bank sebagai kreditur modal kerja dengan agunan resi gudang. Operasi sistem resi gudang bawang dilakukan dengan tahapan berikut :



Pada saat musim panen, dimana harga berpotensi turun, petani dapat menunda penjualan dengan menitipkan hasil panennya ke pengelola gudang. Petani akan mendapatkan resi gudang yang diterbitkan oleh pengelola gudang sebagai bukti kepemilikan barang. Petani dapat mengambil pinjaman dari bank dengan jaminan resi gudangnya untuk membiayai produksi musim berikutnya. Bank dapat memberikan pinjaman sebesar 70-80% dari nilai pasar bawang merah saat itu. Dengan demikian petani dapat tenang menghadapi musim tanam berikutnya sambil berharap harga bawang merahnya naik setelah panen raya berakhir. Jika harga bawang merah telah naik akibat menipisnya stok di pasar dan sudah mencapai tingkat yang diinginkan petani, bawang merah yang dititipkan pada pengelola gudang dapat dijual. Selisih positif antara harga saat musim panen dengan harga optimum di pasar, dipotong jasa pergudangan dan bunga bank adalah keuntungan petani. Dalam konteks ini petani mampu menunda penjualan hasil panennya, tetapi biaya hidup dan biaya produksi berikutnya dapat dipenuhi.

Saat ini bawang merah baru saja ditetapkan sebagai komoditas resi gudang di tahun 2014. Sistem resi gudang untuk bawang merah sangat dibutuhkan mengingat komoditas

hortikultura ini bersifat *perishable* dan disimpan dalam bentuk umbi segar (hidup), sehingga diperlukan gudang penyimpanan yang mampu menyimpan bawang merah minimal 3 bulan tanpa ada kerusakan ataupun susut bobot. Penyimpanan bawang merah yang selama ini dilakukan petani adalah dengan menggunakan gudang konvensional (kering) dengan resiko susut bobot kurang lebih 30-50 % untuk penyimpanan selama 3 bulan. Agar susut bobot dan resiko kerusakan dapat ditekan bawang merah harus disimpan dalam gudang berpendingin (*coldstorage*) dengan kondisi suhu dan kelembaban tertentu. Prinsip utama penggunaan *coldstorage* adalah menambah umur simpan bawang merah. Jika dengan gudang konvensional bawang merah hanya mampu disimpan (untuk konsumsi) maksimal 1 bulan, maka dengan *coldstorage* bawang merah bila disimpan sampai 4 bulan, bahkan ada literatur yang menyebut hingga 6 bulan, dengan kualitas yang terjaga (bawang masih tetap segar).

Fungsi utama *coldstorage* dalam SRG adalah sebagai gudang penyangga stok, yang akan menampung hasil panen saat panen raya, dan mengintervensi pasar saat tidak musim panen (*off-season*). Dengan model *buffer stock* ini diharapkan saat panen raya harga tidak anjlok dibawah harga pokok produksi, dan dapat mengintervensi pasar agar harga tidak melambung ketika terjadi penurunan produksi. Bagi petani ada beberapa manfaat yang dapat dipetik antara lain harga lebih stabil dan petani tidak dirugikan dengan harga yang murah. Sedangkan bagi pasar kebutuhan konsumen dapat tercukupi sepanjang waktu walaupun sedang tidak musim panen.

Sistem Resi Gudang dapat meningkatkan pendapatan petani dan menstabilkan harga pasar sepanjang tahun. Sistem ini juga diharapkan mampu meningkatkan porsi pembiayaan perbankan ke sektor pertanian dengan menjadikan komoditas pertanian sebagai jaminan yang aman bagi perbankan.

Sistem resi gudang secara otomatis dapat mendorong petani memenuhi standar kualitas yang ditetapkan. Petani akan terpacu untuk meningkatkan kualitas produknya karena hanya produk yang memenuhi standar kualitas yang bisa dikonversikan menjadi resi gudang. Fungsi lain sistem resi gudang adalah sebagai kontrol penyangga stok juga dapat menjamin pasokan bawang merah segar yang berkualitas untuk memenuhi kebutuhan pasar tanpa dibatasi oleh musim.

PERBANDINGAN KEBIJAKAN BEBERAPA NEGARA

Kebijakan beberapa negara dalam perdagangan dan produksi pertanian disajikan pada Tabel 5.2.

Tabel 5.2 Kebijakan Beberapa Negara Dalam Perdagangan dan Produksi Pertanian

| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|-----------------|---|--|
| China | Tariff | Salah satu instrument utama dalam kebijakan China semenjak menjadi salah satu anggota WTO di tahun 2001, China menurunkan seluruh tariff komoditas pertanian yang awalnya 21,2% menjadi 15,3% |
| | ACFTA (ASEAN-China Free Trade Agreement) | Tujuannya untuk membuka market access yang selebar-lebarnya sehingga memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak yang lebih kurang sama besarnya, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan melalui proses negosiasi yang dilakukan dengan cara <i>request and offer</i> . |
| | Strategi Foreign Direct Investments (FDIs) | Strategi yang dilakukan dengan mengakuisisi perusahaan-perusahaan berteknologi tinggi di negara-negara maju untuk mendapatkan teknologinya yang bertujuan untuk infiltrasi pasar negara-negara lain dan menghindari pengenaan tariff bea masuk. |
| Amerika Serikat | | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembukaan keran impor di Amerika Serikat akan diikuti dengan penetapan tariff impor yang lebih rendah 2. Meningkatkan kompetisi melalui biaya produksi yang rendah atau subsidi produksi untuk produk dan buah 3. Mendorong penerapan hambatan non-tariff untuk aktivitas ekspor di beberapa negara, termasuk membatasi impor dan inspeksi persyaratan yang perlu dilalui, standar operasi produk dan sanitasi. |
| | <i>Market Access Program (MAP)</i> | Pendanaan untuk mendorong ekspor dalam negeri dan termasuk amandemen untuk menutupi produk organik |
| | Technical Assistance for Specialty Crops (TASC) | Program untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi produksi sayur dan buah untuk ekspor |
| Korea | Agricultural Product Price Stabilization Fund | Upaya penstabilan harga dilakukan melalui penutupan gap biaya melalui keuntungan dari penjualan produk domestic <i>buffer stock</i> , serta margin dari kenaikan harga impor untuk beberapa komoditas seperti |

| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|--------|-------------------------------|--|
| | | kedelai, kentang, bawang bombay, bawang putih, dll |
| | <i>E-commerce</i> | Sistem penjualan langsung dari produsen ke konsumen atau dikenal dengan Nationwide e-commerce shopping mall dimana petani dilarang menjual komoditas yang tidak memenuhi standar kualitas tertentu saat permintaan dan penawaran yang sangat tidak stabil. Saat ini lebih dari setengah total jumlah produk sayur dan buah asal Korea dipasarkan dengan standar nasional. |
| India | Minimum Support Prices (MSP) | Penetapan harga untuk beberapa komoditas berdasarkan rekomendasi dari CACP (<i>Commission for Agricultural Costs and Prices</i>) serta pemerintah India |
| | Subsidi Pangan untuk Konsumen | Upaya untuk menjaga konsumen yang berpendapatan rendah dari lonjakan harga pangan, FCI (<i>Food Corporation of India</i>) membeli langsung pangan dari petani pada level MSP dan menjualnya melalui sistem distribusi publik |
| | Pasar Teregulasi | Produk pangan hanya dapat dijual pada pasar terstruktur melalui perantara yang sudah terdaftar. Pemerintah berupaya untuk menghubungkan transportasi, pemasaran dan distribusi komoditas pertanian pangan. |
| | Kebijakan Perdagangan | 1. Meninjau kembali aksi APMC agar mengikuti kontrak pertanian 2. Menggeser usaha skala kecil menjadi industri pengolahan 3. Mengizinkan hingga 100% kepemilikan luar negeri pada berbagai sektor agribisnis, kecuali yang berbentuk ritel dan merupakan produksi utama. |

5.3. Opsi Kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan.

Berdasarkan prospek/outlook diatas, kemudian disusun kebijakan yang perlu dilakukan.

Terdapat dua kebijakan inti dalam mengantisipasi kondisi-kondisi di atas, yaitu:

I. Kebijakan stabilisasi

Faktor :A1, A2, A3, A4, B2, B3, C1, C3

Esensi : transparansi pemicu, proses penetapan, dukungan informasi yang kuat dan jendela waktu yang tepat

Insrumen/mechanisme

- Perumusan dan penetapan referensi harga
- Penetapan jendela waktu impor yang tepat dan sesuai dengan ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi
- Monitor ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi
- Implementasi resi gudang
- Mekanisme operasi pasar

II. Kebijakan Sistem Produksi

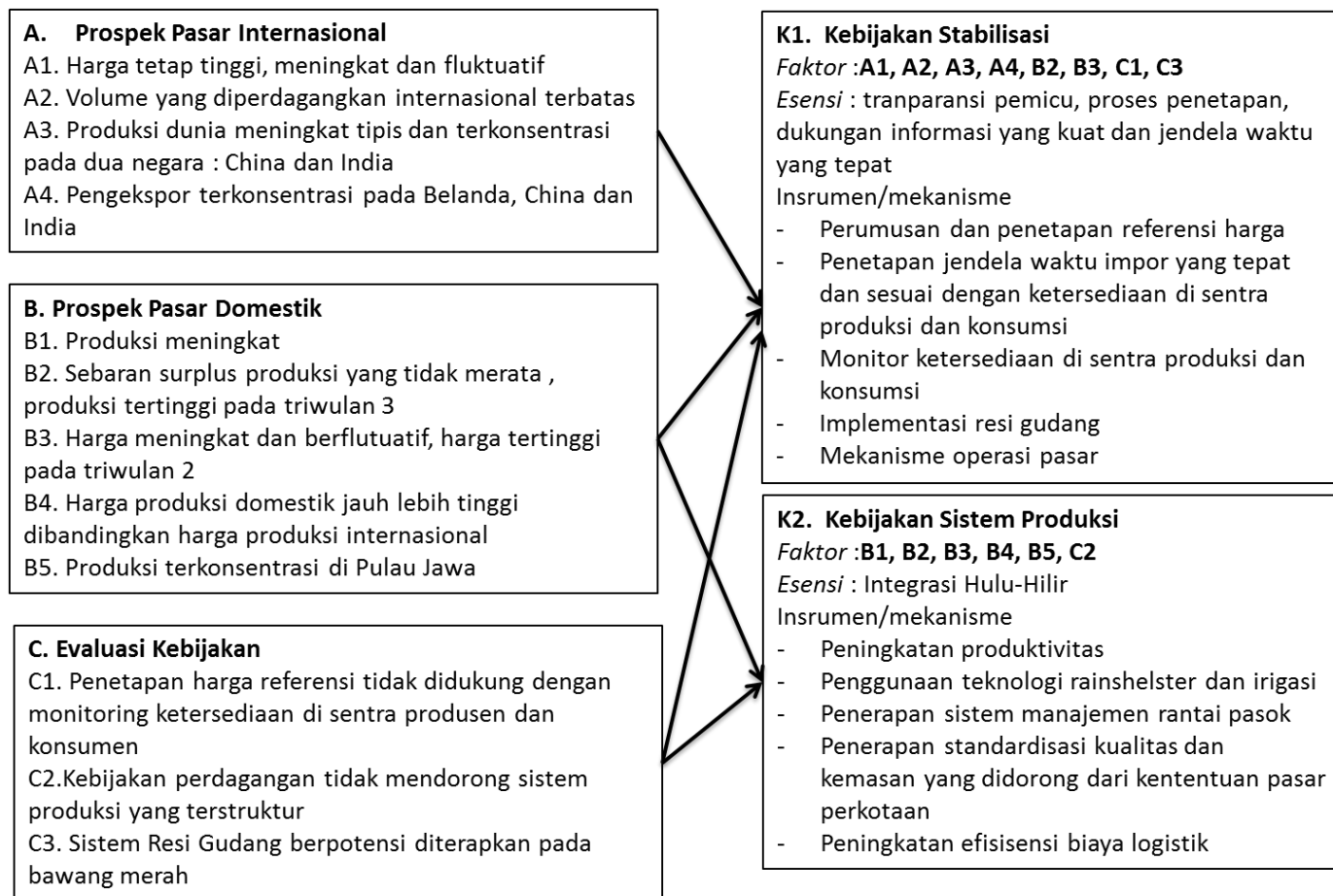
Faktor :B1, B2, B3, B4, B5, C2

Esensi : Integrasi Hulu-Hilir

Instrumen/mechanisme

- Peningkatan produktivitas
- Penggunaan teknologi rainshelster dan irigasi
- Penerapan sistem manajemen rantai pasok
- Penerapan standarisasi kualitas dan kemasan yang didorong dari ketentuan pasar perkotaan
- Peningkatan efisiensi biaya logistik

Secara sederhana, hubungan prospek dan kebijakan bawang merah disajikan pada Gambar 8.



Gambar 5.1 Prospek dan Kebijakan Bawang Merah

BAB VI

CATATAN PENUTUP

Saat ini produksi bawang merah dunia masih menunjukkan tend positif, akan tetapi terjadi penurunan peningkatan dibanding 5 tahun sebelumnya. Sementara itu harga perdagangan internasional mengalami peningkatan dan semakin berfluktuasi. Hal tersebut tidak terlepas dari rendahnya volume yang diperdagangkan, yaitu hanya mencapai sekitar 8% dari total produksi, dikarenakan sebagian besar negara produsen terbesar adalah merupakan negara dengan tingkat konsumsi bawang merah yang besar juga.

Kondisi dalam negeri menunjukkan bahwa, produksi bawang merah Indonesia mengalami peningkatan sekitar 45 per tahun dalam 5 tahun terakhir. Apabila dibandingkan dengan volume konsumsi, Indonesia setiap tahun mengalami surplus yang cukup besar. Akan tetapi volume ekspor sangat rendah, bahkan terjadi penurunan dalam 5 tahun terakhir. Hal tersebut bertolak belakang dengan volume impor yang cukup besar dan meningkat tajam dalam 5 tahun terakhir.

Sementara itu dari sisi harga, bawang merah Indonesia harganya jauh di atas harga bawang merah internasional. Selain itu dalam satu tahun harga bawang merah sangat berfluktuatif akibat dari produksi sepanjang tahun yang tidak merata karena sangat tergantung musim. Untuk mengatasi fluktuasi harga, pemerintah melakukan kebijakan penetapan harga referensi, tetapi tidak didukung oleh monitoring ketersediaan di sentra produsen dan konsumen. Indikator yang digunakan hanya harga di pasar, sehingga pada saat proses penentuan keputusan perubahan harga telah dan terus terjadi dalam waktu yang cukup singkat.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka disarankan dua kebijakan yang perlu diambil, yaitu kebijakan stabilisasi dan kebijakan sistem produksi. Kebijakan stabilisasi bertujuan untuk menghadapi kondisi perdagangan internasional, dan fluktuasi harga domestik. Instrument/mekanisme dalam kebijakan ini adalah perumusan dan penetapan harga referensi, penetapan jendela waktu impor yang tepat dan sesuai dengan ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi, monitoring ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi sebagai indikator kebijakan impor, mekanisme resi gudang untuk mengantisipasi fluktuasi pasokan, dan mekanisme operasi pasar pada saat harga tinggi.

Kebijakan kedua adalah kebijakan sistem produksi yang bertujuan untuk mengatasi pasokan yang masih tergantung musim dan fluktuasi harga, dan harga domestic yang jauh lebih tinggi dari harga internasional. Instrument/mekanisme dalam kebijakan ini adalah peningkatan produktivitas melalui pengembangan iptek, penggunaan teknologi rainshelter dan irigasi, penerapan sistem manajemen rantai pasok yang tepat, Penerapan standardisasi kualitas dan kemasan yang didorong dari ketentuan pasar perkotaan, manajemen logistik untuk meningkatkan efisiensi.

DAFTAR PUSTAKA

www.faostat.fao.org

www.deptan.go.id

www.bps.go.id

Pusdatin Kemantan. 2011. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2011. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2012. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2012. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2013. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2013. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

<http://florikultura.hortikultura.pertanian.go.id/>

<http://www.republika.co.id/>

ews.kemendag.go.id

<http://perundangan.pertanian.go.id/>

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN BERAS 2015-2019



**PUSAT KEBIJAKAN PERDAGANGAN DALAM NEGERI
BADAN PENGAJIAN DAN PENGEMBANGAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN
KEMENTERIAN PERDAGANGAN
2014**

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| DAFTAR ISI | i |
| DAFTAR GAMBAR..... | ii |
| DAFTAR TABEL..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL..... | 4 |
| 2.1. Harga..... | 4 |
| 2.2. Produksi | 5 |
| 2.3. Ekspor | 6 |
| BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK | 7 |
| 3.1. Harga..... | 7 |
| 3.2. Produksi | 8 |
| 3.3. Konsumsi | 8 |
| 3.4. Ekspor dan Impor | 9 |
| BAB IV OUTLOOK PANGAN BERAS 2015-2019..... | 11 |
| 4.1. Proyeksi Konsumsi/Permintaan..... | 11 |
| 4.2. Proyeksi Produksi/Penawaran..... | 11 |
| BAB V TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN..... | 13 |
| 5.1. Tinjauan Kebijakan | 13 |
| 5.2. Opsi Kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan..... | 15 |
| CATATAN PENUTUP..... | 17 |
| DAFTAR PUSTAKA | 20 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|---|
| Gambar 2.1 Perkembangan Harga Beras dunia | 4 |
| Gambar 2.2 Produksi, kebutuhan dan stok dunia..... | 6 |
| Gambar 2.3 Perkembangan Ekspor Beras, negara Produsen Utama, 2011-2014 | 6 |
| Gambar 3.1 Perkembangan Harga Beras di Dalam Negeri | 7 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 3.1 Luas Panan, Produktivitas dan Produksi Beras | 8 |
| Tabel 3.2 Perkembangan Konsumsi Rata-rata per Kapita Beras Setahun di Indonesia | 9 |
| Tabel 3.3 Perkembangan Ekspor Beras Indonesia, 2009-2014 (Jan-Mei) | 9 |
| Tabel 3.4 Perkembangan Impor Beras, 2009-2014 (Jan-Mei) | 10 |
| Tabel 4.1 Proyeksi Konsumsi Beras, 2013-2050 (ton) | 11 |
| Tabel 4.2 Proyeksi Produksi Beras, 2013-2050 (ton) | 12 |
| Tabel 4.3 Proyeksi Surplus/Defisit Produksi Beras, 2013-2050 (ton). | 12 |

BAB I

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak azasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tahun 1945. Pemenuhan kebutuhan pangan juga terkait dengan upaya peningkatan kualitas kesehatan masyarakat sehingga diperoleh kualitas sumberdaya Indonesia yang mempunyai daya saing yang tangguh dan unggul sebagai bangsa, Disisi lain masalah kerawanan pangan masih merupakan isu penting yang harus segera ditangani, Pada skala dunia, FAO (2010) memperkirakan lebih dari 900 juta penduduk dunia masih akan terancam kelaparan dan rawan pangan Hal ini dikarenakan saat ini pangan tidak hanya berfungsi sebagai pangan tetapi juga bahan baku industry biofuel sehingga terjadi persaingan didalam penggunaannya.

Menurut USDA dan Goldman Sachs Commodities Research (2014), sejak tahun 2000 hasil pertanian tidak hanya dibutuhkan untuk kebutuhan pangan dan pakan, tetapi juga untuk energi. Tetapi sampai 10 tahun ke depan, kebutuhan hasil pertanian untuk pangan dan pakan masih akan tetap dominan. Hasil penelitian Puska PDN (2013) juga menunjukkan bahwa antara permintaan dan penawaran beberapa pangan sampai dengan 2050 gap-nya semakin besar dimana tingkat permintaan lebih besar daripada penawaran. Kondisi tersebut memungkinkan ketergantungan impor semakin tinggi. Artinya, dinamika pangan di dalam negeri akan sangat dipengaruhi oleh dinamika pangan di luar negeri.

Selain itu, kondisi lingkungan global juga menjadi tantangan berat di dalam pemenuhan kebutuhan pangan di dalam negeri. Menurut Firmansyah (2012), perekonomian Indonesia pada tahun 2012 telah menerima dampak atas pelemahan ekonomi global, Secara akumulatif Januari-November 2012, deficit Neraca Perdagangan Indonesia (NPI) mencapai 1,33 miliar dollar AS dengan nilai impor mencapai 176,09 miliar dollar AS dan ekspor sebesar 174,76 miliar dollar AS, Pada 2013, potensi ancaman krisis dunia masih tetap tinggi yang bersumber pada pemulihan krisis di Zona Eropa dan pelemahan ekonomi Amerika Serikat akibat program pengetatan belanja publik dan kenaikan pajak, Selain itu juga, akibat adanya perubahan iklim dan cuaca ikut meningkatkan volatilitas harga pangan dunia, Dampak lingkungan global cukup besar terhadap harga pangan di dalam negeri. Contoh Indonesia mendapatkan ujian dari meningkatnya harga sejumlah komoditas pangan dunia seperti kedelai akibat tidak

tercapainya target produksi negara penghasil utama, Salah satu faktor yang menyebabkan hal ini yaitu kekeringan yang terjadi di Amerika Serikat ditambah dengan aksi borong negara importer untuk mengamankan pasokan dalam negerinya. Kondisi ini berdampak pada kedelai impor naik cukup tinggi dan harga kedelai dalam negeri melonjak. Resiko akan hal ini masih akan tetap tinggi mengingat *unpredictability* perubahan iklim dan cuaca pada 2014.

Peningkatan kebutuhan konsumsi pangan pasti akan terjadi seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Jumlah penduduk tahun 2010 sebesar 237,5 juta jiwa, dimana 53,45% berada di Pulau Jawa dengan laju pertumbuhan sebesar 1,49%, (BPS, 2011), Diperkirakan pada tahun 2019, penduduk Indonesia berjumlah 250 juta. Disatu sisi alih fungsi lahan pertanian di Indonesia cenderung meningkat dari penggunaan pertanian ke non pertanian. Padahal sektor pertanian memiliki peran strategis sebagai lokomotif pembangunan nasional karena berkontribusi secara nyata dalam penyediaan pangan bagi lebih dari 245 juta penduduk di negeri ini dan secara empiris telah terbukti mampu meredam dari krisis pangan. Kebijakan pembangunan pertanian nasional yang dituangkan dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014, diarahkan untuk mencapai empat target sukses, yaitu: (1) Pencapaian Swasembada untuk komoditas kedelai, daging, gula dan Swasembada Berkelanjutan untuk komoditas beras dan jagung; (2) Peningkatan Diversifikasi Pangan; (3) Peningkatan Nilai Tambah, Daya Saing, dan Ekspor, (4) Peningkatan Kesejahteraan Petani. Dari sisi produksi, telah disadari bahwa untuk mencapai program tersebut, tidaklah mudah dengan masih adanya beberapa permasalahan mendasar untuk pembangunan pertanian dan peningkatan ketahanan pangan.

Menurut Sumaryanto (2009) mengemukakan kendala yang dihadapi dalam peningkatan ketersediaan produksi pangan per kapita terutama adalah: (1) pertumbuhan luas panen sangat terbatas karena (i) laju perluasan lahan pertanian baru sangat rendah dan (ii) konversi lahan pertanian ke non pertanian sulit dikendalikan, (iii) degradasi sumberdaya air dan kinerja irigasi serta turunnya tingkat kesuburan fisik dan kimia lahan pertanian; dan (2) adanya gejala kemandegan dalam pertumbuhan produktivitas. Menyikapi berbagai kendala tersebut, maka pemanfaatan sumberdaya pertanian dan pangan harus dilakukan secara efisien dan optimal agar pangan yang dibutuhkan dapat dipenuhi. Jika tidak, maka ketergantungan impor masih akan tinggi. Karena itu perlu dirumuskan kebijakan pangan yang mendukung ketahanan pangan dan bersifat proaktif. Perumusan

kebijakan tersebut perlu didukung oleh data prospek pasar pangan serta analisis kebijakan yang terkait

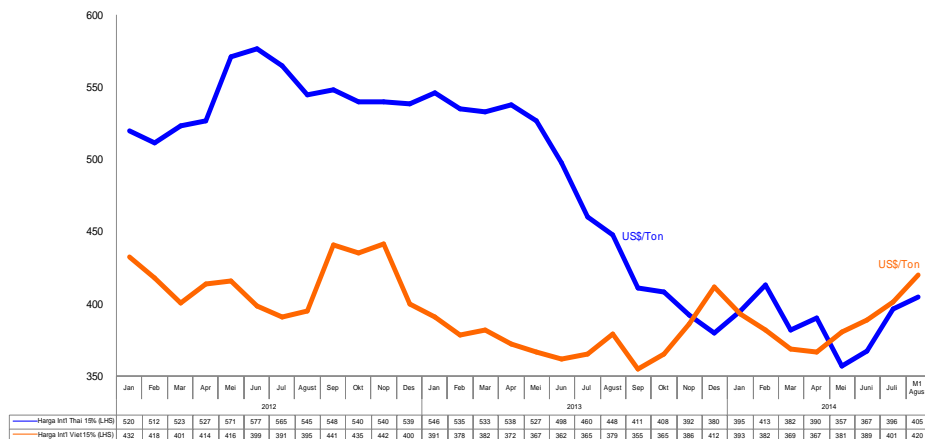
Dengan melihat strategisnya posisi beras, maka wajar jika pemerintah memberikan perhatian yang sangat serius untuk menjamin ketersediaan, akses terhadapnya, dan kontinuitas penyediaan serta keamanannya. Pemerintah harus melakukan intervensi dalam perberasan nasional, meskipun Indonesia telah memasuki era perdagangan bebas. Pasal 48, UU No. 7 tahun 1996 tentang pangan menyebutkan bahwa “..... untuk mencegah dan atau menanggulangi gejolak harga pangan tertentu yang dapat merugikan ketahanan pangan, Pemerintah mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka mengendalikan harga pangan tersebut.” Intervensi ini diperjelas lagi dalam pasal 12 PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan sebagai berikut “Pengendalian harga pangan tertentu yang bersifat pokok di tingkat masyarakat diselenggarakan untuk menghindari terjadinya gejolak harga pangan yang mengakibatkan keresahan masyarakat....”.

BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Harga

Harga beras dunia menunjukkan tren penurunan sejak tahun 2012. Pada Desember 2013 harga beras dunia mengalami penurunan sebesar 3,41% untuk beras Thailand broken 15% dibandingkan Nopember 2013. Sementara itu beras Vietnam broken 15% mengalami kenaikan 6,85% terhadap Nopember 2013. Jika dibandingkan bulan yang sama pada tahun sebelumnya beras Thailand 15% mengalami penurunan sebesar 29,5% dan harga Vietnam kualitas 15% turun 2,71%. Kondisi ini sejalan dengan harga beras Thailand untuk ekspor yang mengalami penurunan. Penurunan harga beras Thailand dikarenakan program "rice mortgage scheme" yang dijalankan pemerintah mengalami penurunan dalam hal penjualan ke pasar internasional atau ekspor (Reuters, 2013). Hal ini berakibat pada bank lokal atas nama pemerintah tidak memiliki dana yang cukup besar untuk melakukan pembayaran kepada petani atas pembelian berasnya. Program ini juga menyebabkan stok beras di Thailand menjadi sebesar 15 juta ton.

Gambar 2.1 Perkembangan Harga Beras dunia



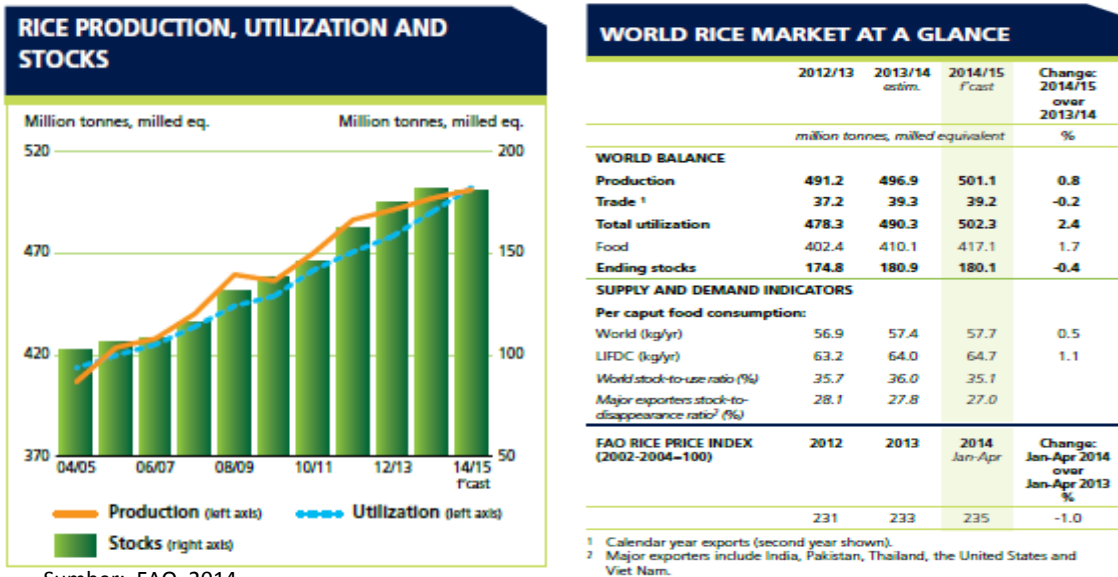
Sumber: Reuters, 2014

Pada Januari 2014, harga beras dunia (Thailand 15%) mengalami kenaikan dan harga beras Vietnam mengalami penurunan. Berlanjutnya program “*rice mortgage scheme*” oleh pemerintah Thailand menyebabkan pemerintah berhutang pembayaran sekitar 10 juta ton padi kepada petani. Sementara ini, dalam rangka pemilihan umum Pemerintah Thailand menunda melakukan komitmen penjualan beras jangka panjang. Disatu sisi, India memiliki stok beras sekitar 29,85 juta ton yang terpusat di *Food Corporation of India* (FCI). Selanjutnya Vietnam diperkirakan akan menghadapi persaingan yang cukup ketat di pasar beras internasional karena pasokan selama tahun 2014 akan mengalami peningkatan dari jumlah pasokan di Thailand dan India. Kenaikan harga beras dunia Thailand broken 15% terus berlanjut hingga Februari 2014. Hal ini dikarenakan adanya gejolak politik di Thailand menyebabkan pemerintah sempat memberhentikan program “*rice mortgage scheme*” selain pemerintah juga tidak menemukan jalan keluar untuk dapat melunasi penundaan pembayaran pembelian beras kepada petani. Data USDA, Thailand telah mengalami penurunan volume beras yang diekspor sejak tahun 2012. Hal ini berdampak pada menurunnya ekspor beras Thailand di tahun 2013 sebanyak 5%. Sementara itu, India tengah menghadapi tuntutan dari Amerika Serikat, Kanada, dan Pakistan yang mencurigai beras dan juga gandum yang diekspor India mendapat subsidi domestik dari Pemerintah serta mempertanyakan kesesuaian kebijakan tersebut dengan aturan yang ada di WTO.

2.2. Produksi

Produksi beras dunia cenderung meningkat dalam selang waktu 10 tahun terakhir. Demikian juga dengan stok beras dunia. Produksi yang terus meningkat disertai dengan jumlah kebutuhan/konsumsi yang juga meningkat. Konsumsi dunia rata-rata mengalami peningkatan 2-3%. Selama tahun 2013/2014 konsumsi dunia naik sebesar 2,5% dari 478,3 juta ton menjadi 490,3 juta ton dan tahun 2014/2015 naik sebesar 2,4% dari 490,3 juta ton menjadi 502,3 juta ton. Kebutuhan dunia yang terus meningkat berdampak pada stok akhir dunia akan mengalami penurunan di tahun 2014/2015 yaitu sekitar 0,4%.

Gambar 2.2 Produksi, kebutuhan dan stok dunia

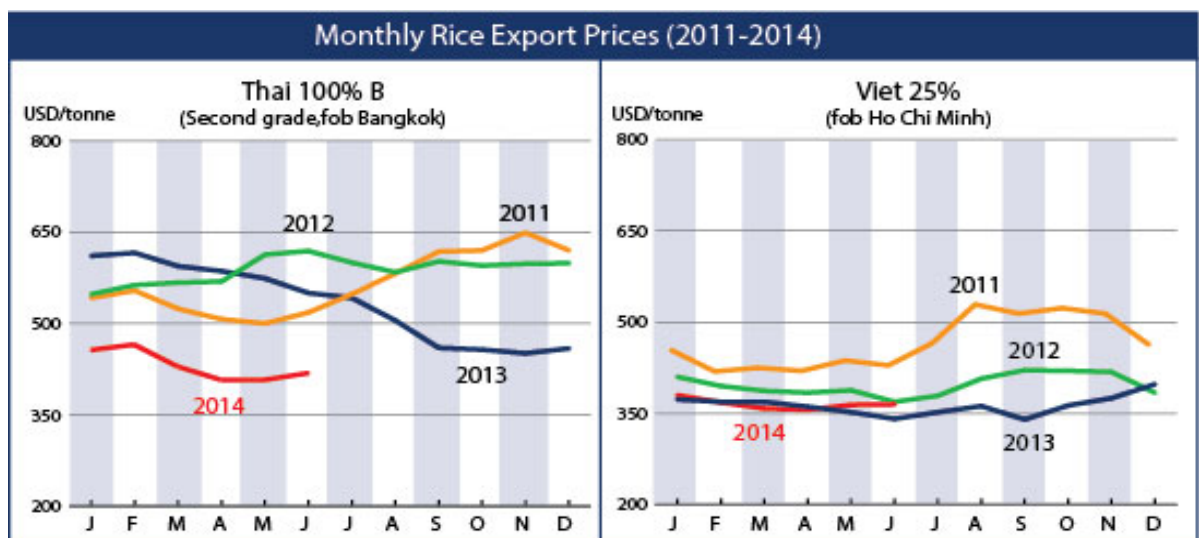


Sumber: FAO, 2014

2.3. Ekspor

Ekspor beras dunia (Thailand dan Vietnam) cenderung meningkat. Di akhir tahun 2013 ekspor beras Thailand cenderung menurun dan ekspor beras Vietnam cenderung naik. Selama tahun 2014, ekspor beras Thailand cenderung menurun yang disebabkan oleh gangguan produksi akibat perubahan iklim global. Sementara ekspor beras Vietnam cenderung naik.

Gambar 2.3 Perkembangan Ekspor Beras, negara Produsen Utama, 2011-2014



Sumber: Trade and Markets, FAO

BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK

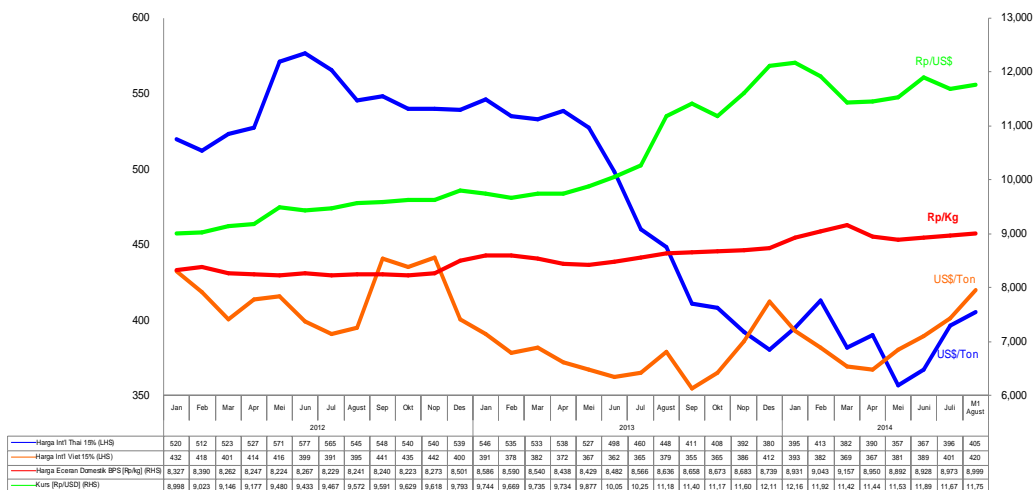
3.1. Harga

Pengendalian harga beras dilakukan bukan hanya sebagai bagian upaya pengendalian inflasi, namun juga merupakan keberpihakan pemerintah kepada masyarakat terutama masyarakat berpendapatan rendah untuk tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam pengendalian harga beras adalah dari sisi penawaran yaitu dengan menambah pasokan melalui operasi pasar (OP) beras. Di Jakarta, operasi pasar dilakukan melalui pasar grosir dan eceran untuk mempercepat laju penurunan harga.

Dalam kondisi normal, operasi pasar biasanya dilakukan pada saat paceklik, pada saat harga beras melambung tinggi karena panen berkurang. Dengan stok yang cukup besar yang dimiliki Perum BULOG, pelaksanaan operasi pasar dengan “mengguyur” pasar relatif cukup efektif mengendalikan harga beras dan membantu pengendalian inflasi.

Harga beras di pasar dipengaruhi dan mempengaruhi variabel lainnya. Harga beras sangat ditentukan oleh produksi dan konsumsi masyarakat. Sedangkan produksi dipengaruhi secara positif oleh luas panen dan harga beras. Data areal panen setiap tahunnya relatif tetap dengan kecenderungan meningkat. Luas panen ini akan sangat berpengaruh terhadap produksi. Kenaikan harga gabah dan beras akan menjadi insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi padi.

Gambar 3.1 Perkembangan Harga Beras di Dalam Negeri



3.2. Produksi

Selama kurun waktu 4 tahun terakhir (2010-2013), penawaran/produksi beras, mengalami laju pertumbuhan yang bervariasi dan cenderung meningkat rata-rata per tahun sebesar 2,62 persen.

Sumber pertumbuhan produksi adalah pertumbuhan luas areal panen dan pertumbuhan produktivitas, yaitu masing-masing 1,48 persen dan pertumbuhan produktivitasnya sebesar 1,12 persen. Pertumbuhan produksi dengan laju pertumbuhan sebesar 2,62%. Meski sumber yang menyebabkan pertumbuhan beras meningkat, namun dari sisi produktivitas peningkatannya masih relatif, yaitu 1,12 persen/tahun. Pertumbuhan produktivitas yang lambat pada padi menunjukkan bahwa inovasi teknologi budidaya tanaman tersebut sudah mendekati jenuh.

Tabel 3.1 Luas Panen, Produktivitas dan Produksi Beras

| Tahun | Luas Panen(Ha) | Produktivitas(Ku/Ha) | Produksi(Ton) | Setara Beras (ton) |
|-----------------|----------------|----------------------|---------------|--------------------|
| 2010 | 13,253,450 | 50.15 | 66,469,394 | 41,702,898 |
| 2011 | 13,203,643 | 49.80 | 65,756,904 | 41,255,882 |
| 2012 | 13,445,524 | 51.36 | 69,056,126 | 43,325,813 |
| 2013 | 13,835,252 | 51.52 | 71,279,709 | 44,720,889 |
| Trend (%)'10-13 | 1.48 | 1.12 | 2.62 | 2.62 |

Sumber: BPS

3.3. Konsumsi

Permintaan/konsumsi beras mengalami laju pertumbuhan yang cepat selama kurun waktu 5 tahun terakhir (2009-2013), yaitu masing-masing 3,58 persen (Tabel 3.2). Hal ini mengindikasikan pertumbuhan yang cepat dari industri pengolahan makanan, minuman, dan lain-lain, yang menggunakan komoditas tersebut sebagai bahan baku atau bahan penolong, antara lain: Industri tepung beras. Permintaan akan produk-produk olahan makanan dan minuman merupakan akibat dari meningkatnya pendapatan masyarakat, perubahan selera dan makin pentingnya makanan dan minuman yang lebih mudah disiapkan untuk konsumsi (cepat saji).

Tabel 3.2 Perkembangan Konsumsi Rata-rata per Kapita Beras Setahun di Indonesia

| | Satuan | Tahun | | | | | Trend (%) |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Beras | 000Ton | 40,817 | 42,561 | 43,891 | 45,425 | 47,113 | 3.58 |
| Beras Ketan | Kg | 0.21 | 0.21 | 0.26 | 0.16 | 0.26 | 1.14 |
| Tepung Beras | Kg | 0.31 | 0.37 | 0.37 | 0.26 | 0.39 | 1.10 |

Sumber: Kementan dan Susenas (BPS), diolah

3.4 Ekspor dan Impor

Indonesia melakukan ekspor beras namun dalam jumlah yang tidak terlalu besar. Total ekspor beras Indonesia selama lima tahun terakhir tidak lebih dari 3 ribu ton. Selama tahun 2014 (Jan-Mei) ekspor beras Indonesia hanya sebesar 189,5 ton dan mengalami penurunan jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2013 yaitu 702,1 ton (Tabel 3.3.).

Tabel 3.3 Perkembangan Ekspor Beras Indonesia, 2009-2014 (Jan-Mei)

| NO | HS | URAIAN | BERAT : Ton | | | | | JAN-MEI | | Perub. % 14/13 | Trend (%) 09-13 |
|--------------|------------|---|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|-------------------|--------------------|
| | | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2013 | 2014 | | |
| | | | | | | | | | | 2013 | 2014 |
| 1 | 1006100000 | Rice in the husk (paddy or rough) | 168.2 | - | - | 326.8 | 2.2 | 2.1 | - | -100.0 | - |
| 2 | 1006201000 | Thai hom mali rice, husked (brown) | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 3 | 1006209000 | Other husked (brown) rice | 0.2 | - | 45.1 | 10.9 | 293.0 | 20.4 | - | -100.0 | - |
| 4 | 1006301500 | Thai hom mali rice | - | - | - | 0.2 | - | - | - | - | - |
| 5 | 1006301900 | Fragrant rice, broken > 25% semi-milled or wholly milled rice | 179.0 | 26.3 | 12.0 | 225.4 | 231.7 | 109.9 | 81.9 | -25.5 | 30.5 |
| 6 | 1006302000 | Parboiled rice, semi-milled or wholly milled rice | - | - | - | 26.4 | - | - | 0.5 | - | - |
| 7 | 1006303000 | Glutinous rice (pulut), semi-milled or wholly milled rice | 310.2 | 302.4 | 256.8 | 307.1 | 1,648.9 | 169.0 | 107.0 | -36.7 | 39.9 |
| 8 | 1006309000 | Other milled rice, whether/not polished or glazed | 1,797.2 | 16.5 | 63.6 | - | - | - | - | - | - |
| 9 | 1006400000 | Broken rice | - | - | - | 0.4 | 410.0 | 400.7 | 0.2 | -100.0 | - |
| Total | | | 2,454.8 | 345.2 | 377.5 | 897.2 | 2,585.7 | 702.1 | 189.5 | -73.0 | 11.2 |

Sumber: BPS, diolah

Sebagai negara agraris dengan produk pertanian yang cukup berlimpah, seperti beras. Indonesia juga masih melakukan impor beras dan setiap tahun cenderung meningkat rata-rata sebesar 25,08% per tahun. Impor beras Indonesia dalam lima tahun terakhir rata-rata sebesar 1.194,3 ribu ton. Selama tahun 2014, impor beras Indonesia sebesar 126,7 ribu ton atau turun sebesar 39,30% dibandingkan periode yang sama tahun 2013 (Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Perkembangan Impor Beras, 2009-2014 (Jan-Mei)

| NO | HS | URAIAN | BERAT : 000 Ton | | | | | | Perub. % | Trend (%) | |
|----|------------|---|-----------------|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| | | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | JAN-MEI | | | |
| | | | | | | | | 2013 | 2014 | 14/13 | 09-13 |
| 1 | 1006100000 | Rice in the husk (paddy or rough) | 5.8 | 4.2 | 5.9 | 23.8 | 1.2 | 0.2 | 0.5 | 111.96 | -12.89 |
| 2 | 1006201000 | Thai hom mali rice, husked (brown) | - | - | - | 0.1 | - | - | - | - | - |
| 3 | 1006209000 | Other husked (brown) rice | - | 3.4 | 31.2 | - | - | - | - | - | - |
| 4 | 1006301500 | Thai hom mali rice | 0.2 | - | 6.5 | 32.7 | 23.1 | 2.4 | 2.3 | -6.28 | - |
| 5 | 1006301900 | Fragrant rice, broken > 25% semi-milled or wholly milled rice | 1.4 | 1.6 | 13.7 | 1,273.0 | 47.9 | 37.6 | 0.2 | -99.54 | 295.49 |
| 6 | 1006302000 | Parboiled rice, semi-milled or wholly milled rice | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 29.9 | 0.4 | 0.2 | - | -100.00 | 123.03 |
| 7 | 1006303000 | Glutinous rice (pulut), semi-milled or wholly milled rice | 135.5 | 146.1 | 210.0 | 206.9 | 198.9 | 99.1 | 21.2 | -78.61 | 11.82 |
| 8 | 1006309000 | Other milled rice, whether/not polished or glazed | 0.1 | 397.1 | 2,204.6 | - | - | - | - | - | - |
| 9 | 1006400000 | Broken rice | 107.3 | 135.1 | 278.5 | 244.1 | 201.1 | 69.3 | 102.6 | 48.08 | 20.30 |
| | | Total | 250.5 | 687.6 | 2,750.5 | 1,810.4 | 472.7 | 208.8 | 126.7 | -39.30 | 25.08 |

Sumber: BPS, diolah

BAB IV
OUTLOOK PANGAN BERAS 2015-2019

4.1. Proyeksi Konsumsi/Permintaan

Proyeksi permintaan/konsumsi total berdasarkan tiga skenario tersebut diatas selama 2013-2050 ditunjukkan pada Tabel 4.1. Permintaan total beras akan meningkat terus dari tahun 2014 sampai 2050, baik dengan Skenario I (pesimis), II (moderat) maupun III (optimis). Dalam hal ini, total konsumsi pada Skenario I adalah yang paling tinggi, sedangkan pada Skenario III adalah yang paling rendah.

Tabel 4.1 Proyeksi Konsumsi Beras, 2013-2050 (ton)

| Tahun | Skenario | | |
|-------|------------|------------|------------|
| | I | II | III |
| 2013 | 44.366.417 | 44.365.647 | 44.365.312 |
| 2014 | 44.460.681 | 44.459.184 | 44.458.953 |
| 2015 | 44.387.271 | 44.300.801 | 44.216.816 |
| 2020 | 44.692.221 | 44.511.469 | 44.345.855 |
| 2025 | 44.999.696 | 44.716.305 | 44.471.299 |
| 2030 | 45.309.719 | 44.915.302 | 44.593.230 |
| 2035 | 45.622.315 | 45.108.462 | 44.711.734 |
| 2040 | 45.937.507 | 45.295.797 | 44.826.900 |
| 2045 | 46.255.319 | 45.477.325 | 44.938.826 |
| 2050 | 46.575.776 | 45.653.076 | 45.047.609 |

4.2. Proyeksi Produksi/Penawaran

Proyeksi penawaran/produksi berdasarkan tiga skenario tersebut diatas selama 2013-2050 dapat diketahui bahwa produksi beras akan meningkat terus sampai dengan 2050, baik dengan Skenario I, II maupun III. Dalam hal ini, total produksi pada Skenario I adalah yang paling rendah, sedangkan pada Skenario III adalah yang paling tinggi.

Tabel 4.2 Proyeksi Produksi Beras, 2013-2050 (ton)

| Tahun | Skenario | | |
|-------|------------|------------|------------|
| | I | II | III |
| 2013 | 43.933.914 | 43.934.517 | 43.935.531 |
| 2014 | 44.382.042 | 44.384.075 | 44.387.135 |
| 2015 | 45.080.575 | 45.203.844 | 45.329.128 |
| 2020 | 47.856.595 | 48.139.144 | 48.432.086 |
| 2025 | 51.041.159 | 51.527.571 | 52.039.603 |
| 2030 | 54.692.075 | 55.436.176 | 56.229.025 |
| 2035 | 58.877.885 | 59.945.047 | 61.093.483 |
| 2040 | 63.679.949 | 65.149.950 | 66.745.211 |
| 2045 | 69.195.000 | 71.165.599 | 73.319.669 |
| 2050 | 75.538.266 | 78.129.671 | 80.980.671 |

Pada tahun 2014, beras masih akan mengalami defisit produksi sebesar 71,818-78.639 ton. Surplus produksi mulai diraih pada tahun 2015 yang diproyeksikan akan mencapai 693-1.113 ribu ton (Tabel 4.3). Surplus tersebut akan terus meningkat sampai dengan tahun 2050 yang akan mencapai 28.962-35.933 ribu ton. Skenario III (optimis) menghasilkan surplus beras paling besar, sedangkan Skenario I (pesimis) paling kecil.

Tabel 4.3 Proyeksi Surplus/Defisit Produksi Beras, 2013-2050 (ton).

| Tahun | Skenario | | |
|-------|----------------|----------------|------------------|
| | I | II | III |
| 2013 | -432.502 | -431.129 | -429.781 |
| 2014 | -78.639 | -75.109 | -71.818 |
| 2015 | 693.303 | 903.043 | 1.112.311 |
| 2020 | 3.164.374 | 3.627.675 | 4.086.231 |
| 2025 | 6.041.463 | 6.811.266 | 7.568.304 |
| 2030 | 9.382.356 | 10.520.874 | 11.635.795 |
| 2035 | 13.255.570 | 14.836.584 | 16.381.749 |
| 2040 | 17.742.442 | 19.854.153 | 21.918.311 |
| 2045 | 22.939.680 | 25.688.273 | 28.380.843 |
| 2050 | 28.962.490 | 32.476.595 | 35.933.062 |

BAB V

TINJAUAN DAN USULAN KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN

5.1. Tinjauan Kebijakan

Terlepas dari relatif rendahnya tingkat kepentingan perdagangan internasional beras, dalam kurun waktu 25 tahun terakhir, tujuan untuk meningkatkan volume perdagangan internasional beras telah mendominasi kebijakan perberasan di tingkat internasional dan nasional di banyak negara. Di Indonesia, misalnya sejak tahun 1967 berbagai kebijakan beras telah diimplementasikan. Kebijakan tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga fase.

Fase pertama (1967-1996): Pada fase ini, pemerintah mengendalikan pasar beras di dalam negeri dengan melakukan intervensi pasar dalam rangka mendorong produksi padi dan menjaga stabilitas harga. Intervensi dilakukan dengan cara mengelola persediaan beras nasional melalui BULOG (Badan Usaha Logistik), yaitu lembaga pemerintah yang bertanggungjawab mengelola logistik. Pada saat itu impor diatur secara ketat melalui kebijakan pengendalian impor dan tarif dengan tujuan untuk menutup kesenjangan antara produksi dan konsumsi nasional. Pada tahun 1984, Indonesia mencapai swasembada pangan dan pada tahun 1985-1987 menjadi pengekspor beras. Setelah masa tersebut Indonesia kembali menjadi negara pengimpor beras.

Selanjutnya, pada tahun 1995 Indonesia menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organisation – WTO*) dan mulai menerapkan *Agreement on Agriculture (AoA)* atau *Perjanjian Pertanian dalam WTO* yang meminta pemerintah Indonesia membuka pasar terhadap produk dari negara-negara lain, menurunkan dan akhirnya menghapuskan subsidi input pertanian seperti pupuk, pestisida dan bibit. Lebih jauh, batas harga beras ditetapkan sebesar 160 persen dari harga impor c.i.f dan berdasarkan jadwal AoA Indonesia harus membuka akses masuknya beras dengan kuota minimal 70.000 ton per tahun. Dengan kuota tersebut, tingkat tarif preferensi (*preferential tariff*) ditetapkan maksimum 90 persen. Indonesia kemudian berkomitmen menurunkan subsidi ekspor yang telah dilakukan selama tahun 1986-1990. Subsidi tersebut menghasilkan total ekspor 300.000 ton beras per tahun dengan nilai subsidi US\$ 28.000.000 per tahun.

Sejak AoA diberlakukan, Indonesia berhenti mengekspor beras dan berbalik menjadi pengimpor. Sejak tahun 1995 Indonesia membuka pasar dalam negeri yang melebihi ketentuan WTO. Pada tahun 1995-1997, tidak ada pengenaan tarif impor, dan kuota impor

diterapkan fleksibel dan mengundang masuknya 3,1 juta ton beras impor pada tahun 1995, 1 juta ton pada tahun 1996 dan 400 ribu ton pada tahun 1997. Keseluruhan impor tersebut membuat Indonesia menjadi negara pengimpor beras terbesar dunia selama tahun 1995-1997. Thailand, Vietnam dan Amerika Serikat adalah pemasok utama beras impor Indonesia selama periode tersebut.

Fase kedua (1997-2000): Pada fase ini, pemerintah Indonesia meliberalkan pasar berasnya, memprivatisasikan BULOG dan menghapuskan hambatan perdagangan. Semua ini dilakukan oleh pemerintah atas desakan World Bank dan IMF yang memaksa pemerintah menandatangani surat perjanjian (*Letter of Intent - LOI*) sebagai usaha untuk keluar dari dampak krisis ekonomi Asia. Selama kurun waktu tersebut swasembada pangan Indonesia menurun, ketergantungan terhadap beras impor meningkat, dan harga di tingkat konsumen dan produsen beras menjadi tidak stabil. Pada periode ini terjadi lonjakan volume impor beras yang sangat tajam yaitu dari 911 ribu ton pada periode 1996-1997 menjadi 3,8 juta ton pada 1998-1999. Pemerintah tidak mampu menahan serbuan impor ini akibat kebijakan liberalisasi perdagangan ditambah nilai tukar sudah relatif stabil (setelah tahun 1998) sehingga harga beras juga menurun drastis (Sawit et al, 2007).

Pada tahun 1997, penerapan AoA bertumpang-tindih dengan kebijakan penyesuaian struktural IMF dan World Bank yang melampaui ketetapan WTO. Pada tahun yang sama Indonesia dan negara-negara Asia lain mengalami krisis ekonomi yang parah. Dalam konteks tersebut pemerintah menghapuskan atau menurunkan dalam jumlah besar semua subsidi pertanian, termasuk subsidi input yang sebelumnya berperan penting di dalam pengembangan sektor pertanian di Indonesia. Kebijakan penetapan harga beras di pasar dalam negeri dihentikan dan BULOG kehilangan hak monopoli impor. Tarif impor menjadi nol persen dan impor dalam jumlah tak terbatas mengalir antara tahun 1998 dan 1999.

Fase ketiga (sejak 2001): Secara bertahap pemerintah kembali melakukan pengendalian pasar beras di dalam negeri namun dengan berbagai modifikasi dibandingkan masa sebelum liberalisasi di tahun 1997. Kebijakan ini diambil karena dampak negatif liberalisasi pasar terhadap harga di tingkat produsen dan konsumen beras. Kebijakan terdahulu yaitu harga dasar gabah telah diganti dengan harga pembelian pemerintah (HPP) dengan batas harga atas yang ternyata tidak efektif. Kebijakan menerapkan tarif spesifik yang bertujuan untuk melindungi petani dan mengatur pengelolaan impor beras tidak berjalan efektif (Sawit et al, 2007). Kebijakan perdagangan tersebut bertujuan khusus menstabilkan harga gabah di dalam negeri melalui pelarangan impor berkala dan mengatur

persediaan beras melalui privatisasi Bulog. Akhir-akhir ini, tarif impor yang dikenakan terhadap impor beras adalah Rp 400/kg sebagai bentuk proteksi.

5.2. Opsi Kebijakan Guna Meningkatkan Ketahanan Pangan

Kebijakan Harga Output dan Input Pertanian

Untuk memberikan insentif bagi petani produsen, pemerintah Indonesia setiap tahun menetapkan HPP (Harga Pembelian Pemerintah) untuk Gabah dan Beras, dan HPP (Harga Patokan Petani) untuk Gula Kristal Putih (GKP). Faktor-faktor yang dipertimbangkan di dalam penentuan HPP tersebut adalah rata-rata biaya produksi per kg hasil (gabah, beras, gula), marjin petani produsen, daya beli masyarakat konsumen, dan potensi dampaknya terhadap inflasi. Untuk menjamin efektifitas kebijakan HPP gabah, BULOG diberi tugas untuk mengamankan kebijakan tersebut melalui pembelian gabah pada musim panen raya dimana harga produsen biasanya turun.

Untuk merangsang petani menerapkan teknologi produksi yang lebih baik dalam upaya peningkatan produktivitas, pemerintah juga memberikan subsidi harga input, yaitu pupuk anorganik (Urea, ZA, SP36, NPK) dan pupuk organik melalui penetapan HET (Harga Eceran Tertinggi) di tingkat pengecer resmi pupuk bersubsidi dan benih unggul (padi, jagung, kedelai) melalui penetapan Harga Penyerahan di tingkat pengecer benih bersubsidi resmi. Peningkatan produktivitas diharapkan mempunyai kontribusi yang signifikan di dalam peningkatan produksi nasional di tengah-tengah ketersediaan lahan untuk pertanian yang makin terbatas untuk perluasan areal karena konversi lahan pertanian subur untuk keperluan non-pertanian (jalan raya, permukiman, perkantoran, perhotelan, pabrik, dan lain lain).

Promosi Diversifikasi Pangan

Salah satu sisi penyebab belum tercapainya atau terancamnya swasembada pangan adalah jumlah konsumsi yang terus meningkat sebagai akibat dari pertumbuhan jumlah penduduk yang masih cukup cepat dan pertumbuhan pendapatan per kapita yang mencerminkan meningkatnya dayabeli masyarakat konsumen. Untuk memperlambat laju pertumbuhan konsumsi, beberapa upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia, yaitu: (1) Penurunan laju pertumbuhan jumlah penduduk melalui program Keluarga Berencana dengan moto Keluarga Kecil Sehat dan Sejahtera; (2) Diversifikasi pangan beras dengan

komoditas-komoditas pangan lokal lainnya (jagung, ubi-ubian, sagu, dan lain-lain); (3) Program “One Day No Rice” yang di beberapa daerah sudah dilaksanakan; dan (4) Sosialisasi tentang pangan yang sehat, bergizi dan aman.

BAB VI

PENUTUP

Indonesia saat ini masih sulit mencapai target swasembada pangan 2014 karena produksi dan produktivitas tanaman pangan terus menurun. Bahkan hasil evaluasi Indeks Ketahanan Pangan Global yang dilakukan oleh Economist Intelligence Unit pada tahun 2012 menempatkan Indonesia di posisi ke 5 dari 7 negara ASEAN. Posisi ketahanan pangan Indonesia tersebut berada di bawah Malaysia, Thailand, Vietnam, dan Filipina. Hal tersebut menunjukkan bahwa dengan demikian, peran diversifikasi konsumsi pangan menjadi penting sebagai salah satu instrumen kebijakan untuk mengurangi ketergantungan konsumsi pada beras sehingga mampu meningkatkan ketahanan pangan nasional dan dapat dijadikan sebagai instrumen peningkatan produktivitas kerja melalui perbaikan gizi masyarakat.

Selama kurun waktu 2008-2012, komoditas beras mengalami pertumbuhan sebesar 2,85 persen/tahun. Secara konsisten terjadi defisit produksi dan cenderung meningkat cepat. Laju peningkatan defisit rata-rata per tahun sangat cepat pada beras dan jagung, yaitu masing-masing 62,06 persen dan 69,68 persen. Proyeksi permintaan dan penawaran beras selama tahun 2014-2020. Pada tahun 2014 masih akan mengalami defisit produksi 71.818-78.639 ton. Surplus produksi diproyeksikan akan mulai diraih pada tahun 2015 yang mencapai 693-1.113 ribu ton. Surplus tersebut akan terus meningkat sampai dengan tahun 2050 yang mencapai 28.962-35.933 ribu ton. Skenario optimis menghasilkan surplus beras paling besar, sedangkan Skenario pesimis paling kecil.

Langkah-langkah kebijakan yang dapat diambil adalah 1) pengembangan produk (*product development*) yang diperankan oleh industri pengolahan makanan untuk meningkatkan cita-rasa dan citra-produk pangan khas nusantara; 2) kampanye nasional diversifikasi konsumsi pangan berbasis sumberdaya pangan lokal bagi aparat pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, individu, kelompok masyarakat dan industri; 4) peningkatan kesadaran masyarakat untuk tidak memproduksi, menyediakan, memperdagangkan, dan/atau mengkonsumsi pangan yang tidak aman (mengandung zat adiktif, terkontaminasi mikroba, kotor, dan lain-lain); 5) program penganekargaman pangan nasional dan daerah perlu diselaraskan, khususnya dalam pengembangan pertanian, perikanan dan industri pengolahan pangan guna mendorong produksi, distribusi, dan konsumsi sumber pangan

non-beras, namun tidak menggantungkan pada barang pangan impor; 6) fasilitas pengembangan bisnis pangan melalui fasilitasi pengembangan aneka pangan segar, industri pangan olahan dan pangan siap saji berbasis sumber daya lokal. Untuk itu, perlu program yang jelas dan terkoordinasi untuk memproduksi pangan lokal secara memadai.

Sedangkan untuk Kebijakan Perdagangan Luar Negerinya yang feasible untuk dilakukan adalah Kebijakan perdagangan dalam bentuk TBM (Tarif Bea Masuk), baik tarif spesifik untuk beras dan gula, sebagai salah satu bentuk perlindungan kuantitatif bagi pertanian komoditas pangan strategis di Indonesia masih tetap diperlukan. Sehubungan dengan itu, Indonesia berkewajiban untuk menotifikasi atau merenegosiasi TBM-nya dengan anggota ASEAN dan ASEAN+mitra, sebagaimana Indonesia juga harus menotifikasikan TBM-nya ke negara-negara anggota WTO melalui Sekretariat WTO. Tujuan kebijakan perdagangan dalam bentuk TBM tersebut adalah untuk menghambat laju pertumbuhan konsumsi per kapita bagi komoditas-komoditas yang konsumsi per kapitanya dinilai sudah berlebihan, sekaligus mendorong pertumbuhan produksi beras sehingga swasembada dapat lebih cepat tercapai.

Kebijakan lain yang tidak kalah pentingnya adalah Kebijakan Pertanian dan Prasarana Umum melalui: 1) pengembangan inovasi teknologi secara terus-menerus sesuai dengan kondisi alam perdesaan, sosial-budaya dan ekonomi petani, yang disertai dengan sistem penyuluhan yang efektif untuk diseminasi teknologi tersebut kepada petani produsen, sehingga produktivitas dan efisiensi proses produksi makin tinggi; 2) percepatan peningkatan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk beras untuk mendorong penerapan teknologi produksi yang lebih baik sekaligus mendorong perluasan areal tanam; 3) perlambatan kenaikan harga subsidi input, yaitu benih unggul baru, pupuk organik dan pupuk anorganik (Urea, ZA, SP36, NPK) untuk mendorong penerapan teknologi produksi yang lebih baik; 4) pembangunan dan perbaikan prasarana pertanian, utamanya jaringan irigasi, jalan pertanian, jembatan dan pelabuhan laut. Jaringan irigasi diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pengairan sehingga Indeks Pertanaman (IP) dan produktivitas dapat ditingkatkan; 5) pencetakan sawah untuk padi, harus lebih besar dibanding konversinya. Pemerintah Daerah harus mematuhi berbagai peraturan perundangan yang berkaitan dengan kelestarian lahan pangan dan alih fungsi lahan pertanian, dan tidak sekadar mengejar PAD melalui pembangunan kawasan industri yang dapat mengancam produksi pangan pokok, utamanya beras; 6) jalan pertanian diperlukan untuk memperlancar angkutan hasil pertanian dari lahan/kebun ke jalan desa/jalan raya, sementara jalan raya,

jembatan dan pelabuhan laut diperlukan untuk memperlancar proses distribusi pangan dalam daerah dan antar daerah (aspek konektivitas).

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, M. Bakir. 2002. Pola Konsumsi Beras di Indonesia. Disertasi. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tidak dipublikasikan.
- Ariningsih, E. 2009. Konsumsi dan Kecukupan Energi dan Protein Rumah Tangga Pedesaan di Indonesia: Analisis Data Susenas 1999, 2002, 2005. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Ayiek, S.S. 2008. Pola Konsumsi Pangan Rumah Tangga di Wilayah Historis Pangan Beras dan Non beras di Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian Dan Perdesaan: Tantangan dan Peluang bagi Peningkatan Kesejahteraan Petani Bogor, 19 Nopember 2008. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Budi, I Setiawan, 2012. Optimalisasi Diversifikasi Pangan Guna Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional Yang Berkelanjutan. Majalah TANNAS. Edisi 94 tahun 2012.
- Buse, A. 1994. Evaluating the Linearized Almost Ideal Demand System. *American Journal of Agricultural Economics* 76(3):781-793.
- Clark, G., S. Goldberg and N. Gurushina. 2012. RGE Agriculture Sensitivity Index (RASI): Impacts on Individual Economies. <http://www.roubini.com/strategy/flash/168315.php>.
- Dahl, W. C. dan J. W. Hammond. 1970. *Market and Price Analysis: The Agricultural Industries*. McGraw-Hill Book Company, New York.
- Deaton, A., and J. Muellbauer. 1980. An Almost Ideal Demand System. *The American Economic Review* 70(3):312-326.
- Enders, W. 1995. *Applied Econometric Time Series*. John Wiley & Sons Inc., New York.
- Engle, R.F. and C.W.J. Granger. 1987. Co-integration and Deviasi-Correction: Representation, Estimation and Testing. *Econometrica* 55(2):251-276.
- FAO. 2012. Import Dependency Ratio. FAO Statistics. FAO. Rome.
- George, K.D. and J. Shorey. 1978. *The Allocation of Resources: Theory and Policy*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd. London, Boston and Sydney.
- Green R. dan J. M. Alston. 1990. Elasticities in AIDS Models. *American Journal of Agricultural Economics* 72(2):442-445.
- Hariyadi, P., B. Krisnamurthi, D. Syah dan F.G. Winarno. 2004. Roadmap Penganeekaragaman Pangan. Prosiding Penganeekaragaman Pangan. konsep, realitas dan aplikasi. PT. Indofood Sukses Makmur Tbk. Bogasari Flour Mills dan Forum Kerja Penganeekaragaman Pangan

- Irawan, B., M. Ariani, H. Purwati dan A. Supriatna. 1999. Analisis Program Diversifikasi Pangan Selama Lima Tahun. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian dan Biro Perencanaan Departemen Pertanian
- Kasryno, F., M. Gunawan, dan C.A. Rasahan. 1993. Strategi Diversifikasi Produksi Pangan. Prisma, Vol. 5. Tahun XXII. LP3ES, Jakarta. Pp. 13-24.
- Lanchovichina, E., J. Loening, and Ch. Wood. 2012. How Vulnerable are Arab Countries to Global Food Price Shocks?
- Malian A.H., S. Mardianto dan M. Ariani. 2004. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Produksi, Konsumsi dan Harga Beras Serta Inflasi Bahan Makanan. Jurnal Agro Ekonomi 22(2):119-146.
- Nerlove, M. and W. Addison. 1958. Statistical Estimation of Long-run Elasticities of Supply and Demand. Journal of Farm Economics 40(4):861-880.
- Ni Made Suyastiri Y.P. 2008. Diversifikasi Konsumsi Pangan Pokok Berbasis Potensi Lokal dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan RumahTangga Pedesaan di Kecamatan Semin Kabupaten Gunung Kidul. Jurnal Ekonomi Pembangunan 13(1):51-60.
- Nicholson, W. 2002. Microeconomic Theory: Basic Principles and Extensions. Eighth Edition. South Western Thomsom Learning Publication.
- Pakpahan, A. dan S.H. Suhartini. 1989. Permintaan Rumah Tangga Kota di Indonesia Terhadap Keanekaragaman. Jurnal Agro Ekonomi. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor
- Rachman, B., S.H. Susilowati, H. Malian, dan I.K. Karyasa, 2000. Dinamika dan Prospek Harga dan Perdagangan Komiditi Pertanian. Seminar Nasional Perspektif Pembangunan dan Kehutanan.
- Rachman, H.P.S. dan Mewa Ariani. 2008. "Penganekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia: Permasalahan dan Implikasi untuk Kebijakan dan Program". Analisis Kebijakan Pertanian 6(2):140-154.
- Rahardjo, M.D. 1993. Politik Pangan dan Industri Pangan di Indonesia. Prisma No. 5, Th XXII. LP3ES. Jakarta. Pp.13-24.
- Sawit H.M., Saifullah, A., dan Muhart. 2010. Arsitektur Kebijakan Beras di Era Swasembada. Dalam Sawit, M.H dan Halid, H. (eds): Arsitektur Kebijakan Beras di Era Baru. IPB Press.
- Simatupang, P. dan M. Maulana. 2006. Prospek Penawaran dan Permintaan Pangan Utama: Analisis Masalah, Kendala dan Opsi Kebijakan Revitalisasi Produksi. Dalam Rusastra, I.W. et al (eds): Revitalisasi Ketahanan Pangan: Membangun Kemandirian Pangan Berbasis Pedesaan. Departemen Pertanian, Dewan Ketahanan Pangan, HKTI, dan Kemenneg Ristek.

Sudaryanto. T., Prajogo U. Hadi, S.H. Susilowati dan E. Suryani, 1999. Perkembangan Kebijakan Harga dan Perdagangan Komoditas Pertanian. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian sosial ekonomi Pertanian. Bogor.

Tomek, W.G. and K.L. Robinson. 1972. Agricultural Product Prices. Cornell University Press. Itaca and London.

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN CABAI MERAH 2015-2019



DRAFT
OUTLOOK CABAI MERAH

DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| DAFTAR ISI..... | i |
| DAFTAR TABEL..... | ii |
| DAFTAR GAMBAR..... | iii |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 1 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL..... | 3 |
| 2.1. Produksi Cabai Merah Dunia..... | 3 |
| 2.2. Perdagangan Cabai Merah Dunia..... | 4 |
| 2.3. Harga Internasional Cabai Merah..... | 7 |
| BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK..... | 9 |
| 3.1. Harga Cabai Merah Indonesia..... | 9 |
| 3.2. Produksi Cabai Merah Indonesia..... | 11 |
| 3.3. Konsumsi Cabai Merah..... | 15 |
| BAB IV PROSPEK DAN KEBIJAKAN..... | 17 |
| 4.1. Prospek Pasar Internasional Periode 2014-2019..... | 18 |
| 4.2. Prospek Pasar Domestik Periode 2014-2019..... | 19 |
| 4.3. Evaluasi Kebijakan..... | 19 |
| BAB V KEBIJAKAN..... | 24 |
| 5.1. Kebijakan Nasional..... | 24 |
| 5.2. Perbandingan Kebijakan Beberapa Negara..... | 27 |
| BAB VI PENUTUP..... | 30 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 32 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 2.1 Produksi Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia..... | 3 |
| Tabel 2.2 Ekspor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia..... | 5 |
| Tabel 2.3 Ekspor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia..... | 6 |
| Tabel 3.1 Margin Harga Cabai Merah Antara Produsen dengan Pedagang Eceran | 10 |
| Tabel 4.1 Perkiraan Produksi Cabai Merah Tahun 2014-2019..... | 17 |
| Tabel 4.2 Perkiraan Volume Konsumsi Cabai Merah Tahun 2014-2019..... | 18 |
| Tabel 5.1 Kebijakan Pemerintah yang Terkait Cabai Merah..... | 24 |
| Tabel 5.2 Kebijakan Beberapa Negara Dalam Perdagangan dan Produksi Pertanian..... | 27 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|----|
| Gambar 3.1 Perbandingan Harga Cabai Merah Indonesia dan Internasional..... | 11 |
| Gambar 3.2 Produksi Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2013..... | 12 |
| Gambar 3.3 Produksi Cabai Merah Triwulanan Indonesia Tahun 2010-2012 | 13 |
| Gambar 3.4 Produksi dan Produktivitas Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2012 | 13 |
| Gambar 3.5 Produksi dan Luas Panen Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2012 | 14 |
| Gambar 3.6 Sebaran Produksi Cabai Merah Indonesia | 15 |
| Gambar 3.7 Grafik Perbandingan Produksi dan Konsumsi Cabai Merah | 16 |
| Gambar 4.1 Perkiraan Produksi dan Konsumsi Cabe Tahun 2014-2019 | 18 |
| Gambar 4.2 Prospek dan Kebijakan Cabai Merah Periode Tahun 2014-2019 | 23 |

BAB I

PENDAHULUAN

Cabai merah merupakan salah satu komoditas pangan strategis di Indonesia. Hal tersebut disebabkan oleh penggunaan cabai merah sebagai bumbu penyedap utama dalam masakan yang dilakukan oleh sebagian besar rumah tangga. Selain itu, cabai merah juga digunakan oleh industri makanan terutama industri mie instan yang memiliki volume industri yang cukup besar, yakni 16,5 milyar bungkus pada tahun 2012 (Bank Mandiri, 2012). Atas dasar hal tersebut Bank Indonesia dan tim pengendali inflasi melakukan pemantauan inflasi pangan yang disebabkan pergerakan harga pasar cabai merah.

Cabai merah merupakan tanaman semusim yang seyogyanya kesinambungan produksi dan pasokannya dapat terjaga sepanjang tahun. Namun demikian, kenyataannya hal tersebut tidak terjadi di Indonesia karena intensitas teknologi budidaya dan pasca panen, termasuk sistem logistiknya, masih rendah dan bersifat tradisional. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya fluktuasi harga yang cukup tinggi pada sepanjang tahun. Selain itu, harga cabai merah di pasar dalam negeri relatif menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan harga cabai merah di negara produsen, seperti Cina, Meksiko dan Turki,

Untuk mengatasi fluktuasi harga cabai merah yang disebabkan oleh ketidakpastian pasokan cabai merah dari produksi domestik, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk melakukan importasi cabai merah dari negara lain. Kebijakan tersebut dilakukan pada kondisi harga cabai merah di pasar domestik di atas kewajaran atau di atas harga referensi yang ditetapkan.

Namun demikian, timbul pertanyaan : “apakah kebijakan importasi cabai merah berdasarkan harga referensi akan mengatasi persoalan fluktuasi harga cabai merah secara permanen?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut perlu dilakukan suatu *desk study* mengenai kondisi aktual dan tinjauan masa depan dari sistem perdagangan cabai merah di Indonesia serta implikasinya terhadap kebijakan perdagangan yang mampu menstabilkan harga cabai merah sekaligus juga memberikan insentif bagi produsen cabai merah domestik.

Tulisan ini merupakan hasil *desk study* yang bertujuan untuk memberikan pandangan mengenai sistem komoditas cabai merah dalam jangka menengah dari aspek penawaran dan permintaan (*supply-demand*). Bagaimana kinerja sistem komoditas cabai merah dalam memenuhi kebutuhan konsumen dalam negeri menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam bahasan ini untuk memperoleh informasi yang komprehensif dalam memahami kompleksitas persoalan sistem komoditas cabai merah. Isu kesinambungan ketersediaan cabai merah pada

sepanjang rantai pasok menjadi cara pandang atau kaidah yang digunakan mulai dari sub sektor hulu sampai ke hilir. Dalam perspektif strategis, tulisan ini juga memuat kondisi perdagangan internasional cabai merah sebagai faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan arah kebijakan pengembangan cabai merah.

BAB II

DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Produksi Cabai Merah Dunia

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, produksi cabai merah dunia mengalami perlambatan pertumbuhan. Pada periode 2002-2007 terlihat bahwa rata-rata pertumbuhan produksi cabai merah dunia sebesar 4 %. Demikian juga halnya pada periode 2007-2012 yang memperlihatkan rata-rata pertumbuhan sebesar 3 %. Volume total produksi cabai merah dunia pada tahun 2012 mencapai 31,2 juta ton (Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Produksi Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Juta Ton) | 2007 (Juta Ton) | 2012 (Juta Ton) | Share 2002 | Share 2007 | Share 2012 | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) | Pertumbuhan /tahun (2007- 2012) |
|----------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | China, mainland | 10.5 | 14.0 | 16.0 | 47% | 51% | 51% | 7% | 3% |
| 2 | Mexico | 1.8 | 1.9 | 2.4 | 8% | 7% | 8% | 1% | 5% |
| 3 | Turkey | 1.8 | 1.8 | 2.1 | 8% | 6% | 7% | 0% | 4% |
| 4 | Indonesia | 0.6 | 1 | 1.7 | 3% | 4% | 5% | 16% | 9% |
| 5 | United States of America | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 4% | 3% | 3% | 1% | 4% |
| 6 | Spain | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 5% | 4% | 3% | 0% | -1% |
| 7 | Egypt | 0.5 | 0.7 | 0.7 | 2% | 2% | 2% | 7% | 0% |
| 8 | Nigeria | 0.7 | 0.7 | 0.5 | 3% | 3% | 2% | 0% | -6% |
| 9 | Algeria | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 12% | 12% |
| 10 | Ethiopia | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 5% | 38% |
| 11 | Tunisia | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 3% | 7% |
| 12 | Netherlands | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% |
| 13 | Republic of Korea | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 2% | 2% | 1% | 2% | -5% |
| 14 | Israel | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0% | 1% | 1% | 12% | 7% |
| 15 | Romania | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | -1% | 2% |
| 16 | Italy | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | -5% | -5% |
| 17 | Ukraine | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 1% | 0% | 1% | 1% | 8% |
| 18 | Morocco | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | 7% | -3% |
| 19 | Greece | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.4% | 0.4% | 1% | 2% | 12% |
| 20 | Republic of Macedonia | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.5% | 1% | 1% | 6% | 4% |
| | Lainnya | 2.3 | 2.6 | 2.6 | 10% | 9% | 8% | 2% | 1% |
| | Total Dunia | 22.4 | 27.3 | 31.2 | | | | 4% | 3% |

Sumber: FAOSTAT

Selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir produksi cabai merah dunia terkonsentrasi pada empat negara, yakni Cina, Meksiko, Turki dan Indonesia. Cina

merupakan negara produsen utama cabai merah dunia dengan pangsa produksi yang sangat dominan, yakni sebesar 51 % pada tahun 2012. Sedangkan, tiga negara lainnya, yakni Meksiko, Turki dan Indonesia, memiliki pangsa pasar produksi gabungan sebesar 20 % pada tahun 2012. Dengan demikian, keempat negara tersebut mendominasi produksi cabai merah dunia. Kondisi tersebut menimbulkan resiko dalam sistem perdagangan cabai merah internasional, apabila terjadi gangguan produksi pada keempat negara tersebut terutama Cina, maka dikhawatirkan akan mengganggu stabilitas produksi dan harga cabai merah dunia sehingga akan berdampak pada situasi perdagangan cabai merah di negara produsen dan konsumen lainnya.

Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir, produksi cabai merah Cina mengalami perlambatan pertumbuhan yang cukup signifikan, pada periode tahun 2002-2007 rata pertumbuhan produksi per tahun sebesar 7 %, namun pada periode tahun 2007-2012 terjadi perlambatan pertumbuhan menjadi 3 % per tahun. Kondisi yang sama terjadi juga dengan rata pertumbuhan per tahun produksi cabai merah di Indonesia, dari 16 % pada periode 2002-2007 menjadi 9 % pada periode 2007-2012. Berbeda dengan dua negara produsen utama cabai merah lainnya, yakni Meksiko dan Turki mengalami kenaikan pada rata-rata pertumbuhan per tahunnya, yakni Meksiko dari 1% pada periode 2002-2007 menjadi 5 % pada periode 2007-2012, sedangkan Turki dari 0 % pada periode 2002-2007 menjadi 4 % pada periode 2007-2012.

2.2. Perdagangan Cabai Merah Dunia

Volume perdagangan cabai merah internasional sangat sedikit dibandingkan dengan volume produksi cabai merah dunia, yakni hanya mencapai 8,9 % pada tahun 2012. Namun demikian, selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir terjadi peningkatan pangsa volume cabai merah yang diperdagangkan di dunia, yakni dari 7,1 % pada tahun 2002 menjadi 7,7 % pada tahun 2007 dan pada tahun 2012 menjadi 8,9 %.

Tabel 2.2 menunjukkan bahwa negara produsen utama yang menjadi pengeksport cabai merah hanya Meksiko dengan penguasaan pangsa pasar sebesar 25 % pada tahun 2012. Sedangkan negara pengeksport lainnya bukan negara produsen utama, diantaranya adalah Spanyol dengan penguasaan pangsa pasar sebesar 18 % dan Belanda dengan penguasaan pangsa pasar sebesar 17 %.

Tabel 2.2 Ekspor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribu Ton) | 2007 (Ribu Ton) | 2011 (Ribu Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan / tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|-----------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|---|
| 1 | Mexico | 374 | 531 | 700 | 23 | 25 | 25 | 8 | 6 |
| 2 | Spain | 433 | 369 | 511 | 27 | 17 | 18 | -3 | 8 |
| 3 | Netherlands | 284 | 378 | 474 | 18 | 18 | 17 | 7 | 5 |
| 4 | United States of America | 87 | 109 | 105 | 5 | 5 | 4 | 5 | -1 |
| 5 | Israel | 21 | 117 | 102 | 1 | 5 | 4 | 92 | -3 |
| 6 | Canada | 42 | 75 | 98 | 3 | 4 | 4 | 16 | 6 |
| 7 | China, mainland | 23 | 47 | 86 | 1 | 2 | 3 | 20 | 16 |
| 8 | Turkey | 50 | 51 | 69 | 3 | 2 | 2 | 1 | 7 |
| 9 | Iran | 5 | 23 | 65 | 0 | 1 | 2 | 72 | 37 |
| 10 | Morocco | 18 | 46 | 62 | 1 | 2 | 2 | 31 | 6 |
| 11 | India | 4 | 28 | 47 | 0 | 1 | 2 | 126 | 14 |
| 12 | Republic of Macedonia | 11 | 14 | 35 | 1 | 1 | 1 | 6 | 28 |
| 13 | France | 32 | 41 | 32 | 2 | 2 | 1 | 5 | -4 |
| 14 | Belgium | 15 | 22 | 32 | 1 | 1 | 1 | 10 | 9 |
| 15 | Jordan | 19 | 24 | 32 | 1 | 1 | 1 | 5 | 7 |
| 16 | Lithuania | 0.1 | 8 | 32 | 0 | 0.4 | 1 | 2550 | 61 |
| 17 | Slovenia | 0.0 | 17 | 30 | 0 | 1 | 1 | 14342 | 17 |
| 18 | Italy | 10 | 12 | 27 | 1 | 1 | 1 | 4 | 26 |
| 19 | Hungary | 41 | 27 | 26 | 3 | 1 | 1 | -7 | -1 |
| 20 | Austria | 24 | 22 | 23 | 1 | 1 | 1 | -1 | 1 |
| 43 | Indonesia | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | -1 | 1 |
| | Lainnya | 115 | 162 | 198 | 7 | 8 | 7 | 8 | 5 |
| | Total Dunia | 1609 | 2124 | 2789 | | | | 6 | 6 |

Sumber: FAOSTAT

Penguasaan pangsa pasar yang tinggi dari ketiga negara pengeksport utama tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan/surplus cabai merah yang dimiliki ketiga negara tersebut cukup tinggi. Hal tersebut berarti juga bahwa tingkat konsumsi cabai merah di ketiga negara tersebut lebih rendah dari ketersediaan cabai merahnya. Spanyol yang merupakan negara produsen ke enam di dunia yang menjadi negara pengeksport nomor 2 di dunia. Demikian halnya juga dengan Belanda yang merupakan negara produsen nomor 12 di dunia tetapi menjadi negara pengeksport cabai merah nomor 3 di dunia.

Berbeda dengan ketiga negara utama pengeksport cabai merah tersebut, Cina yang merupakan negara produsen nomor 1 dunia dengan pangsa produksi sebesar 51 % tetapi

hanya menjadi negara pengekspor nomor 7 di dunia. Hal tersebut menunjukkan bahwa dengan jumlah penduduk terbesar di dunia maka tingkat konsumsi cabai merah penduduk Cina menjadi sangat besar, yakni lebih dari 99 % dari ketersediaan cabai merahnya.

Indonesia sebagai negara produsen nomor 4 di dunia memiliki posisi nomor 43 sebagai negara pengekspor dengan laju rata-rata pertumbuhan sebesar 1 %. Dengan surplus produksi yang cukup banyak tetapi Indonesia tidak dapat memanfaatkan peluang ekspor. Hal tersebut terjadi karena lemahnya daya saing cabai merah Indonesia di pasar internasional, faktor penentunya adalah harga produksi yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan negara produsen lainnya serta kurangnya perhatian terhadap keamanan pangan yang disebabkan residu pestisida.

Tabel 2.3 Ekspor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribu Ton) | 2007 (Ribu Ton) | 2011 (Ribu Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|-----------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | United States of America | 401 | 585 | 779 | 26 | 28 | 29 | 9 | 7 |
| 2 | Germany | 284 | 278 | 352 | 19 | 13 | 13 | 0 | 5 |
| 3 | United Kingdom | 94 | 148 | 157 | 6 | 7 | 6 | 12 | 1 |
| 4 | France | 115 | 135 | 137 | 7 | 7 | 5 | 4 | 0 |
| 5 | Netherlands | 47 | 118 | 120 | 3 | 6 | 4 | 30 | 0 |
| 6 | Canada | 94 | 108 | 119 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 |
| 7 | Russian Federation | 27 | 77 | 115 | 2 | 4 | 4 | 36 | 10 |
| 8 | Italy | 58 | 58 | 96 | 4 | 3 | 4 | 0 | 13 |
| 9 | Austria | 49 | 48 | 51 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| 10 | Czech Republic | 45 | 43 | 50 | 3 | 2 | 2 | -1 | 3 |
| 11 | Poland | 24 | 25 | 47 | 2 | 1 | 2 | 1 | 18 |
| 12 | United Arab Emirates | 13 | 26 | 45 | 1 | 1 | 2 | 20 | 16 |
| 13 | Malaysia | 0 | 0 | 40 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 14 | Slovenia | 6 | 23 | 37 | 0 | 1 | 1 | 59 | 12 |
| 15 | Sweden | 28 | 31 | 36 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| 16 | Belgium | 17 | 21 | 35 | 1 | 1 | 1 | 5 | 14 |
| 17 | Lithuania | 2 | 4 | 34 | 0 | 0 | 1 | 24 | 132 |
| 18 | Denmark | 16 | 21 | 31 | 1 | 1 | 1 | 7 | 10 |
| 19 | Spain | 8 | 26 | 29 | 1 | 1 | 1 | 42 | 3 |
| 20 | Switzerland | 21 | 23 | 29 | 1 | 1 | 1 | 2 | 5 |
| 36 | Indonesia | 0.03 | 0.3 | 8 | 0.00 | 0.02 | 0.28 | 228 | 464 |
| | Lainnya | 189 | 262 | 351 | 12 | 13 | 13 | 8 | 7 |
| | Total Dunia | 1536 | 2060 | 2697 | | | | 7 | 6 |

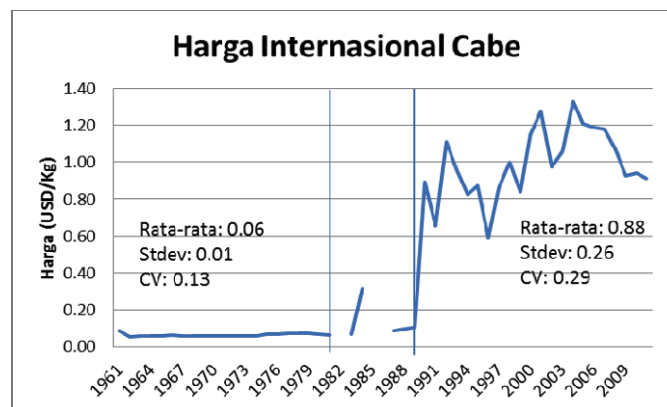
Sumber: FAOSTAT

Tabel 2.3 menunjukkan bahwa telah terjadi perlambatan rata-rata pertumbuhan impor cabai merah di berbagai negara di dunia. Secara keseluruhan dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir terjadi perlambatan rata-rata pertumbuhan impor cabai merah dari 7 % pada periode 2002-2007 menjadi 6 % pada periode 2007-2012. Adapun lima negara importir cabai merah utama terdiri atas Amerika Serikat, Jerman, Inggris, Perancis dan Belanda. Amerika Serikat merupakan negara pengimpor cabai merah terbesar di dunia dengan pangsa impor sebesar 29 % pada tahun 2012, diikuti oleh Jerman dengan pangsa impor sebesar 13 %. Namun demikian, rata-rata pertumbuhan impor cabai merah kelima negara pengimpor tersebut cenderung mengalami perlambatan pertumbuhan, seperti halnya yang terjadi di dunia secara keseluruhan.

Sementara itu Indonesia menduduki peringkat ke-36 dalam impor cabai merah dengan pangsa impor hanya 0,28 %. Namun demikian, impor cabai merah Indonesia mengalami peningkatan yang sangat tajam, pada periode 2002-2007 memiliki rata-rata pertumbuhan sebesar 228 % menjadi 464 % pada periode 2007-2012. Dalam jangka panjang, pertumbuhan impor tersebut akan terus meningkat sejalan dengan kebutuhan konsumsi di Indonesia, terutama untuk kebutuhan industri makanan.

2.3. Harga Internasional Cabai Merah

Harga cabai merah dunia dalam kurun waktu hampir 50 tahun (1961-2009) terus mengalami peningkatan. Kurun waktu tersebut terbagi dalam tiga periode. Periode pertama adalah 1961-1982, harga cabai merah masih rendah yaitu rata-rata mencapai US\$ 0.06/Kg. Pada periode kedua, 1982-1991, tidak dapat dilakukan analisis karena adanya kekosongan data. Selanjutnya pada periode ketiga terjadi kenaikan sangat tinggi yaitu mencapai US\$ 0.88/Kg.



Gambar 2.1. Harga Internasional Cabai Merah dari Tahun 1961-2012

Sumber: FAOSTAT

Keterangan: diambil dari harga ekspor negara pengeksport terbesar

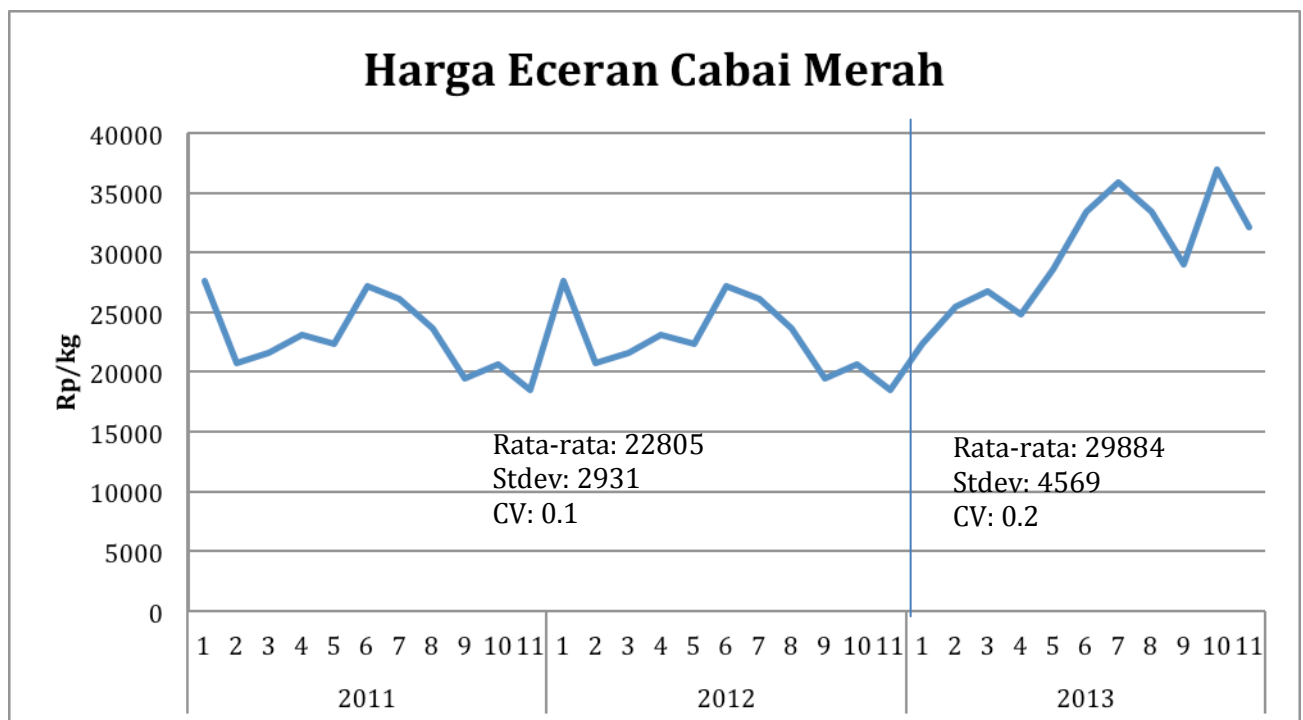
Dalam periode ketiga, terjadi fluktuasi harga yang cukup tajam dibandingkan periode pertama. Hal tersebut dapat dilihat dari nilai coefficient variance (CV) yang pada periode pertama (1961-1972) mencapai 0.13. Kemudian meningkat cukup tinggi pada periode ketiga (1991-2009) yaitu mencapai 0,29.

BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Harga Cabai Merah Indonesia

Harga cabai merah Indonesia dari tahun 2011-2013 mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Peningkatan tersebut terutama terjadi di tahun 2013. Harga cabai merah di Indonesia tidak hanya meningkat dari sisi nilai tetapi juga makin berfluktuasi. Pada tahun 2011-2012 nilai CV harga cabai merah hanya mencapai 0.1. Kemudian meningkat dua kali lipat di tahun 2013 mencapai 0.2 (Gambar 3.1).

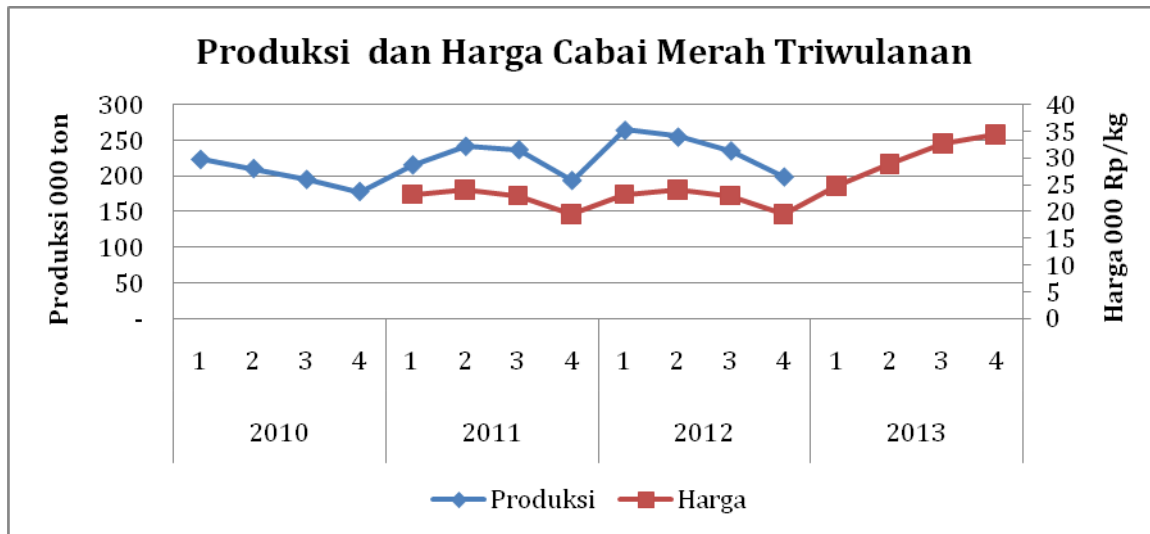
Meningkatnya nilai dan fluktuasi harga cabai merah di Indonesia mengindikasikan adanya sistem manajemen pasokan dan logistik yang kurang baik. Sistem tersebut menyebabkan distribusi cabai merah antar daerah menjadi terhambat. Indikasi ini dapat dilihat dari data produksi di mana secara agregat produksi serta surplus tahun 2013 meningkat, yang seharusnya secara hukum ekonomi dengan peningkatan produksi harga menurun, tetapi justru sebaliknya harga meningkat sangat tajam.



Gambar 3.1. Harga Cabai Merah Bulanan Indonesia di Tingkat Eceran
Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian

Sementara itu apabila fluktuasi harga dibandingkan dengan fluktuasi pasokan, hubungannya tidak begitu terlihat. Pada triwulan II tahun 2011 ketika terjadi peningkatan

produksi yang signifikan, tetapi tidak diikuti oleh penurunan harga, dan ketika produksi menurun sampai awal dan pertengahan 2012 harga ikut menurun juga (Gambar 3.2).



Gambar 3.2. Perbandingan Harga dan Produksi Triwulanan Cabai Merah Indonesia
Sumber: Kementan; BPS

Kondisi berbeda dibandingkan tahun sebelumnya adalah terjadinya peningkatan harga yang berkesinambungan dari triwulan I sampai IV pada tahun 2013. Dengan puncak harga terjadi pada triwulan 4. Kondisi tersebut terjadi sesuai dengan kaidah pembentukan harga karena pada saat triwulan 4 merupakan periode terjadinya curah hujan yang relatif tinggi sehingga resiko produksi menjadi lebih tinggi. Kondisi tersebut berbeda dengan tahun periode sebelumnya dimana harga cabai merah pada triwulan 4 merupakan periode terendah. Kondisi tersebut diduga akan terjadi pada tahun 2014 dan setelahnya sehingga memerlukan intervensi berupa kebijakan stabilisasi harga melalui mekanisme operasi pasar.

Efisiensi pemasaran cabai merah dapat dilihat dari besaran margin harga dari mulai harga produsen sampai ke harga eceran. Margin harga dari produsen sampai ke tingkat pedagang eceran cabai merah mencapai 17% di tahun 2012. Nilai tersebut menurun cukup tinggi dari dua tahun sebelumnya yaitu 2010 dan 2011 yang mencapai 39-34% (Tabel 3.9).

Tabel 3.1 Margin Harga Cabai Merah Antara Produsen dengan Pedagang Eceran

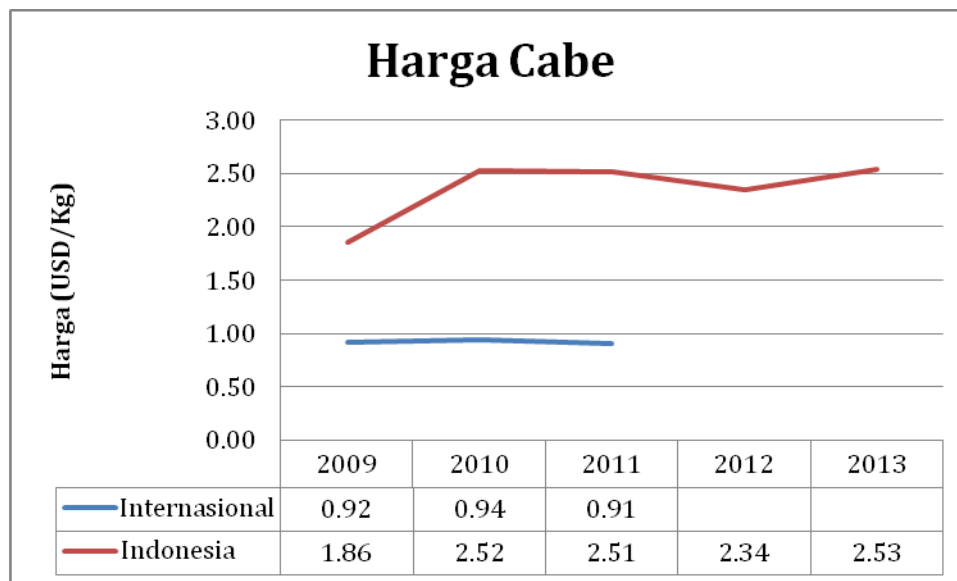
| Tahun | Margin | Persen Margin |
|-------|--------|---------------|
| 2009 | 2172 | 14% |
| 2010 | 6403 | 39% |
| 2011 | 5764 | 34% |
| 2012 | 3295 | 17% |

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian

Perbandingan Harga Cabai Merah Indonesia dan Internasional

Harga cabai merah Indonesia jauh lebih tinggi dari pada harga cabai merah internasional. Perbedaan tersebut terus meningkat. Pada tahun 2009, perbedaan harga mencapai 2.02 kali, kemudian meningkat mencapai 2.68 kali di tahun 2010 dan di tahun 2011 mencapai 2.53 kali (Gambar 3.3). Harga cabai merah tersebut menunjukkan bahwa sistem produksi cabai merah Indonesia yang belum efisien dan memerlukan perbaikan dalam aspek teknologi dan manajemen.

Perbedaan harga yang jauh lebih tinggi tersebut, menjadi salah satu faktor sulitnya ekspor cabai merah Indonesia, karena sulit bersaing di pasar internasional. Para pelaku bisnis cabai merah Indonesia akan lebih memilih pasar lokal daripada pasar untuk ekspor. Kondisi tersebut akan beresiko pada industri cabai merah Indonesia. Dengan adanya kebijakan pasar global, maka produk impor akan relatif lebih mudah masuk, sehingga produk cabai merah Indonesia akan kalah bersaing bahkan di negara sendiri.



Gambar 3.1 Perbandingan Harga Cabai Merah Indonesia dan Internasional

Sumber: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Kementerian Pertanian (data harga Indonesia); FAOSTAT (data harga internasional); ec.europa.eu (data kurs)

Keterangan: harga internasional diambil dari harga ekspor negara pengekspor terbesar

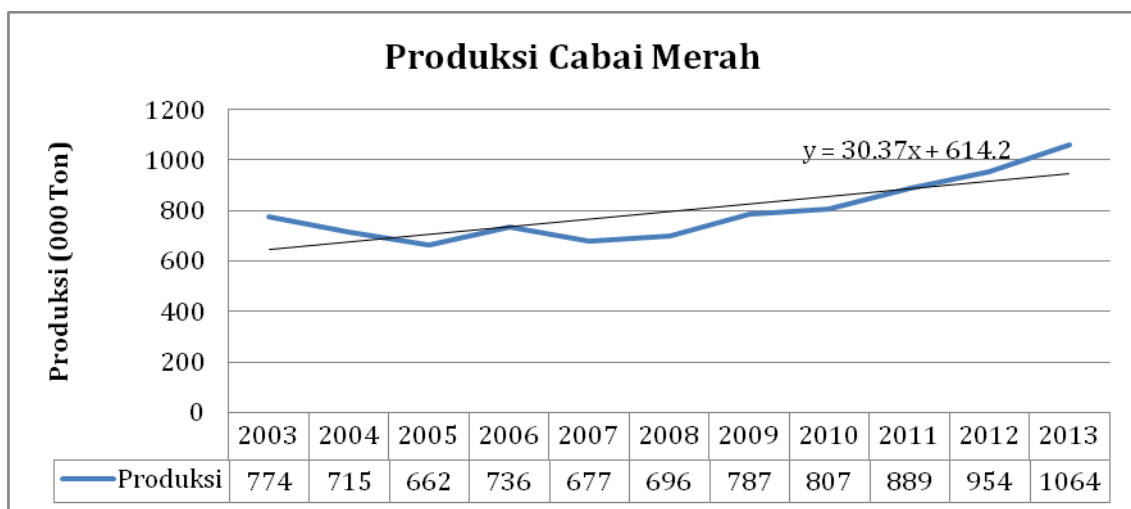
3.2. Produksi Cabai Merah Indonesia

A. Produksi, Produktivitas dan Luas Panen Cabai Merah

Produksi cabai merah Indonesia dalam kurun waktu 10 tahun terakhir secara umum mengalami peningkatan sebesar 37% dengan rata-rata peningkatan per tahun 4 %. Akan

tetapi pada kurun waktu 2003 sampai 2007, produksi cabai merah Indonesia mengalami penurunan yang signifikan, yakni sebesar 3 % per tahun. Dari tahun 2008 sampai 2013 terjadi peningkatan yang berkesinambungan dengan rata-rata mencapai 8% per tahun, dan mencapai puncak produksi di tahun 2013 yaitu sebesar 1,064 juta ton.

Pada tahun 2004-2005 dan 2007, terjadi penurunan cukup tinggi yaitu sebesar 8 %, dimana produksi cabai merah hanya mencapai 662 ribu ton. Kemudian pada tahun 2009 terjadi kenaikan yang cukup tinggi sebesar 13%, dan menembus 1 juta ton di tahun 2013 yang merupakan angka produksi tertinggi selama 10 tahun terakhir. Secara umum produksi cabai merah Indonesia dari tahun 2003-2013 disajikan pada Gambar 3.4.

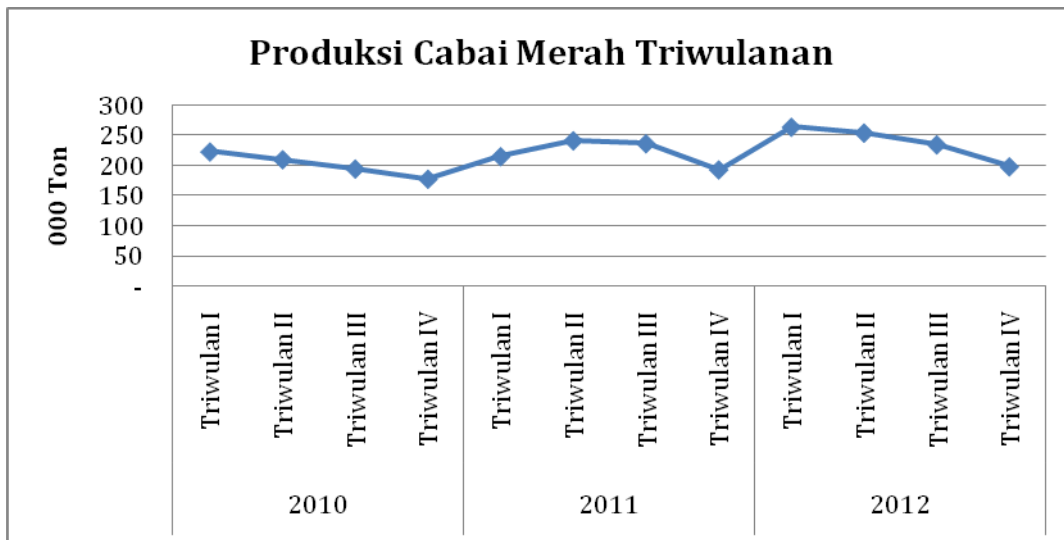


Gambar 3.2 Produksi Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2013

Sumber: Diolah dari Data Kementerian Pertanian

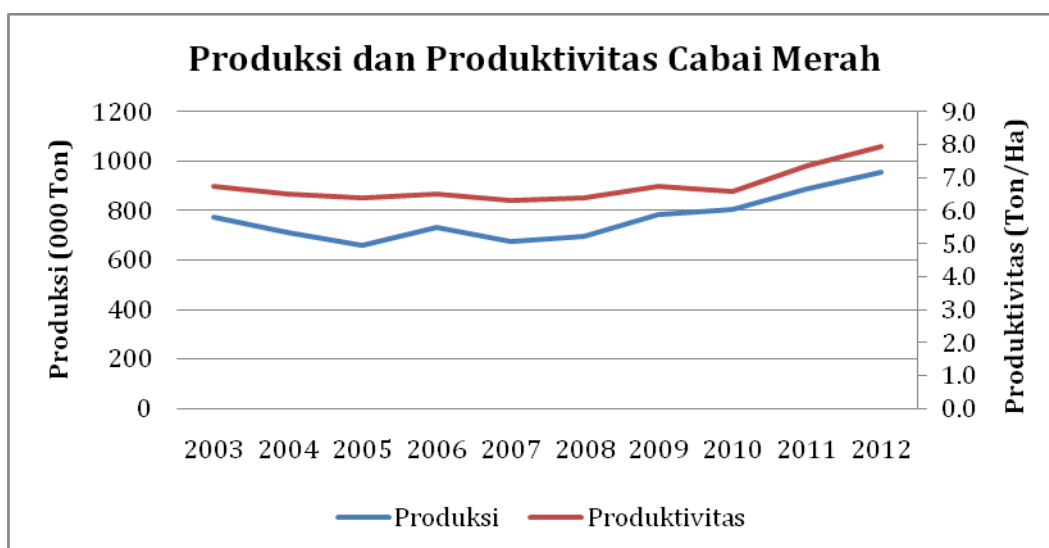
(<http://aplikasi.pertanian.go.id/bdsp/index.asp>)

Sementara itu berdasarkan produksi cabai merah triwulanan, terdapat pola yang mirip selama tiga tahun terakhir (2010-2012). Puncak produksi cabai merah berada di triwulan I yaitu antara bulan Januari-Maret. Sementara untuk triwulan lainnya volume produksi mengalami penurunan, dengan produksi terendah pada triwulan IV. Namun demikian pada tahun 2011, terjadi perbedaan, puncak produksi terjadi pada triwulan II dan produksi terendah sama pada trwulan IV. Pola produksi triwulanan Cabai Merah dari tahun 2010-2012 disajikan pada Gambar 3.5.



Gambar 3.3 Produksi Cabai Merah Triwulanan Indonesia Tahun 2010-2012

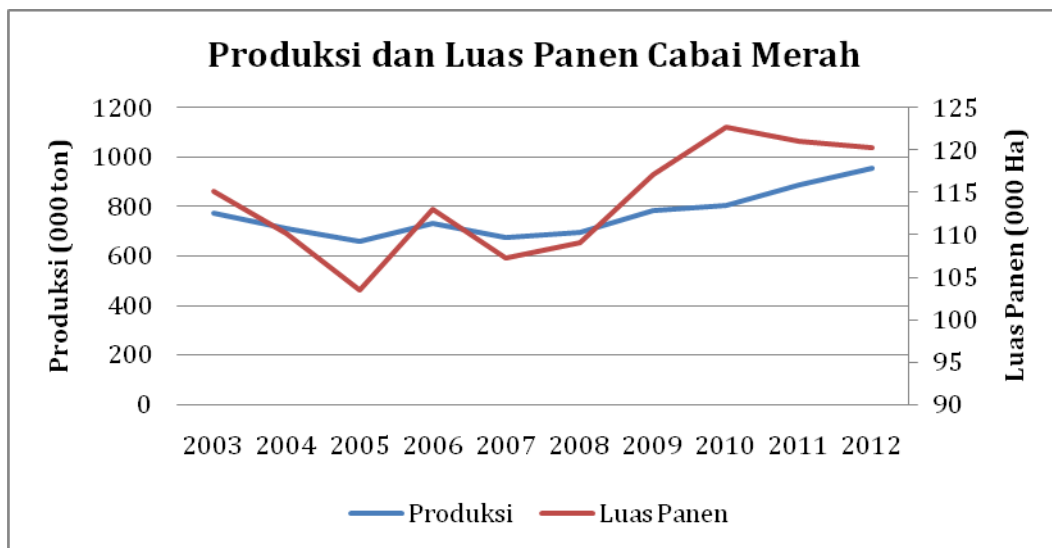
Peningkatan produksi cabai merah Indonesia ditentukan oleh faktor produktivitas. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.6. Produktivitas cabai merah Indonesia dari tahun 2003-2012 mengalami peningkatan berkesinambungan sebesar 18%. Pencapaian produktivitas cabai merah tertinggi terjadi pada tahun 2012, yakni sebesar 7,9 ton/ha. Namun demikian pencapaian produktivitas tersebut jauh lebih kecil dibandingkan dengan pencapaian produktivitas di negara produsen utama cabai merah, seperti Cina yang mencapai 22,63 ton/ha. Kesenjangan pencapaian produktivitas tersebut disebabkan oleh intensitas teknologi budidaya cabai merah yang berbeda. Kondisi teknologi budidaya cabai merah Indonesia tertinggal dibandingkan yang dilakukan petani Cina. Hal tersebut berdampak pada efisiensi usahatani cabai merah yang dilakukan.



Gambar 3.4 Produksi dan Produktivitas Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2012

Sumber: Diolah dari Data Kementerian Pertanian
(<http://aplikasi.pertanian.go.id/bdsp/index.asp>)

Peningkatan produksi cabai merah Indonesia tidak dipengaruhi oleh peningkatan luas panen. Hal tersebut dapat dilihat pada Gambar 3.7. Trend luas panen cabai merah Indonesia tahun 2003-2012, tidak berbanding lurus dengan produksi. Luas panen cabai merah Indonesia cenderung berfluktuasi tajam. Hal tersebut menunjukkan bahwa, peningkatan produktivitas berpengaruh pada peningkatan produksi cabai merah di Indonesia dalam 10 tahun terakhir.

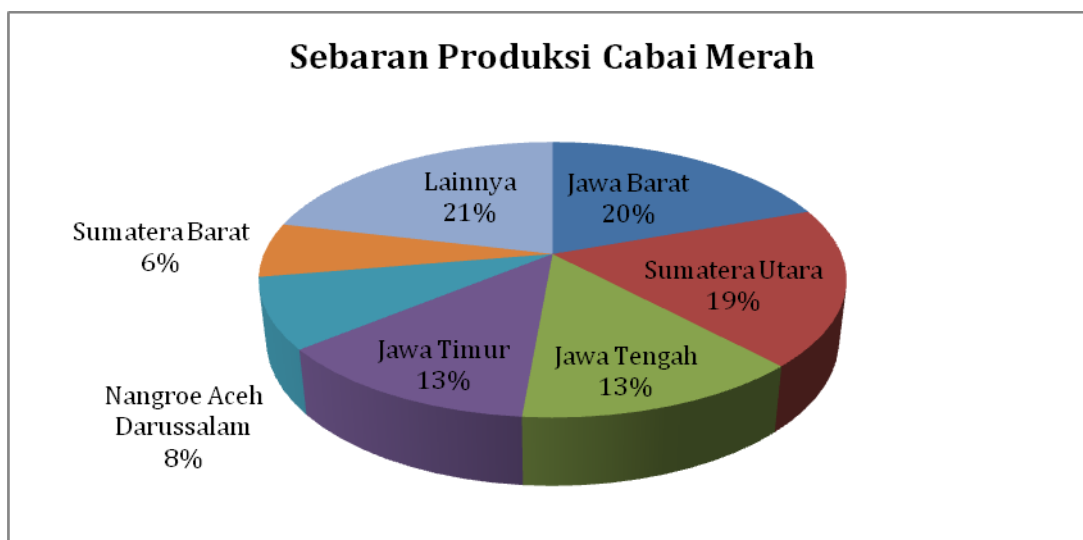


Gambar 3.5 Produksi dan Luas Panen Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2012

Sumber: Diolah dari Data Kementerian Pertanian
(<http://aplikasi.pertanian.go.id/bdsp/index.asp>)

B. Sebaran Produksi Cabai Merah Indonesia

Produksi cabai merah Indonesia bersifat sangat terpusat. Hanya ada 6 propinsi yang menjadi sentra produksi cabai merah Indonesia yaitu Jawa Barat, Sumatera Utara, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nangroe Aceh Darusalam dan Sumatera Barat. Sekitar 79 % total produksi cabai merah Indonesia berasal dari keenam propinsi tersebut (Gambar 3.8). Berdasarkan hal tersebut, maka sistem logistik yang handal menjadi berperan penting untuk mendistribusikan produk cabai merah dari keenam sentra produksi ke seluruh wilayah Indonesia.



Gambar 3.6 Sebaran Produksi Cabai Merah Indonesia

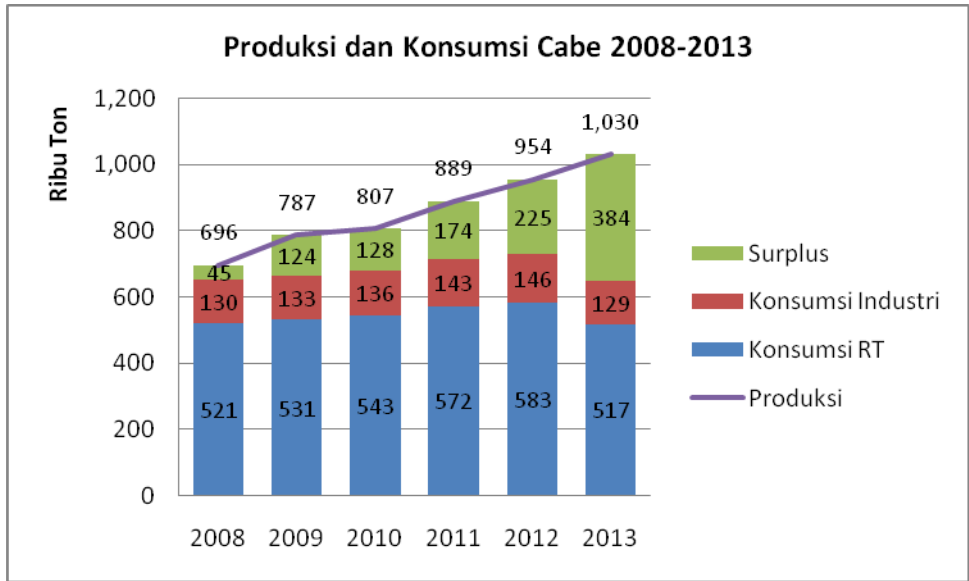
3.3. Konsumsi Cabai Merah

Tingkat konsumsi cabai merah merah penduduk Indonesia di luar kebutuhan industri makanan dalam 5 tahun terakhir (2008-2013) cenderung tidak stabil terutama pada tahun 2013 yang mengalami penurunan yang cukup drastis dibanding tahun sebelumnya, yakni sebesar 11,3 % . Tingkat konsumsi cabai merah tertinggi terjadi pada tahun 2012, yaitu 583 ribu Ton/tahun. Kemudian menurun di tahun 2013 yang hanya mencapai 517 ribu ton/tahun.

Tabel 3.2. Produksi, Konsumsi dan Surplus Cabai Merah Indonesia Tahun 2008-2013 (Ton)

| Tahun | Produksi | Konsumsi | Surplus/defisit prod dlm negeri | Export | Import | Surplus/defisit |
|-------|-----------|----------|---------------------------------|--------|--------|-----------------|
| 2008 | 695,707 | 520,641 | 175,066 | | | 175,066 |
| 2009 | 787,433 | 530,871 | 256,562 | 279 | 4,677 | 260,960 |
| 2010 | 807,160 | 543,213 | 263,947 | 422 | 12,381 | 275,906 |
| 2011 | 888,852 | 571,994 | 316,858 | 3,951 | 50,960 | 363,867 |
| 2012 | 954,312 | 583,281 | 371,031 | 663 | 18,709 | 389,076 |
| 2013 | 1,064,113 | 517,288 | 546,826 | 1,846 | 479 | 545,459 |

Apabila dibandingkan dengan jumlah produksinya, Indonesia selalu mengalami surplus yang cukup besar untuk cabai merah (Gambar 3.9). Karena tingkat konsumsi cenderung stabil bahkan berkurang pada tahun 2013, maka angka surplus lebih dipengaruhi oleh fluktuasi produksi. Secara umum surplus cabai merah mengalami peningkatan yang signifikan, dari sekitar 45 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 384 ribu ton pada tahun 2013, akibat adanya peningkatan produksi.



Gambar 3.7 Grafik Perbandingan Produksi dan Konsumsi Cabai Merah Indonesia 2008-2013

BAB IV PROSPEK DAN KEBIJAKAN

Bagian terakhir dari “*business outlook*” cabai merah ini adalah sintesa dari berbagai prospek komoditas cabai merah berdasarkan hasil analisis kondisi internasional, kondisi domestik serta kebijakan dalam bentuk proses komoditas cabai merah. Prospek komoditas cabai merah tersebut terbagi ke dalam prospek pasar internasional, prospek pasar domestik dan evaluasi kebijakan. Selanjutnya, berdasarkan sintesa prospek tersebut maka disusun opsi kebijakan pengembangan komoditas cabai merah. Sebelum lebih lanjut membahas prospek pasar internasional, terlebih dahulu dibahas prakiraan kuantitatif produksi dan konsumsi cabai merah di Indonesia selama 5 (lima) tahun ke depan.

Berdasarkan data-data tahun 2008-2013, dapat diketahui bahwa perkembangan dalam 5 (lima) tahun terakhir menunjukkan bahwa:

- a) Produktivitas cabai merah meningkat sebesar 7% per tahun,
- b) Luas panen meningkat 2% per tahun.

Saat ini usaha peningkatan teknologi budidaya terus dilakukan, oleh karena itu untuk perkiraan ke depan dilakukan dengan menggunakan skenario adanya peningkatan produktivitas mencapai 10% per tahun akibat dari intervensi teknologi dan peningkatan luas panen 2% per tahun (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 Prakiraan Produksi Cabai Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Produksi (Ton) |
|-------|----------------|
| 2014 | 1,151,780 |
| 2015 | 1,287,524 |
| 2016 | 1,439,267 |
| 2017 | 1,608,893 |
| 2018 | 1,798,510 |
| 2019 | 2,010,475 |

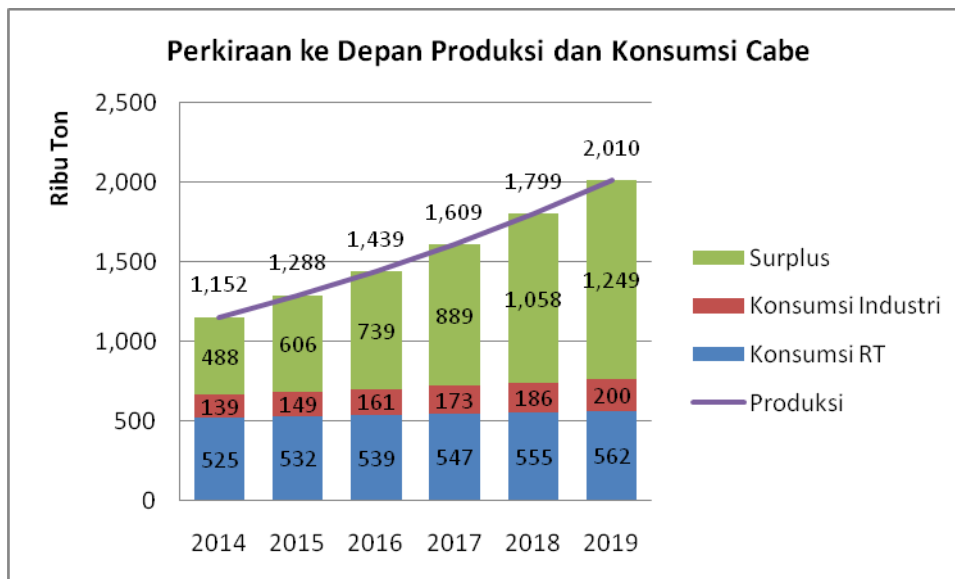
Untuk perkiraan volume konsumsi, diperhitungkan berdasarkan:

- 1) Pertumbuhan penduduk sebesar 1,4% per tahun (BPS)
- 2) Pertumbuhan industri makanan 7,5 % per tahun (BPS)

Tabel 4.2 Perkiraan Volume Konsumsi Cabai Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Konsumsi | | |
|-------|--------------|----------|---------|
| | Rumah Tangga | Industri | Total |
| 2014 | 524,530 | 139,021 | 663,551 |
| 2015 | 531,873 | 149,448 | 681,321 |
| 2016 | 539,319 | 160,656 | 699,976 |
| 2017 | 546,870 | 172,705 | 719,575 |
| 2018 | 554,526 | 185,658 | 740,184 |
| 2019 | 562,289 | 199,583 | 761,872 |

Berdasarkan perhitungan perkiraan tersebut, maka hubungan produksi, konsumsi dan surplus dari skenario tersebut disajikan Gambar 4.1. Terlihat bahwa surplus konsumsi cabai merah akan semakin besar. Untuk menghindari terjadinya peningkatan dan fluktuasi harga cabai merah seperti periode sebelumnya maka perlu dilakukan pengembangan manajemen produksi cabai merah antar daerah produksi serta manajemen logistik yang efektif dan efisien agar surplus tersebut tersebar secara sesuai kebutuhan masyarakat dan industri setiap waktunya. Harapannya, apabila hal tersebut dilakukan maka harga cabai merah ke depan akan relative lebih stabil pada tingkat harga yang lebih rendah.



Gambar 4.1 Perkiraan Produksi dan Konsumsi Cabe Tahun 2014-2019

4.1. Prospek Pasar Internasional Periode 2014-2019

1. Harga internasional cabai merah mengalami peningkatan dan lebih berfluktuasi dan akan terus terjadi pada periode 5 (lima) tahun mendatang.

2. Volume cabai merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah dibanding volume produksinya, yaitu hanya 8,9%. Diperkirakan kondisi tersebut akan terus terjadi karena pertumbuhan produksi yang melambat akan tetap terjadi pada periode 2014-2019.
3. Pertumbuhan produksi cabai merah dunia mengalami perlambatan dan terkonsentrasi pada 3 negara yaitu China dengan pangsa produksi 51 %, Meksiko dengan pangsa produksi 7% dan Turki dengan pangsa produksi 6 %.
4. Pengekspor cabai merah terkonsentrasi pada Meksiko dengan pangsa pasar ekspor sebesar 25 %, Spanyol dengan pangsa pasar ekspor 18 % dan Belanda dengan pangsa pasar ekspor 17 %.

4.2. Prospek Pasar Domestik Periode 2014-2019

1. Produksi dan surplus cabai merah Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya.
2. Produksi dan surplus cabai merah sepanjang tahun tidak merata, puncak produksi cabai merah terjadi pada triwulan II
3. Harga cabai merah domestik terus meningkat dan semakin fluktuatif, terjadi pergeseran waktu harga tertinggi dari triwulan 2 menjadi triwulan 4.
4. Daya saing cabai merah Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan negara lain karena harga cabai merah Indonesia jauh lebih tinggi daripada harga cabai merah internasional
5. Produksi cabai merah tetap terkonsentrasi di Pulau Jawa.

4.3. Evaluasi Kebijakan

1. Penetapan harga referensi tidak didukung dengan monitoring ketersediaan cabai merah di sentra produsen dan konsumen.
2. Kebijakan perdagangan antar daerah dan pasar perkotaan tidak mendorong pengembangan sistem produksi cabai merah yang terstruktur di sentra produksi.
3. Ketiadaan kebijakan pengaturan produksi dan distribusi cabai merah antar daerah produksi mengakibatkan kelebihan (surplus) yang terjadi pada suatu daerah produksi tidak termanfaatkan.

Berdasarkan prospek pasar internasional dan domestik serta evaluasi kebijakan tersebut, kemudian disusun opsi kebijakan pengembangan komoditas cabai merah yang perlu dilakukan untuk mengantisipasi kondisi-kondisi yang terjadi pada pasar internasional,

domestik dan kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat dua kebijakan inti dalam pengembangan komoditas cabai merah, yakni:

I. Kebijakan stabilisasi

Faktor : A1, A2, A3, A4, B2, B3, C1

Esensi : transparansi pemicu, proses penetapan, dukungan informasi yang kuat dan jendela waktu yang tepat

Insrumen/mechanisme

I.1. Monitor ketersediaan cabai merah di sentra produksi dan konsumsi

Monitoring ketersediaan cabai merah di sentra produksi dan konsumsi merupakan upaya sistematis dan berorientasi pada tersedianya data ketersediaan cabai merah yang memiliki integritas yang cukup baik untuk dijadikan acuan dalam pengambilan keputusan. Monitoring ketersediaan cabai merah di sentra produksi dilakukan bekerjasama dengan instansi terkait seperti Dinas Pertanian setempat yang memiliki jaringan komunikasi dengan para pelaku di sentra produksi. Monitoring tersebut dilakukan dengan memanfaatkan teknologi informasi berbasis sms (*short message services*) dengan waktu pelaporan yang ditentukan sesuai kebutuhan monitoring. Instrumen/atribut monitoring terdiri atas ketersediaan cabai merah per satuan waktu, harga, kaidah pengambilan keputusan terkait ketersediaan yang dilakukan pelaku usaha cabai merah serta format dan waktu pelaporan monitoring. Sedangkan untuk monitoring ketersediaan cabai merah di daerah konsumsi dilakukan bekerjasama dengan para pengelola pasar induk di perkotaan, seperti koperasi pasar. Adapun teknologi, instrument/atribut monitoringnya serupa dengan monitoring ketersediaan cabai merah di sentra produksi. Selain itu, monitoring ketersediaan cabai merah dilengkapi dengan monitoring pada setiap jembatan timbang yang terdapat di daerah, sehingga membantu monitoring pergerakan komoditas dari sentra produksi ke daerah konsumen perkotaan. Seluruh data hasil monitoring tersebut ditampilkan pada ruang operasi (*operation room*) monitoring ketersediaan dan harga barang pokok dan strategis. Diharapkan monitoring ketersediaan tersebut dapat menjadi sistem peringatan dini (*early warning system*) dalam pengambilan keputusan untuk importasi komoditas cabai merah.

I.2 . Perumusan dan penetapan referensi harga cabai merah

Harga referensi cabai merah dirumuskan dan ditetapkan berdasarkan hasil analisis yang akurat dari hasil monitoring ketersediaan dan harga cabai merah yang diperkuat dengan masukan dari asosiasi terkait (produsen dan pasar). Harga referensi tersebut

memperhitungkan harga pokok produksi cabai merah yang berlaku, biaya logistik, tingkat kehilangan hasil selama proses pasca panen dan logistik dari kebun ke pasar serta tingkat keuntungan wajar bagi produsen dan pelaku pasar.

I.3. Penetapan jendela waktu (time window) impor yang tepat dan sesuai dengan ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi

Penetapan harga referensi harus diiringi dengan penetapan jendela waktu impor yang tepat dan sesuai ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi. Jendela waktu impor memperhitungkan efek dari masuknya impor cabai terhadap harga di sentra produksi dan konsumen pada kurun waktu tertentu.

I.4. Mekanisme operasi pasar

Mekanisme operasi pasar diterapkan manakala harga cabai merah di pasar konsumsi berada di atas level harga referensi pada kurun waktu tertentu. Sumber pasokan komoditas cabai merah untuk operasi pasar bisa berasal dari domestik dan impor.

II. Kebijakan Sistem Produksi

Faktor :B1, B2, B3, B4, B5, C2

Esensi : Integrasi Hulu-Hilir

Instrumen/mechanisme

II.1. Peningkatan produktivitas

Produktivitas cabai merah Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan dengan produktivitas cabai merah Cina selaku produsen utama dunia. Untuk itu, upaya peningkatan produktivitas menjadi faktor kunci dalam kebijakan sistem produksi. Setidaknya terdapat tiga hal dalam peningkatan produktivitas cabai merah, yakni teknologi produksi, sistem irigasi dan manajemen produksi. Ketiga hal tersebut harus dilakukan terintegrasi berbasis pada kebutuhan pasar sehingga ketersediaan cabai merah dapat relatif stabil pada musim hujan dan kemarau. Teknologi naungan “*rainshelter*” menjadi salah satu pilihan dalam teknologi produksi untuk meningkatkan produktivitas, demikian halnya juga dengan sistem irigasi pada musim kemarau. Teknologi produksi dan sistem irigasi tersebut diterapkan secara bersamaan dengan manajemen produksi berupa penerapan standar operasi dan prosedur (SOP) budidaya yang benar sesuai dengan kondisi lokal dan kebutuhan pasar

II.2. Penerapan sistem manajemen rantai pasok

Penerapan sistem manajemen rantai pasokan dan logistik pertanian dilakukan untuk memastikan kesinambungan produksi baik kuantitas, kualitas, keamanan pangan dan harga yang bersaing sesuai kebutuhan pasar. Sistem manajemen rantai pasok cabai merah yang tepat akan mendukung sistem produksi menjadi efisien, efektif dan responsif terhadap dinamika pasar. Demikian halnya juga dengan penerapan logistik pertanian yang berfungsi untuk menghantarkan, menyimpan dan mempertahankan kualitas produk pada level biaya yang efisien. Salah satu penerapan logistik pertanian adalah penerapan transportasi multi moda dan penerapan sistem rantai pendingin (*cold chain management*).

II.3. Penetapan dan Penerapan standardisasi kualitas dan kemasan cabai merah yang didorong dari ketentuan pasar induk perkotaan

Standardisasi kualitas dan kemasan cabai merah pada pasar induk perkotaan harus dituangkan dalam ketentuan/peraturan yang mengikat bagi semua pelaku usaha yang memasok cabai merah ke pasar induk perkotaan. Setidaknya ada dua manfaat dari penetapan dan penerapan standardisasi kualitas dan kemasan, yakni mengurangi sampah di perkotaan yang timbul dari pasokan sayuran, termasuk cabai merah dan mendorong restrukturisasi sistem produksi cabai merah di sentra produksi. Para pelaku usaha cabai merah di sentra produksi akan mengikuti ketentuan yang diterapkan di pasar induk perkotaan sehingga akan mendorong perubahan perilaku pelaku usaha dalam melakukan produksi dan pasca panen cabai merah.

II.4. Peningkatan efisiensi biaya logistik pertanian

Logistik pertanian berfungsi untuk menghantarkan, menyimpan dan mempertahankan kualitas produk cabai merah pasca panen sampai ke pasar dalam kondisi yang sesuai dengan kebutuhan pasar. Desain sistem logistik pertanian dari perdesaan ke perkotaan akan menentukan tingkat efisiensi biaya logistik. Penerapan manajemen pasca panen yang tepat, penggunaan sistem rantai pendingin dan pemilihan moda transportasi yang tepat akan meningkatkan efisiensi biaya logistik.

Secara ringkas, hubungan prospek dan kebijakan cabai merah disajikan pada Gambar 6 berikut ini.



Gambar 4.2 Prospek dan Kebijakan Cabai Merah Periode Tahun 2014-2019

BAB V KEBIJAKAN

5.1. Kebijakan Nasional

Cabai merah merupakan salah satu komoditas yang termasuk kelompok sayuran pada sub sektor hortikultura. Dengan demikian, pada bagian kebijakan dalam negeri maupun internasional tidak ditemukan kebijakan perdagangan cabai merah secara spesifik. Umumnya kebijakan cabai merah tersebut termasuk ke dalam kebijakan hortikultura, terkecuali untuk penentuan harga referensi dalam keputusan importasi cabai merah yang termuat dalam Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Nomor 118/PDN/KEP/10/2013. (Tabel 4.1.).

Tabel 5.1 Kebijakan Pemerintah yang Terkait Cabai Merah

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|--|----------------------|---|
| Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 | Hortikultura | <p>Tujuan :</p> <p>Untuk pembatasan modal asing dalam subsektor hortikultura.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Penyelenggaraan subsektor hortikultura termasuk usaha perbenihan hortikultura dan juga aturan bagi penanam modal asing yang akan berusaha di sektor hortikultura. 2. Penanaman modal asing hanya dapat dilakukan dalam usaha besar hortikultura dan besarnya penanaman modal asing dibatasi paling banyak 30%. <p><i>(tercantum pada pasal 131)</i></p> |
| Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 | Pangan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai bentuk upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal yang dilakukan dengan penganekaragaman pangan dan pengutamakan produksi pangan dalam negeri 2. Ekspor Pangan Pokok hanya dapat dilakukan setelah terpenuhinya kebutuhan konsumsi Pangan Pokok dan Cadangan Pangan Nasional 3. Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|--|--|--|
| | | <p>tidak dapat diproduksi di dalam negeri.</p> <p>4. Melindungi pendapatan dan daya beli petani dengan menjaga dan melakukan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok di tingkat produsen dan konsumen</p> <p>5. Keamanan pangan sebagai upaya mencegah pangan dari cemaran biologis, kimia, dan beda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan sehingga aman untuk dikonsumsi.</p> <p><i>(tercantum pada pasal 34, 36, 56, dan 67)</i></p> |
| <p>Peraturan Menteri Pertanian No. 60/Permentan/OT.140/9/2012</p> | <p>Rekomendasi Impor Produk Hortikultura</p> | <p>1. Memberikan kepastian dalam pelayanan pemberian RIPH bagi perusahaan yang melakukan impor produk hortikultura dan jaminan keamanan pangan produk hortikultura yang diimpor.</p> <p>2. Hanya perusahaan yang sudah memiliki surat persetujuan impor dari Menteri Perdagangan yang dapat melakukan impor produk hortikultura.</p> <p>3. Penerbitan RIPH mempertimbangkan berbagai faktor dan harus memenuhi syarat seperti kapasitas gudang, pengalaman importir, dan kepemilikan tempat penyimpanan (cold storage).</p> <p><i>(tercantum pada pasal 3 dan 5)</i></p> |
| <p>Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013 dan Peraturan Menteri Perdagangan No 47/M-DAG/PER/8/2013 (Perubahan Atas Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16/M-DAG/PER/4/2013)</p> | <p>Ketentuan Impor Produk Hortikultura</p> | <p>1. Setiap impor produk hortikultura hanya dapat dilakukan oleh Importir Produsen (IP) dan Importir Terdaftar (IT) Produk Hortikultura dan setiap persetujuan impor produk hortikultura harus mendapat Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) dari Kementerian Pertanian.</p> <p>2. Permohonan penerbitan IP, IT, dan Persetujuan Impor Produk Hortikultura kepada Kementerian Perdagangan hanya dilayani melalui sistem online (INATRADE) dan akan diselesaikan oleh Unit Pelayanan Perdagangan dengan</p> |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|--|---|---|
| | | <p>waktu paling lama dua hari kerja setelah persyaratan dinyatakan lengkap.</p> <p>3. Setiap importasi produk hortikultura harus diverifikasi atau dilakukan penelusuran teknis impor di pelabuhan muat negara asal oleh surveyor yang ditunjuk.</p> <p>4. Importasi komoditas cabe dan bawang merah segar untuk konsumsi akan dilakukan dengan menggunakan harga referensi.</p> <p>5. Pengajuan izin impor produk hortikultura menggunakan sistem periodisasi per semester, dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama enam bulan, khusus untuk bawang merah dan cabe, permohonan Persetujuan Impor Produk Hortikultura dapat diajukan sewaktu-waktu dengan masa berlaku Persetujuan Impor selama tiga bulan. <i>(tercantum pada pasal 3, 12, 16, 37 dan pada revisi permendag untuk pasal 13, 14 dan 14B)</i></p> |
| Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Nomor 118/PDN/KEP/10/2013 | Penetapan Harga Referensi Produk Hortikultura | <p>1. Harga referensi cabe merah besar/keriting ditetapkan sebesar Rp 26.300,-/kg (dua puluh enam ribu tiga ratus rupiah per kilogram)</p> <p>2. Harga referensi bawang merah segar untuk konsumsi ditetapkan sebesar Rp 25.700,-/kg (dua puluh lima ribu tujuh ratus rupiah per kilogram)</p> <p>3. Harga referensi digunakan sebagai instrumen importasi cabe merah besar/keriting, cabe rawit merah, dan bawang merah segar untuk konsumsi dengan mempertimbangkan masa panen dan ketersediaan stok dalam negeri.</p> |
| Permentan No. 05/2012 | Pemasukan dan Pengeluaran Benih Hortikultura | <p>Tujuan :</p> <p>Menjamin ketersediaan benih bermutu secara cukup dan berkesinambungan, menumbuhkembangkan industri benih dalam negeri, meningkatkan keragaman genetik dan menjaga keamanan hayati serta meningkatkan devisa negara</p> |
| Permentan No. 38/2011 | Penilaian dan Pendaftaran | Tujuan : |

| Peraturan yang berlaku | Pokok Bahasan | Pembahasan kebijakan |
|------------------------|---|---|
| | Varietas Hortikultura | Melindungi konsumen dari perolehan benih yang performa atau keragaman varietasnya tidak sesuai dengan deskripsi dan sebagai dasar pelaksanaan kegiatan pendaftaran varietas |
| Permentan No. 48/2012 | Produksi, Sertifikasi, dan Pengawasan Peredaran Benih | Tujuan : Sebagai dasar hukum dalam pelayanan pelaksanaan produksi, sertifikasi dan pengawasan peredaran |

5.2. Perbandingan Kebijakan Beberapa Negara

Pada bagian ini dibahas berbagai kebijakan yang diterapkan negara lain terkait komoditas cabai merah. Namun demikian, tidak ada kebijakan perdagangan spesifik komoditas cabai meran yang diterapkan berbagai negara. Secara umum kebijakan tersebut termasuk ke dalam kebijakan pertanian. Kebijakan beberapa negara dalam perdagangan dan produksi pertanian disajikan pada Tabel 6.

Tabel 5.2 Kebijakan Beberapa Negara Dalam Perdagangan dan Produksi Pertanian

| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|-----------------|--|--|
| China | Tariff | Salah satu instrument utama dalam kebijakan China semenjak menjadi salah satu anggota WTO di tahun 2001, China menurunkan seluruh tariff komoditas pertanian yang awalnya 21,2% menjadi 15,3% |
| | ACFTA (ASEAN-China Free Trade Agreement) | Tujuannya untuk membuka market access yang selebar-lebarnya sehingga memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak yang lebih kurang sama besarnya, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan melalui proses negosiasi yang dilakukan dengan cara <i>request and offer</i> . |
| | Strategi Foreign Direct Investments (FDIs) | Strategi yang dilakukan dengan mengakuisisi perusahaan-perusahaan berteknologi tinggi di negara-negara maju untuk mendapatkan teknologinya yang bertujuan untuk infiltrasi pasar negara-negara lain dan menghindari pengenaan tariff bea masuk. |
| Amerika Serikat | | <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembukaan keran impor di Amerika Serikat akan diikuti dengan penetapan tariff impor yang lebih rendah 2. Meningkatkan kompetisi melalui biaya produksi yang rendah atau subsidi produksi untuk produk dan buah 3. Mendorong penerapan hambatan non-tariff untuk aktivitas ekspor di beberapa negara, termasuk |

| Negara | Pokok Kebijakan | Pembahasan kebijakan |
|--------|---|--|
| | | membatasi impor dan inspeksi persyaratan yang perlu dilalui, standar operasi produk dan sanitasi. |
| | <i>Market Access Program (MAP)</i> | Pendanaan untuk mendorong ekspor dalam negeri dan termasuk amandemen untuk menutupi produk organik |
| | Technical Assistance for Specialty Crops (TASC) | Program untuk mendeskripsikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi produksi sayur dan buah untuk ekspor |
| Korea | Agricultural Product Price Stabilization Fund | Upaya penstabilan harga dilakukan melalui penutupan gap biaya melalui keuntungan dari penjualan produk domestic <i>buffer stock</i> , serta margin dari penaikan harga impor untuk beberapa komoditas seperti kedelai, kentang, bawang bombay, bawang putih, dll |
| | <i>E-commerce</i> | Sistem penjualan langsung dari produsen ke konsumen atau dikenal dengan Nationwide e-commerce shopping mall dimana petani dilarang menjual komoditas yang tidak memenuhi standar kualitas tertentu saat permintaan dan penawaran yang sangat tidak stabil. Saat ini lebih dari setengah total jumlah produk sayur dan buah asal Korea dipasarkan dengan standar nasional. |
| India | Minimum Support Prices (MSP) | Penetapan harga untuk beberapa komoditas berdasarkan rekomendasi dari CACP (<i>Commission for Agricultural Costs and Prices</i>) serta pemerintah India |
| | Subsidi Pangan untuk Konsumen | Upaya untuk menjaga konsumen yang berpendapatan rendah dari lonjakan harga pangan, FCI (<i>Food Corporation of India</i>) membeli langsung pangan dari petani pada level MSP dan menjualnya melalui sistem distribusi publik |
| | Pasar Teregulasi | Produk pangan hanya dapat dijual pada pasar terstruktur melalui perantara yang sudah terdaftar. Pemerintah berupaya untuk menghubungkan transportasi, pemasaran dan distribusi komoditas pertanian pangan. |
| | Kebijakan Perdagangan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Meninjau kembali aksi APMC agar mengikuti kontrak pertanian 2. Menggeser usaha skala kecil menjadi industri pengolahan 3. Mengizinkan hingga 100% kepemilikan luar negeri pada berbagai sektor agribisnis, kecuali yang berbentuk ritel dan merupakan produksi utama. |

BAB VI.

CATATAN PENUTUP

Berdasarkan bagian pemahasan sebelumnya, dalam pengembangan kebijakan perdagangan cabai merah terdapat beberapa prospek internasional dan nasional serta evaluasi kebijakan yang harus diperhatikan dalam jangka pendek. Hasil sintesa prospek pasar internasional terdiri atas : (1) Harga internasional cabai merah mengalami peningkatan dan lebih berfluktuasi; (2) Volume cabai merah yang diperdagangkan secara internasional cukup rendah dibanding volume produksinya, yaitu hanya 8,9%; (3) Pertumbuhan produksi cabai merah dunia mengalami perlambatan dan terkonsentrasi pada 3 negara yaitu China dengan pangsa produksi 51 %, Meksiko dengan pangsa produksi 7% dan Turki dengan pangsa produksi 6%; dan (4) Pengekspor cabai merah terkonsentrasi pada Meksiko dengan pangsa pasar ekspor sebesar 25 %, Spanyol dengan pangsa pasar ekspor 18 % dan Belanda dengan pangsa pasar ekspor 17 %. Adapun sintesa prospek pasar domestik terdiri atas : (1) Produksi dan surplus cabai merah Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya; (2) Produksi dan surplus sepanjang tahun tidak merata, puncak produksi terjadi pada triwulan dua; (3) Harga cabai merah domestik terus meningkat dan semakin fluktuatif, terjadi pergeseran waktu harga tertinggi dari triwulan 2 menjadi triwulan 4; (4) Daya saing cabai merah Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan negara lain karena harga cabai merah Indonesia jauh lebih tinggi daripada harga cabai merah internasional; dan (5) Produksi cabai merah terkonsentrasi di Pulau Jawa. Sedangkan hasil sintesa evaluasi kebijakan terdiri atas : (1) Penetapan harga referensi tidak didukung dengan monitoring ketersediaan di sentra produsen dan konsumen; (2) Kebijakan perdagangan tidak mendorong sistem produksi yang terstruktur; dan (3) Ketiadaan kebijakan pengaturan produksi dan distribusi cabai merah antar daerah produksi mengakibatkan kelebihan (surplus) yang terjadi pada suatu daerah produksi tidak termanfaatkan.

Berdasarkan prospek pasar internasional dan domestik serta evaluasi kebijakan tersebut, kemudian disusun opsi kebijakan pengembangan komoditas cabai merah yang perlu dilakukan untuk mengantisipasi kondisi-kondisi yang terjadi pada pasar internasional, domestik dan kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, terdapat dua kebijakan inti dalam pengembangan komoditas cabai merah, yakni: (1) Kebijakan stabilisasi yang terdiri atas mekanisme : (a) Monitor ketersediaan cabai merah di sentra produksi dan konsumsi; (b) Perumusan dan penetapan referensi harga cabai merah; (c) Penetapan jendela waktu impor yang tepat dan sesuai dengan ketersediaan di sentra produksi dan konsumsi; (d) dan

Mekanisme operasi pasar, serta kebijakan sistem produksi yang terdiri atas mekanisme : (a) Peningkatan produktivitas; (b) Penerapan sistem manajemen rantai pasok; (c) Penetapan dan Penerapan standardisasi kualitas dan kemasan cabai merah yang didorong dari ketentuan pasar induk perkotaan; dan (d) Peningkatan efisiensi biaya logistik pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

www.faostat.fao.org

www.deptan.go.id

www.bps.go.id

Pusdatin Kemantan. 2011. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2011. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2012. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2012. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Pusdatin Kemantan. 2013. Statistik Harga Komoditas Pertanian Tahun 2013. Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. Kementerian Pertanian Republik Indonesia

<http://florikultura.hortikultura.pertanian.go.id/>

<http://www.republika.co.id/>

ews.kemendag.go.id

<http://perundangan.pertanian.go.id/>

LAPORAN OUTLOOK PANGAN TEPUNG TERIGU 2015-2019



DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| DAFTAR ISI..... | i |
| DAFTAR TABEL..... | iii |
| DAFTAR GAMBAR..... | v |
| BAB I PENDAHULUAN..... | 6 |
| 1.1. Latar Belakang..... | 6 |
| 1.2. Tujuan Kajian..... | 3 |
| 1.3. Jenis dan Sumber Data | 3 |
| 1.4. Analisis Data..... | 3 |
| BAB II DINAMIKA PASAR GANDUM/TERIGU DUNIA | 4 |
| 2.1. Dinamika Harga Gandum Dunia | 4 |
| 2.2. Dinamika Produksi Gandum di Negara Produsen Utama..... | 6 |
| 2.3. Dinamika Konsumsi Gandum Dunia | 10 |
| 2.4. Dinamika Ekspor Gandum Dunia..... | 12 |
| 2.5. Dinamika Impor Gandum Dunia..... | 15 |
| 2.6. Dinamika Stok Gandum Dunia..... | 19 |
| BAB III DINAMIKA PASAR TERIGU/GANDUM DOMESTIK..... | 23 |
| 3.1. Dinamika Harga Terigu/Gandum Indonesia | 24 |
| 3.2. Dinamika Produksi Terigu Domestik | 26 |
| 3.3. Dinamika Konsumsi Terigu/Gandum Indonesia | 29 |
| 3.4. Dinamika Ekspor Terigu Indonesia dan Produk Turunannya | 31 |
| 3.5. Dinamika Impor Gandum/Terigu Indonesia..... | 34 |
| 3.6. Dinamika Stok Gandum Indonesia..... | 36 |
| BAB IV OUTLOOK PASAR KOMODITAS PANGAN..... | 37 |
| 4.1. <i>Outlook</i> Pasar <i>Gandum</i> /Terigu Dunia | 37 |

| | |
|--|----|
| 4.2. <i>Outlook</i> Pasar Gandum/Terigu Domestik..... | 38 |
| BAB V TINJAUAN DAN ALTERNATIF KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN NASIONAL | 40 |
| 5.1. Tinjauan Kebijakan Industri Tepung Terigu Nasional | 40 |
| 5.2. Isu dan Alternatif Kebijakan dalam Industri Tepung Terigu Nasional..... | 49 |
| BAB VI PENUTUP | 54 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | 56 |

DAFTAR TABEL

| | | |
|------------|---|----|
| Tabel 2.1 | Perkembangan Harga Gandum Internasional, 2004-2013 (US\$/ton) | 4 |
| Tabel 2.2 | Perkembangan Harga Internasional Bulanan Gandum, 2004-2014 (US\$/ton) | 5 |
| Tabel 2.3 | Produksi Gandum pada Berbagai Negara Produsen Dunia, 2013 (Ribu Ton) | 7 |
| Tabel 2.4 | Perkembangan Produksi Gandum di Beberapa Negara Produsen Utama, 2004-2013 (Ribu Ton)..... | 9 |
| Tabel 2.5 | Konsumsi Domestik Gandum di Berbagai Negara di Dunia, 2013..... | 11 |
| Tabel 2.6 | Perkembangan Konsumsi Gandum di Beberapa Negara Konsumsi Utama di Dunia, 2004-2013 (Ribu Ton)..... | 12 |
| Tabel 2.7 | Perkembangan Ekspor Gandum di Beberapa Negara Eksportir Utama di Dunia, 2013 | 13 |
| Tabel 2.8 | Perkembangan Ekspor Gandum di Beberapa Negara Eksportir Utama di Dunia, 2004-2013 (Ribu ton) | 14 |
| Tabel 2.9 | Perkembangan Impor Gandum di Beberapa Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013..... | 16 |
| Tabel 2.10 | Perkembangan Impor Gandum di Beberapa Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013 (Ribu ton) | 18 |
| Tabel 2.11 | Stok Akhir Gandum di Beberapa Negara, 2004-2013 (Ribu ton) | 20 |
| Tabel 2.12 | Perkembangan Stok Akhir Gandum di Beberapa Negara, 2004-2013 (Ribu ton) | 21 |
| Tabel 3.1 | Perbandingan Harga Gandum dan Terigu Impor, 2010-2012..... | 24 |
| Tabel 3.2 | Perkembangan Harga Tepung Terigu di Tingkat Konsumen, 2008-2013..... | 25 |
| Tabel 3.3 | Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu Indonesia, 2009-2012 | 30 |
| Tabel 3.4 | Perkembangan Konsumsi Domestik Gandum, 2004-2013 | 30 |
| Tabel 3.5 | Perkembangan Ekspor Terigu Asal Gandum Indonesia, 2004-2013 | 32 |
| Tabel 3.6 | Perkembangan Ekspor Tepung Terigu Indonesia, 2010-2012..... | 33 |
| Tabel 3.7 | Perkembangan Tujuan Ekspor Tepung Terigu Nasional, 2010-2012 | 33 |

| | |
|--|----|
| Tabel 3.8 Perkembangan Tujuan Ekspor By Product Tepung Terigu Nasional, 2010-2012..... | 33 |
| Tabel 3.9 Perkembangan Tujuan Ekspor Produk Turunan Tepung Terigu Nasional, 2011-2012..... | 34 |
| Tabel 3.10 Perkembangan Volume Impor Gandum Indonesia, 2004-2013 | 35 |
| Tabel 3.11 Perkembangan Asal Impor Gandum Indonesia, 2011-2012 | 36 |
| Tabel 3.12 Perkembangan Asal Impor Tepung Terigu Indonesia, 2010-2012..... | 36 |
| Tabel 3.13 Perkembangan Stok Gandum Nasional, 2004-2013..... | 36 |
| Tabel 4.1 Perkembangan Proyeksi Produksi Gandum di Beberapa Negara Produsen Utama, 2014-2019 (Ribu Ton)..... | 37 |
| Tabel 4.2 Perkembangan Proyeksi Harga Gandum Internasional, 2015-2019 (US\$/ton) | 38 |
| Tabel 4.3 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Domestik Gandum dan Terigu, 2014-2019..... | 38 |
| Tabel 4.4 Perkembangan Proyeksi Volume Impor Gandum Indonesia, 2014-2019..... | 39 |
| Tabel 4.5 Perkembangan Proyeksi Harga Tepung Terigu di Tingkat Konsumen, 2014-2019 | 39 |
| Tabel 5.1 Jumlah Industri Tepung Terigu Sebelum dan setelah Era Deregulasi, 1970-2013..... | 47 |
| Tabel 5.2 Nama Perusahaan dan Lokasi Industri Tepung Terigu di Indonesia..... | 48 |
| Tabel 5.3 Industri Tepung Terigu Sedang dibangun di Indonesia | 49 |

DAFTAR GAMBAR

| | | |
|-------------|--|----|
| Gambar 2.1 | Perkembangan Harga Gandum Internasional Bulanan, 2004- 2014..... | 6 |
| Gambar 2.2 | oto Gandum Hasil Produksi USA | 7 |
| Gambar 2.3 | Pangsa Produksi Gandum Pada Berbagai Negara Produsen Utama Dunia (%), 2013..... | 8 |
| Gambar 2.4 | Perkembangan Produksi Gandum Pada Negara Produsen Utama | 9 |
| Gambar 2.5 | Perkembangan Konsumsi Gandum Pada Negara Konsumsi Dominan Utama Dunia, 2004-2013..... | 12 |
| Gambar 2.6 | Perkembangan Ekspor Gandum Pada Negara Eksportir Utama Dunia, 2004-2013 | 15 |
| Gambar 2.7 | Perkembangan Ekspor Gandum Pada Negara Eksportir Lainnya Dunia, 2004-2013 | 15 |
| Gambar 2.8 | Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013..... | 17 |
| Gambar 2.9 | Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Lainnya Dunia, 2004-2013 | 17 |
| Gambar 2.10 | Perkembangan Stok Gandum Pada Beberapa Negara, 2004-2013 .. | 22 |
| Gambar 2.11 | Perkembangan Stok Gandum Pada Beberapa Negara Lainnya, 2004-2013..... | 22 |
| Gambar 3.1 | Grafik Harga Tepung Terigu (Rp/25 kg), 2010-2013 | 26 |
| Gambar 3.2 | Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu Nasional, 2004-2013..... | 31 |
| Gambar 3.3 | Perkembangan Ekspor Tepung Terigu Asal Gandum Nasional, 2004-2013..... | 32 |
| Gambar 3.4 | Perkembangan Impor Gandum dan Terigu Nasional, 2004-2013..... | 35 |
| Gambar 5.1 | Struktur Industri Pengguna Terigu Nasional | 47 |
| Gambar 5.2 | Sebaran Lokasi Industri Tepung Terigu Indonesia | 48 |

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Di Indonesia, terigu dikonsumsi dalam bentuk pangan seperti roti atau mi instan. Dilihat dari segi geografis dan demografis, Indonesia bukan merupakan produsen gandum karena beriklim tropis yang tidak cocok bagi pertanian gandum. Untuk memenuhi kebutuhan terigu dalam negeri, Indonesia selama ini mengimpor gandum dan tepung terigu dari berbagai negara. Harga yang kompetitif di pasaran Indonesia membuat tepung terigu dari beberapa negara menjadi primadona para produsen pangan olahan.

Gandumisasi merupakan istilah untuk menyebutkan masuknya politik gandum di Indonesia. Program tersebut dikenal melalui paket kerjasama ekonomi PL (public law) No. 480 atau dituliskan PL 480. Kebijakan PL 480 merupakan kebijakan pemerintah Amerika Serikat untuk memberikan bantuan pangan kepada negara-negara berkembang melalui berbagai pendekatan seperti lewat negara ("*Government to Government*" atau G to G), hibah (berupa *humanitarian food needs*), dan kredit konsesional.

Salah satu paket bantuan di antaranya yang cukup terkenal di masa itu adalah pemberian bantuan pangan dengan mengirimkan gandum ke negara-negara berkembang. Hal ini dilatarbelakangi adanya surplus besar-besaran produksi gandum di ladang-ladang Amerika sepanjang dekade 1960-an hingga 1970-an. Untuk menjaga keseimbangan dan stabilitas harga gandum di Amerika, pihak pemerintah Amerika Serikat membeli kelebihan gandum tersebut untuk disimpan ke dalam lumbung milik negara. Gandum yang disimpan tadi digunakan sebagai bagian dari alat politik luar negeri di masa perang dingin yang sekaligus sebagai alat propaganda pangan.

PL 480 di Indonesia secara resmi masuk ke Indonesia pada tahun 1969. Tujuannya untuk membantu pemerintah rezim Orba yang baru terbentuk (PELITA I) di bidang pangan. Bantuan pangan tersebut masuk ke dalam kategori program jangka panjang yang sekaligus menjadi satu bagian dari paket bantuan luar negeri berupa hibah. Apalagi pemerintah Indonesia ketika itu tengah mengalami kesulitan untuk mengembangkan program diversifikasi tanaman pangan. Harga beras ketika itu cukup tinggi di pasaran internasional, sehingga sangat berisiko apabila harus memprioritaskan impor beras.

Dalam perkembangannya, hibah gandum dari Amerika melalui PL 480 tidak berlangsung lama. Tetapi dampaknya sudah cukup membuat orang Indonesia menjadi sangat tergantung dengan gandum. Pada tahun 1980, konsumsi per kapita gandum baru 8,1 kg/kap/tahun. Namun, pada tahun 2010 sudah menjadi 21,2 kg/kap/tahun. Bahkan pada tahun 2050, jika laju konsumsi gandum terus

dipertahankan seperti sekarang, konsumsi per kapita gandum di Indonesia akan menjadi 22,4 kg/kap/tahun atau hampir 2 kg/kap/bulan. Ironisnya, melonjaknya kebutuhan akan gandum tidak diimbangi dengan upaya serius untuk memproduksi dan sekaligus mengurangi ketergantungan akan impor gandum yang terus melonjak setiap tahunnya, bahkan menjadi preferensi (alternatif pilihan) kedua setelah beras.

Akibat dari semakin melonjaknya permintaan dan kebutuhan gandum di dalam negeri, Indonesia menjadi negara yang sangat tergantung dengan impor gandum. Diterimanya program PL 480 tanpa mempertimbangkan aspek keunggulan tanaman lokal membuat Indonesia tidak memiliki banyak pilihan, kecuali harus mengimpor setelah masa pengiriman hibah berakhir. Ketergantungan akan impor tentu saja tidak akan menguntungkan secara ekonomi, karena akan semakin menguras cadangan devisa dan sulit untuk dikendalikan. Dampak yang paling strategis adalah semakin membuat tanaman lokal menjadi semakin sulit untuk bersaing memenuhi kebutuhan dalam negeri. Sebagaimana telah diketahui apabila tepung terigu bisa diciptakan bukan semata dari olahan biji-bijian gandum, melainkan masih bisa diperoleh dari olahan tapioka, maizena, sagu, singkong, ataupun talas. Tanaman-tanaman tersebut relatif lebih mudah tumbuh di seluruh pelosok negeri, sesuai dengan karakteristik keunggulan tanaman lokal. Dampak yang paling nyata dan terasa hingga sekarang ini, bahwa ketahanan pangan nasional menjadi sulit untuk diwujudkan, karena preferensinya telah dikalahkan oleh keberadaan gandum.

Mendominasinya gandum sebagai bahan dasar pembuatan tepung terigu menyebabkan bahan alternatif lain menjadi sulit berkembang. Keengganan untuk mengembangkan produksi tepung yang berasal dari maizena, tapioka, ataupun sagu dikarenakan tingginya biaya produksi, sehingga akan semakin sulit untuk bersaing dengan tepung terigu atau tepung yang berasal dari gandum. Sekalipun hibah gandum telah dihentikan, tetapi biaya impor gandum masih relatif lebih rendah dibandingkan apabila harus memproduksi tepung yang berasal bukan dari gandum. Seandainya terdapat jenis tepung non gandum yang lebih rendah harganya, selisihnya tidak terlalu besar. Permasalahannya, masyarakat sudah sangat terbiasa disuguhkan bahan baku atau produk makanan olahan yang berasal dari tepung terigu (gandum).

Produksi mie instan besar-besaran telah dilakukan oleh Indofood dan distribusi tepung terigu oleh PT Bogasari tampaknya telah mengubah perilaku konsumsi masyarakat akan jenis tanaman pangan. Konsumsi mie instan senantiasa mengalami peningkatan setiap tahunnya di mana gandum olahan untuk mie instan mencapai 60% dari total olahan gandum. Pergeseran pun terlihat dari berkurangnya konsumsi beras ke konsumsi gandum yang berarti telah terjadi kecenderungan ketergantungan konsumsi pangan dari beras ke gandum. Tentu saja bukan sesuatu yang baik, karena selain akan semakin menguras cadangan devisa (melalui impor), pergeseran ke konsumsi gandum akan semakin menjauhkan dari keunggulan tanaman lokal yang dapat menggantikan gandum. Hal ini juga mengkhawatirkan

terlebih jika harga gandum di level internasional semakin meningkat, dan *supply*-nya menurun.

1.2. Tujuan Kajian

Berkaitan dengan uraian diatas, analisis ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis dinamika pasar gandum/terigu internasional.
- b. Menganalisis dinamika pasar gandum/terigu domestik.
- c. Menganalisis outlook pasar gandum/terigu 2015-2019.
- d. Melakukan tinjauan dan alternatif usulan kebijakan terkait komoditas gandum/terigu.
- e. Memberikan catatan penutup.

1.3. Jenis dan Sumber Data

Data yang dikumpulkan mencakup data perkembangan produksi, harga, konsumsi, ekspor-impor dan stok untuk gandum/terigu baik lingkup nasional/ domestik maupun dunia. Sumber data diperoleh dari: web Index. Mundi (data *World Bank* dan FAO), data FAO, data BPS, data dan peraturan dari web Kementerian Keuangan RI, data dan peraturan dari web Kementerian Perdagangan RI, dan data dari web APTINDO (Asosiasi Pengusaha Tepung Terigu Indonesia).

1.4. Analisis Data

Analisis dalam pembahasan Kajian Outlook Pasar ini dilakukan secara kuantitatif dan kualitatif. Untuk analisis data-data perkembangan produksi, harga, konsumsi, ekspor-impor stok dan lainnya menggunakan perhitungan tren pertumbuhan dengan persamaan regresi. Selanjutnya perhitungan proyeksi harga menggunakan *eksponential smooting* pada program Eviews 6.

BAB II DINAMIKA PASAR GANDUM/TERIGU DUNIA

2.1. Dinamika Harga Gandum Dunia

Gandum merupakan bahan baku utama untuk tepung terigu. Perkembangan harga gandum dunia cenderung berfluktuasi. Selama kurun waktu 2004-2013, harga gandum di level internasional cenderung meningkat sebesar 6,05%/tahun yaitu dari 155,48 US\$/ton tahun 2004 menjadi 283,90 US\$/ton tahun 2013. Bila dilihat pergerakan harga internasional perbulannya, seperti disajikan pada Tabel 2 dan Gambar 1, terlihat bahwa harga gandum internasional sejak Maret 2004 hingga Mei 2007 meningkat secara perlahan, dan sejak Juni 2007 harga gandum terus meningkat tajam hingga mencapai puncaknya pada bulan Maret 2008 yaitu sebesar 439,72 US\$/ton. Sejak April 2008 harga gandum mulai menurun kembali dan berfluktuasi hingga bulan Agustus 2010. Selanjutnya harga gandum terus berfluktuasi hingga posisi bulan Februari 2014 mencapai 292,27 US\$/tahun.

Stabilitas harga gandum internasional dipengaruhi oleh kondisi keberhasilan panen dinegara-negara produsen gandum dunia seperti EU27, China, India, USA dan Fed. Rusia. Selain itu, kondisi permintaan dunia dari negara-negara konsumsen atau pengimpor gandum juga turut mewarnai perubahan harga gandum internasional.

Tabel 2.1 Perkembangan Harga Gandum Internasional, 2004-2013 (US\$/ton)

| Tahun | Harga Internasional (US\$/ton) |
|-------------|--------------------------------|
| 2004 | 155,48 |
| 2005 | 152,44 |
| 2006 | 191,72 |
| 2007 | 255,21 |
| 2008 | 325,94 |
| 2009 | 223,43 |
| 2010 | 223,67 |
| 2011 | 316,20 |
| 2012 | 313,25 |
| 2013 | 312,23 |
| 2014 | 283,90 |
| r (%/tahun) | 6,05 |

Sumber: USDA *Market News* dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Keterangan: data tahun 2014, rata-rata harga sampai bulan Maret 2014

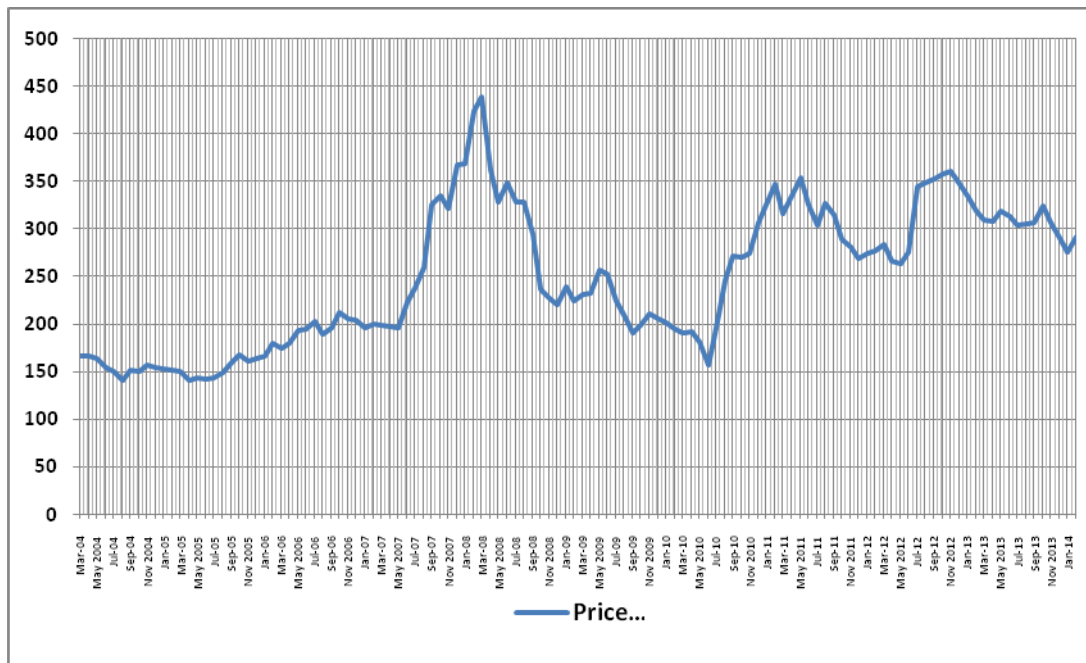
Wheat, No.1 Hard Red Winter, ordinary protein, FOB Gulf of Mexico

Tabel 2.2 Perkembangan Harga Internasional Bulanan Gandum, 2004-2014 (US\$/ton)

| Bulan | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1 | - | 153,59 | 167,16 | 196,07 | 369,59 | 239,36 | 201,51 | 326,55 | 274,89 | 335,50 | 275,53 |
| 2 | - | 151,3 | 179,84 | 199,98 | 425,00 | 224,69 | 194,54 | 348,15 | 277,77 | 318,92 | 292,27 |
| 3 | 166,28 | 150,99 | 174,44 | 199,1 | 439,72 | 230,98 | 191,07 | 316,75 | 283,88 | 309,93 | - |
| 4 | 166,58 | 140,88 | 180,35 | 198,31 | 362,23 | 233,47 | 192,82 | 336,12 | 266,32 | 308,74 | - |
| 5 | 163,73 | 144,25 | 193,17 | 195,72 | 328,76 | 256,7 | 181,88 | 354,47 | 264,36 | 319,11 | - |
| 6 | 154,74 | 141,93 | 195,16 | 223,04 | 348,55 | 253,41 | 157,67 | 326,43 | 276,19 | 313,52 | - |
| 7 | 150,60 | 143,87 | 202,43 | 238,41 | 328,18 | 224,95 | 195,82 | 303,88 | 345,69 | 304,68 | - |
| 8 | 141,29 | 149,36 | 189,91 | 259,73 | 329,34 | 210,37 | 246,25 | 327,07 | 349,4 | 305,49 | - |
| 9 | 151,03 | 159,71 | 195,98 | 326,54 | 295,55 | 191,09 | 271,69 | 315,92 | 353,42 | 307,51 | - |
| 10 | 150,15 | 167,83 | 212,09 | 335,15 | 237,38 | 198,85 | 270,23 | 289,01 | 358,2 | 325,07 | - |
| 11 | 156,57 | 161,12 | 205,81 | 321,81 | 226,85 | 211,04 | 274,08 | 281,01 | 361,00 | 306,75 | - |
| 12 | 153,87 | 164,44 | 204,31 | 368,62 | 220,14 | 206,25 | 306,53 | 269,03 | 347,89 | 291,56 | - |
| Rata-rata | 155,48 | 152,44 | 191,72 | 255,21 | 325,94 | 223,43 | 223,67 | 316,20 | 313,25 | 312,23 | 283,90 |

Sumber: USDA *Market News* dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Gambar 2.1 Perkembangan Harga Gandum Internasional Bulanan, 2004- 2014



2.2. Dinamika Produksi Gandum di Negara Produsen Utama

Produksi gandum dunia terus menurun sejalan berlangsungnya cuaca ekstrim di sentra-sentra produksi gandum pada tahun 2010. Hal ini berdampak pada stok gandum dunia yang terus menipis memasuki tahun 2011 berujung pada kenaikan harga gandum dunia. Oleh karena itu, tren stok gandum dunia diperkirakan menurun atau melambat. Menurut APTINDO (2013) bahwa selama kurun waktu 2006-2007 produksi gandum anjlok hingga mencapai 598 juta ton, dan naik pada periode 2007-2008 menjadi 609 juta ton. Kemudian pada periode 2008-2009 produksinya meningkat kembali menjadi 686 juta ton. Pada periode 2009-2010, produksi gandum dunia merosot menjadi 677 juta ton. Pada periode 2010-2011 produksinya diperkirakan hanya mencapai 644 juta ton (Detik *Finance*, 2011).

Produksi gandum yang menurun pada periode 2007-2008, ternyata tidak diikuti oleh konsumsi gandum dunia yang ternyata terus meningkat. Hal yang sama terjadi hingga periode 2010-2011, dimana konsumsi gandum dunia relatif lebih tinggi dibandingkan dengan produksinya.

Pada tahun 2013, produksi gandum dunia sekitar 688,82 juta ton, yang berarti meningkat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Paling tidak terdapat 6 negara produsen utama gandum dengan pangsa produksi terhadap produksi dunia di atas 5 persen, yaitu: (1) EU 27, dengan tingkat produksinya sebesar 143,12 juta ton (20,78%), (2) China dengan tingkat produksinya 121 juta ton (17,57%), (3) India, dengan tingkat produksinya sebesar 92,46 juta ton (13,42%), (4) USA, dengan tingkat produksinya sebesar 57,96 juta ton (8,41%), dan (5) Federasi Rusia, dengan

tingkat produksinya sebesar 51,50 juta ton (7,48). Sementara produsen lainnya yaitu: Canada, Australia, Pakistan, Ukraina, Turki, Iran, dan Kazakstan (Tabel 3.).

Menurut Arifin (2012, dalam Kompas 2013) bahwa produsen gandum dunia seperti Australia, Rusia dan Kazakhstan yang merupakan produsen gandum dunia seringkali produksinya mengalami penurunan akibat cuaca buruk yang membuat gagal panen dan akhirnya produksi anjlok.

Tabel 2.3 Produksi Gandum pada Berbagai Negara Produsen Dunia, 2013 (Ribuan Ton)

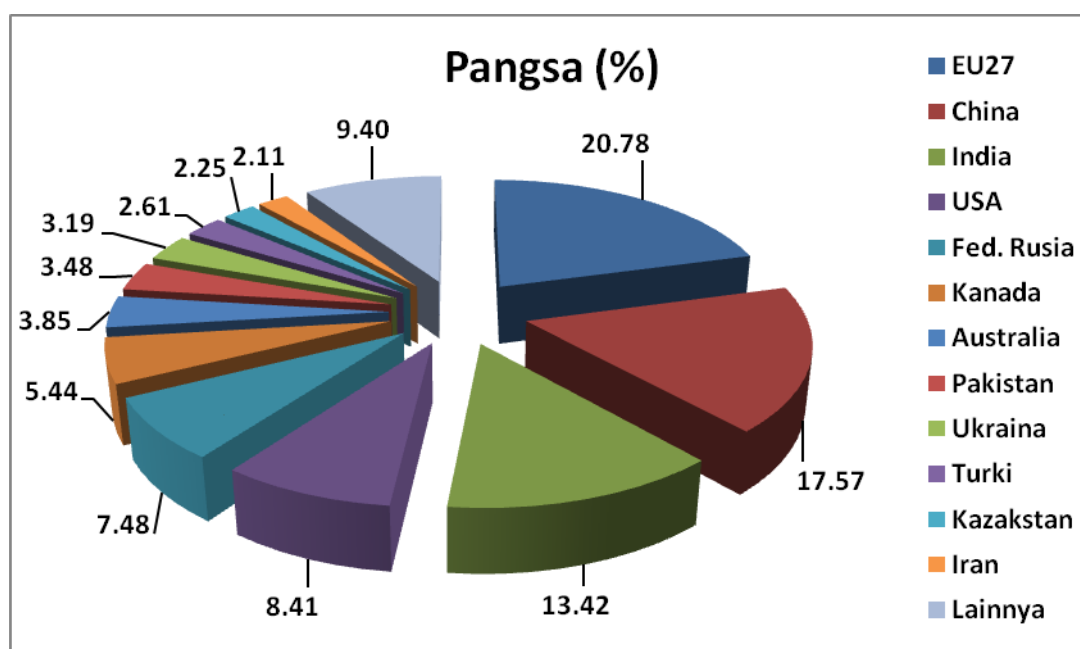
| No | Negara | Produksi | Pangsa (%) |
|----|------------|----------|------------|
| 1 | EU27 | 143118 | 20,78 |
| 2 | China | 121000 | 17,57 |
| 3 | India | 92460 | 13,42 |
| 4 | USA | 57961 | 8,41 |
| 5 | Fed. Rusia | 51500 | 7,48 |
| 6 | Kanada | 37500 | 5,44 |
| 7 | Australia | 26500 | 3,85 |
| 8 | Pakistan | 24000 | 3,48 |
| 9 | Ukraina | 22000 | 3,19 |
| 10 | Turki | 18000 | 2,61 |
| 11 | Kazakstan | 15500 | 2,25 |
| 12 | Iran | 14500 | 2,11 |
| 13 | Lainnya | 64782 | 9,40 |
| 14 | Dunia | 688821 | 100,00 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Gambar 2.2 Foto Gandum Hasil Produksi USA



Gambar 2.3 Pangsa Produksi Gandum Pada Berbagai Negara Produsen Utama Dunia (%), 2013



Pada Tabel 4 dan Gambar 4 disajikan perkembangan produksi gandum di negara-negara produsen utama dunia. Dalam Kelompok Negara-negara EU-27 merupakan negara yang memproduksi gandum tertinggi didunia dengan tingkat pertumbuhan dalam sepuluh tahun terakhir mencapai 0,28%/tahun. Pada EU-27 ini, produksi gandum pada tahun 2004 sebesar 147,73 juta ton kemudian pada tahun 2013 menjadi 143,12 juta ton.

Negara China merupakan negara yang memproduksi gandum berada di urutan kedua setelah EU-27 dengan tingkat pertumbuhan sekitar 2,68%/tahun (periode 2004-2013). Produksi gandum di China tahun 2004 sekitar 91,95 juta ton kemudian pada tahun 2013 meningkat 1,3 kali menjadi 121 juta ton. Selanjutnya India, merupakan produsen gandum berada di urutan ketiga, dengan tingkat pertumbuhan produksinya dalam kurun waktu tersebut paling tinggi dibandingkan dengan negara produsen lainnya yaitu mencapai 3,57%/tahun. Produksi gandum di India pada tahun 2004 mencapai 72,15 ton, kemudian pada tahun 2013 meningkat menjadi 92,46 juta ton.

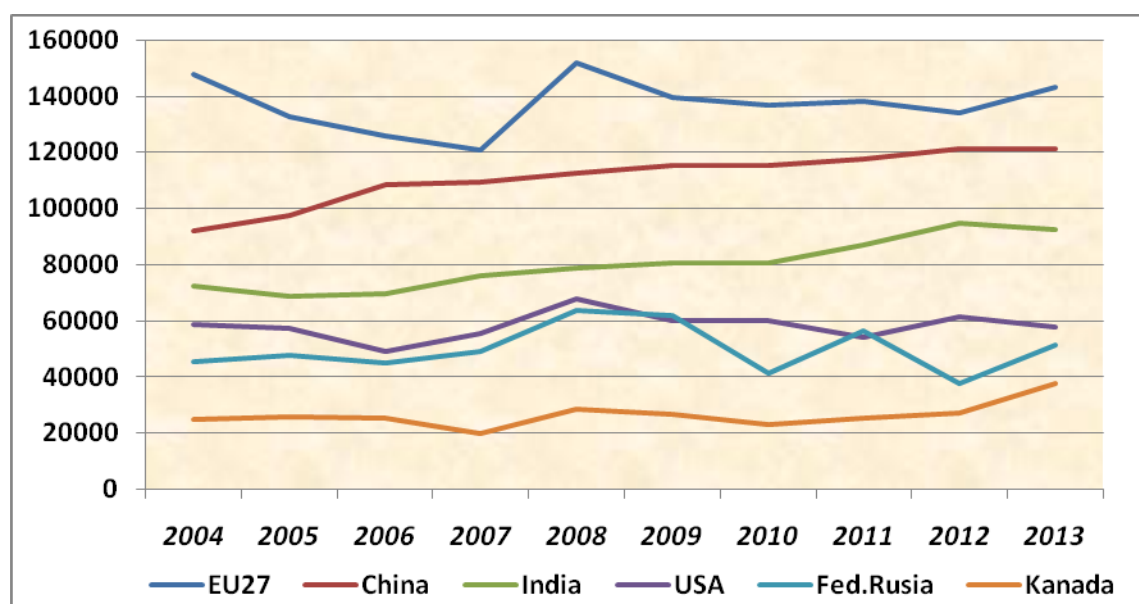
Tabel 2.4 Perkembangan Produksi Gandum di Beberapa Negara Produsen Utama, 2004-2013 (Ribu Ton)

| Tahun | Negara | | | | | |
|-------------|--------|--------|-------|-------|-----------|--------|
| | EU27 | China | India | USA | Fed.Rusia | Kanada |
| 2004 | 147726 | 91952 | 72150 | 58698 | 45434 | 24796 |
| 2005 | 132856 | 97445 | 68640 | 57243 | 47615 | 25748 |
| 2006 | 125670 | 108466 | 69350 | 49217 | 44927 | 25265 |
| 2007 | 120833 | 109298 | 75810 | 55821 | 49368 | 20090 |
| 2008 | 151922 | 112464 | 78570 | 68016 | 63765 | 28619 |
| 2009 | 139720 | 115120 | 80680 | 60366 | 61770 | 26950 |
| 2010 | 136667 | 115180 | 80800 | 60062 | 41508 | 23300 |
| 2011 | 138182 | 117400 | 86870 | 54413 | 56240 | 25288 |
| 2012 | 133878 | 121000 | 94880 | 61671 | 37720 | 27205 |
| 2013 | 143118 | 121000 | 92460 | 57961 | 51500 | 37500 |
| r (%/tahun) | 0,28 | 2,68 | 3,57 | 0,58 | 0,20 | 3,04 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Amerika Serikat merupakan produsen gandum terbesar ke-4 didunia saat ini, dimana peningkatan produksinya dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2004-2013) sebesar 0,58%/tahun, yaitu dari 58,70 juta ton (tahun 2004) menjadi 57,96 juta ton (tahun 2013). Hal yang sama pada negara Federasi Rusia, dimana peningkatan produksinya dalam kurun waktu tersebut relatif kecil yaitu 0,20%/tahun, yaitu dari 45,43 juta ton (2004) menjadi 51,50 juta ton (2013). Untuk Kanada, peningkatan produksi selama kurun waktu 2004-2013 juga cukup pesat yaitu sebesar 3,04%/tahun, yaitu dari 24,80 juta ton (2004) menjadi 37,50 juta ton (2013).

Gambar 2.4 Perkembangan Produksi Gandum Pada Negara Produsen Utama



2.3. Dinamika Konsumsi Gandum Dunia

Produksi gandum yang menurun pada periode 2007-2008, ternyata tak diimbangi oleh konsumsi gandum dunia yang terus meningkat dan mencapai 612 juta ton, serta pada periode 2008-2009 konsumsinya melonjak hingga 638 juta ton, selanjutnya pada periode 2009-2010 meningkat lagi konsumsinya menjadi 650 juta ton. Kemudian pada periode 2010-2011 konsumsi gandum diperkirakan mencapai 660 juta ton yang berada di atas produksinya.

Pada tahun 2013, konsumsi gandum dunia sebagai bahan baku terigu meningkat menjadi 675,44 juta ton. Tiga negara yang memiliki tingkat konsumsi paling tinggi dengan proporsi diatas 10% dari total konsumsi dunia, yaitu adalah: (1) China sebesar: 125,50 juta ton/tahun (18,58%), (2) EU27 sebesar 120,75 juta ton/tahun (17,88%), dan (3) India sebesar 89,97 juta ton/tahun (13,32%). Adapun negara lainnya yang memiliki pangsa konsumsi sekitar 5 persen adalah: (1) USA, sebesar 36,28 juta ton/tahun (5,37%), dan (2) Fed. Rusia sebesar 35 juta ton/tahun (5,18%). Sementara negara yang memiliki konsumsi gandum dengan proporsi antara 2-3% adalah: (1) Pakistan sebesar 24 juta ton/tahun (3,55%), (2) Mesir sebesar 18,9 juta ton/tahun (2,80%), (3) Turki sebesar 17,75 juta ton/tahun (2,63%), dan (4) Republik Islam Iran sebesar 17 juta ton/tahun (2,52%). Khususnya Indonesia, tingkat konsumsi gandumnya mencapai 7,065 juta ton/tahun atau proporsinya sekitar 1,05% dari konsumsi dunia (Tabel 5).

Apabila dianalisis lebih jauh per negara yang memiliki konsumsi diatas 5 persen, yaitu negara China, EU27, India, USA dan Fed. Rusia. Ke-5 negara tersebut juga merupakan produsen utama gandum dunia. Di Negara China, perkembangan konsumsi gandum dalam 10 tahun terakhir menunjukkan peningkatan sebesar 2,61%/tahun yaitu dari 102 juta ton (2004) menjadi 123,50 juta ton (2013). Pada kelompok Negara EU-27 dan Fed. Rusia konsumsi gandum selama kurun waktu tersebut sedikit mengalami penurunan masing-masing sebesar 0,5 dan 0, 8%/tahun. Sementara di India, peningkatan konsumsinya mencapai 2,63%/tahun yaitu dari 72,83 juta ton (2004) menjadi 92,73 juta ton (2013), serta di USA peningkatan konsumsi gandum mencapai 1,47%/tahun yaitu dari 31,78 juta ton (2004) menjadi 34,14 juta ton (2013) (Tabel 6).

Tabel 2.5 Konsumsi Domestik Gandum di Berbagai Negara di Dunia, 2013

| No. | Negara lainnya | Konsumsi Domestik (000 Ton) | Pangsa (%) |
|-----|------------------|-----------------------------|------------|
| 1 | China | 125500 | 18,58 |
| 2 | EU-27 | 120750 | 17,88 |
| 3 | India | 89970 | 13,32 |
| 4 | United States | 36278 | 5,37 |
| 5 | Fed. Rusia | 35000 | 5,18 |
| 6 | Pakistan | 24000 | 3,55 |
| 7 | Mesir | 18900 | 2,80 |
| 8 | Turki | 17750 | 2,63 |
| 9 | Rep. Islam Iran | 17000 | 2,52 |
| 10 | Ukraina | 11500 | 1,70 |
| 11 | Brazil | 11400 | 1,69 |
| 12 | Canada | 10200 | 1,51 |
| 13 | Algeria | 9850 | 1,46 |
| 14 | Morocco | 8700 | 1,29 |
| 15 | Uzbekistan | 8200 | 1,21 |
| 16 | Kazakhstan | 7300 | 1,08 |
| 17 | Indonesia | 7065 | 1,05 |
| 18 | Jepang | 6700 | 0,99 |
| 19 | Australia | 6550 | 0,97 |
| 20 | Mexico | 6500 | 0,96 |
| 21 | Iraq | 6400 | 0,95 |
| 22 | Argentina | 6050 | 0,90 |
| 23 | Afghanistan | 6045 | 0,89 |
| 24 | Rep. Arab Syiria | 5450 | 0,81 |
| 25 | Negara lainnya | 72382 | 10,72 |
| | Total Dunia | 675440 | 100,00 |

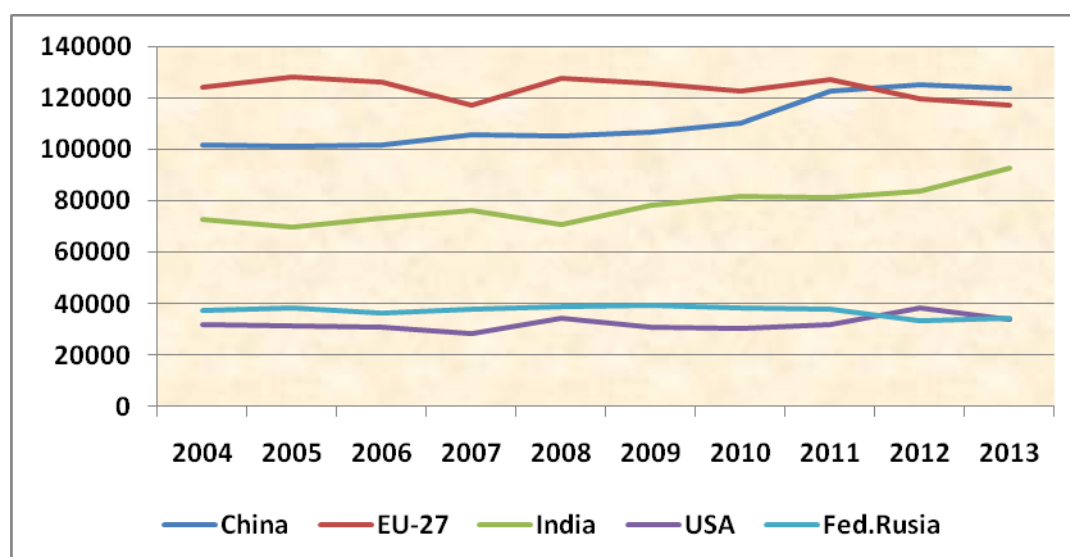
Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.Index.mundi.com) (2014)

Tabel 2.6 Perkembangan Konsumsi Gandum di Beberapa Negara Konsumsi Utama di Dunia, 2004-2013 (Ribuan Ton)

| Tahun | Negara | | | | |
|-------------|--------|--------|-------|-------|-----------|
| | China | EU-27 | India | USA | Fed.Rusia |
| 2004 | 102000 | 123900 | 72838 | 31783 | 37400 |
| 2005 | 101500 | 128190 | 69980 | 31320 | 38400 |
| 2006 | 102000 | 126182 | 73477 | 30940 | 36400 |
| 2007 | 106000 | 117151 | 76423 | 28614 | 37982 |
| 2008 | 105500 | 127627 | 70924 | 34293 | 38900 |
| 2009 | 107000 | 125622 | 78150 | 30977 | 39600 |
| 2010 | 110500 | 122844 | 81760 | 30639 | 38600 |
| 2011 | 122500 | 127234 | 81404 | 32112 | 38000 |
| 2012 | 125000 | 119500 | 83822 | 38269 | 33550 |
| 2013 | 123500 | 117000 | 92730 | 34140 | 34500 |
| r (%/tahun) | 2,61 | -0,50 | 2,63 | 1,47 | -0,80 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014).

Gambar 2.5 Perkembangan Konsumsi Gandum Pada Negara Konsumsi Dominan Utama Dunia, 2004-2013



2.4. Dinamika Ekspor Gandum Dunia

Berdasarkan data tahun 2013, bahwa total gandum yang diekspor oleh negara-negara produsen gandum dunia mencapai 160,87 juta ton. Eksporiter terbesar gandum dunia adalah USA dengan pangsa sebesar 19,88% dari total volume ekspor dunia. Volume ekspor gandum USA ke berbagai tujuan ekspor tahun 2013 mencapai 31,98 juta ton. Sampai akhir tahun 2013, ekspor gandum USA mengalami penurunan dibanding tahun-tahun sebelumnya misalnya tahun 2010, namun masih sedikit meningkat dibandingkan tahun 2012. Hal ini disebabkan oleh akibat gangguan dari cuaca yang buruk pada beberapa tahun terakhir. Negara eksportir

gandum lainnya dengan pangsa volume ekspor diatas 5 persen dari volume ekspor dunia adalah: (1) Negara-negara EU-27 eksportnya sebesar 29,0 juta ton (18,03%), (2) Kanada, eksportnya sebesar 22,50 juta ton (13,99%), (3) Australia, eksportnya mencapai 19 juta ton (11,81%), (4) Fed. Rusia eksportnya mencapai 17,5 juta ton (10,88%), dan (5) Ukraina eksportnya mencapai 9,5 juta ton (5,9%) (Tabel 7).

Tabel 2.7 Perkembangan Ekspor Gandum di Beberapa Negara Eksportir Utama di Dunia, 2013

| No | Negara | Volume (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----|----------------|-------------------|------------|
| 1 | United States | 31978 | 19,88 |
| 2 | EU-27 | 29000 | 18,03 |
| 3 | Canada | 22500 | 13,99 |
| 4 | Australia | 19000 | 11,81 |
| 5 | Fed. Rusia | 17500 | 10,88 |
| 6 | Ukraina | 9500 | 5,90 |
| 7 | Kazakhstan | 7500 | 4,66 |
| 8 | India | 6000 | 3,73 |
| 9 | Turkey | 4000 | 2,49 |
| 10 | Argentina | 3000 | 1,86 |
| 11 | Uruguay | 1200 | 0,75 |
| 12 | Serbia | 1100 | 0,68 |
| 13 | China | 1000 | 0,62 |
| 14 | Mexico | 1000 | 0,62 |
| 15 | Negara lainnya | 6608 | 4,11 |
| | Dunia | 160886 | 100,00 |

Sumber: USDA dalam www.Index.mundi.com (2014)

Bila dilihat perkembangan volume ekspor dari setiap negara eksportir gandum tersebut, seperti disajikan pada Tabel 8 bahwa perkembangan ekspor gandum USA selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2004-2013) menunjukkan peningkatan yang cukup kecil yaitu sebesar 0,95%/tahun. Ekspor gandum tahun 2004 mencapai 29,01 juta ton, kemudian pada tahun 2010 meningkat cukup cepat menjadi 35,15 juta ton dan selanjutnya menurun lagi menjadi 31,98 juta ton tahun 2013. Pada kelompok negara EU-27, peningkatan ekspor gandum cukup tinggi mencapai 6,83%/tahun, yaitu dari 14,56 juta ton (2004) menjadi 29 juta ton (2013). Pada negara Kanada, ekspor gandum dalam periode waktu tersebut hanya meningkat sebesar 2,71 %/tahun, yaitu dari 14,87 juta ton (2004) menjadi 22,50 juta ton (2013). Senada dengan negara-negara kelompok EU-27, beberapa negara seperti Australia, Fed. Rusia, Ukraina, dan Turki peningkatan eksportnya berkisar antara 5,47-6,55%/tahun. Secara khusus pada Australia, eksportnya meningkat dari 14,72 juta ton tahun 2004 menjadi 19 juta ton tahun 2013.

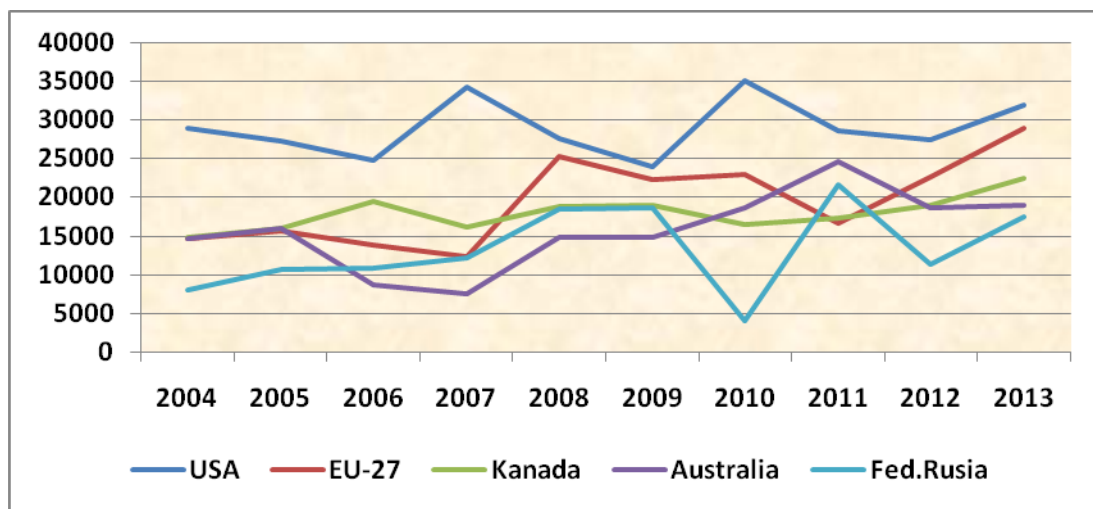
Tabel 2.8 Perkembangan Ekspor Gandum di Beberapa Negara Eksportir Utama di Dunia, 2004-2013 (Ribu ton)

| Tahun | Negara | | | | | | | | | |
|-------------|--------|-------|--------|-----------|-----------|---------|-----------|-------|-------|-----------|
| | USA | EU-27 | Kanada | Australia | Fed.Rusia | Ukraina | Kazakstan | India | Turki | Argentina |
| 2004 | 29009 | 14656 | 14872 | 14722 | 7951 | 4403 | 3079 | 2120 | 2017 | 11898 |
| 2005 | 27291 | 15661 | 16020 | 16012 | 10664 | 6461 | 3947 | 801 | 3214 | 9635 |
| 2006 | 24725 | 13946 | 19434 | 8728 | 10790 | 3366 | 8155 | 94 | 2377 | 10721 |
| 2007 | 34363 | 12387 | 16116 | 7487 | 12220 | 1236 | 7915 | 49 | 1722 | 11208 |
| 2008 | 27635 | 25410 | 18876 | 14747 | 18393 | 13037 | 6152 | 23 | 2239 | 6794 |
| 2009 | 23931 | 22279 | 19042 | 14827 | 18556 | 9337 | 8254 | 58 | 4266 | 5099 |
| 2010 | 35147 | 23086 | 16575 | 18600 | 3983 | 4302 | 4862 | 72 | 3014 | 9495 |
| 2011 | 28606 | 16691 | 17352 | 24661 | 21627 | 5436 | 11844 | 891 | 3670 | 12926 |
| 2012 | 27416 | 22621 | 18976 | 18657 | 11289 | 7190 | 6288 | 6824 | 3442 | 3550 |
| 2013 | 31978 | 29000 | 22500 | 19000 | 17500 | 9500 | 7500 | 6000 | 4000 | 3000 |
| r (%/tahun) | 0,95 | 6,83 | 2,71 | 6,55 | 5,47 | 6,30 | 6,02 | 29,05 | 6,43 | -8,52 |

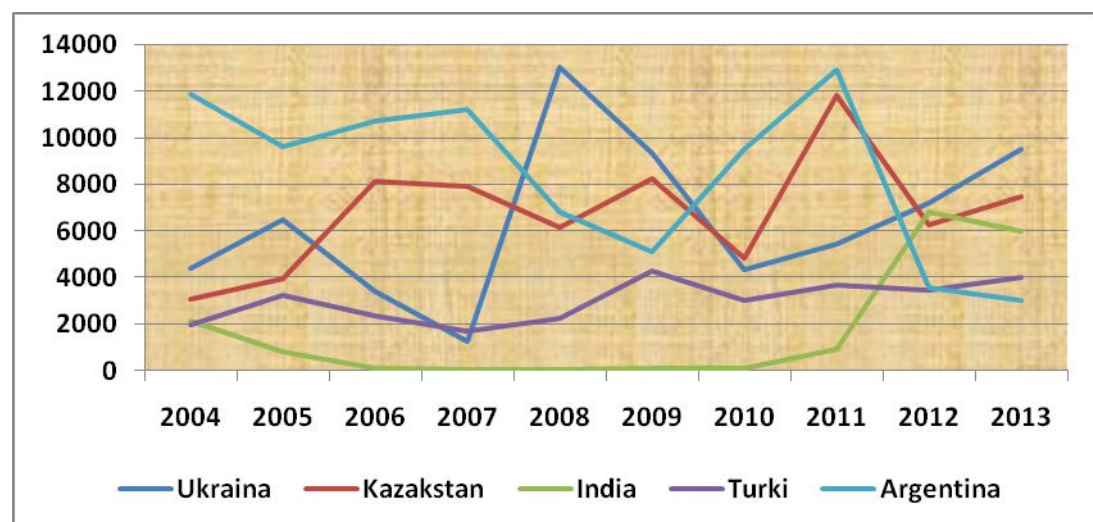
Sumber: USDA dalam www.Index.mundi.com (2014).

Ekspor gandum India, peningkatan sangat tinggi dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir yaitu mencapai 29,05%/tahun, yaitu dari 2,12 juta ton (2004) menjadi 6 juta ton tahun 2013. Pada negara eksportir gandum lainnya yaitu Argentina, justru eksportnya menunjukkan penurunan sebesar 8,52%/tahun yaitu dari 11,90 juta ton tahun 2004 menjadi 3 juta ton tahun 2013. Hal ini disebabkan oleh penurunan produksi gandum di Argentina dalam kurun waktu tersebut hingga mencapai 4%/tahun.

Gambar 2.6 Perkembangan Ekspor Gandum Pada Negara Eksportir Utama Dunia, 2004-2013



Gambar 2.7 Perkembangan Ekspor Gandum Pada Negara Eksportir Lainnya Dunia, 2004-2013



2.5. Dinamika Impor Gandum Dunia

Pada tahun 2013, bahwa total gandum yang diimpor oleh negara-negara konsumen gandum dunia mencapai 153,31 juta ton. Importir terbesar gandum dunia

adalah Mesir dengan pangsa sebesar 6,85% dari total volume impor dunia. Volume impor gandum Mesir dari berbagai negara pengekspor tahun 2013 mencapai 10,50 juta ton. Sampai akhir tahun 2013, impor gandum Mesir mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya konsumsi penduduk berbahan baku gandum. Negara importir gandum lainnya dengan pangsa volume impor antara 3-5% dari volume impor dunia adalah: (1) Brazil, impornya mencapai 7,4 juta ton (4,83%), (2) Indonesia, impornya sebesar 7,2 juta ton (4,70%), (3) China, impornya mencapai 7 juta ton (4,57%), (4) Algeria, impornya mencapai 6,7 juta ton (4,37%), (5) Jepang, impornya mencapai 6,2 juta ton (4,04%), dan (6) Rep. Islam Iran, dengan volume impornya mencapai 5,50 juta ton (3,59%) (Tabel 9).

Tabel 2.9 Perkembangan Impor Gandum di Beberapa Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013

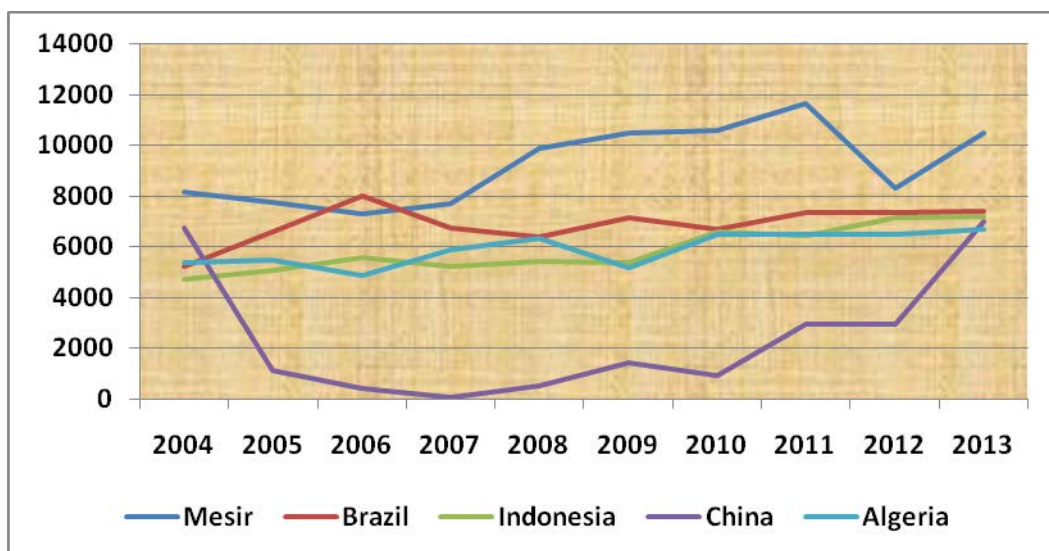
| No. | Negara | Volume (ribu ton) | Pangsa (%) |
|-----|-----------------|-------------------|------------|
| 1 | Mesir | 10500 | 6,85 |
| 2 | Brazil | 7400 | 4,83 |
| 3 | Indonesia | 7200 | 4,70 |
| 4 | China | 7000 | 4,57 |
| 5 | Algeria | 6700 | 4,37 |
| 6 | Jepang | 6200 | 4,04 |
| 7 | Rep. Islam Iran | 5500 | 3,59 |
| 8 | Mexico | 4500 | 2,94 |
| 9 | United States | 4491 | 2,93 |
| 10 | Nigeria | 4400 | 2,87 |
| 11 | Rep. Korea | 4300 | 2,80 |
| 12 | Turkey | 3900 | 2,54 |
| 13 | EU-27 | 3800 | 2,48 |
| 14 | Iraq | 3400 | 2,22 |
| 15 | Philippines | 3400 | 2,22 |
| 16 | Saudi Arabia | 3200 | 2,09 |
| 17 | Yemen | 3100 | 2,02 |
| 18 | Bangladesh | 3000 | 1,96 |
| 19 | Negara Lainnya | 61315 | 40,00 |
| | Dunia | 153306 | 100,00 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

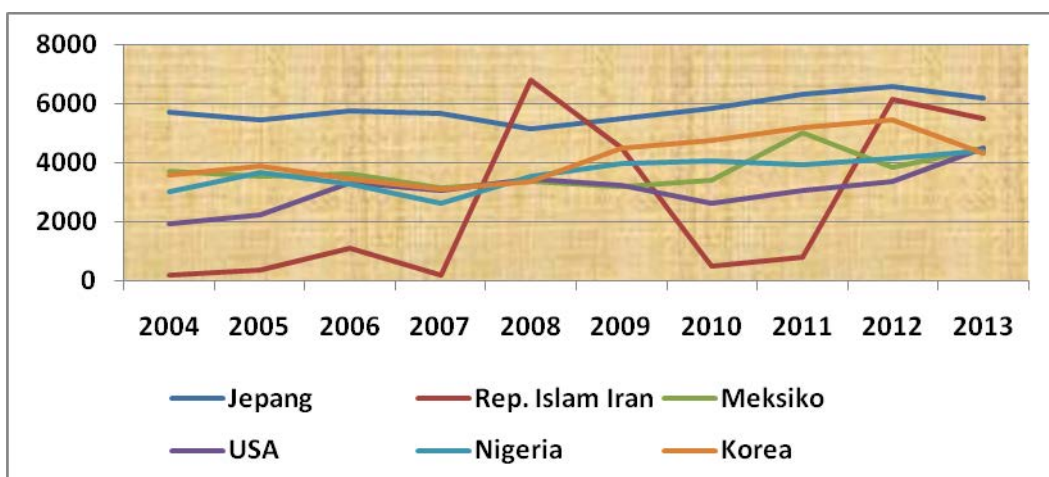
Selanjutnya apabila dilihat perkembangan volume impor dari setiap negara importir gandum tersebut, seperti disajikan pada Tabel 10 bahwa perkembangan impor gandum Mesir selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2004-2013) menunjukkan peningkatan sebesar 3,67%/tahun. Impor gandum tahun 2004 mencapai 8,15 juta ton, kemudian tahun 2010 meningkat cukup cepat menjadi 10,60 juta ton dan selanjutnya hampir stabil menjadi 10,50 juta ton tahun 2013. Pada negara Brazil, peningkatan impor gandum cukup kecil yaitu 1,92 %/tahun, yaitu dari 5,24 juta ton (2004) menjadi 7,4 juta ton (2013). Di Indonesia, impor gandum dalam

periode waktu tersebut peningkatannya cukup tinggi sebesar 4,66 %/tahun, yaitu dari 4,70 juta ton (2004) menjadi 7,20 juta ton (2013). Sementara China, merupakan importir dengan peningkatannya berada dikedua tertinggi setelah Rep. Islam Iran selama periode tersebut yaitu 7,92%/tahun, yaitu dari 6,70 juta ton (2004) menjadi 7,0 juta ton (2013). Peningkatan impor gandum pada Rep. Islam Iran mencapai 19,78%/tahun, yaitu dari 2 juta ton (2004) menjadi 5,50 juta ton (2013). Negara USA, disamping sebagai pengekspor gandum juga masih mengimpor gandum. Impor gandum USA meningkat sebesar 5,56%/tahun yaitu dari 1,19 juta ton (2004) meningkat menjadi 4,49 juta ton (2013). Pada negara-negara importir gandum lainnya seperti Jepang, Meksiko, Nigeria dan Korea, peningkatan impornya berkisar antara 1,65 – 4,69%/tahun.

Gambar 2.8 Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013



Gambar 2.9 Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Lainnya Dunia, 2004-2013



Tabel 2.10 Perkembangan Impor Gandum di Beberapa Negara Importir Utama Dunia, 2004-2013 (Ribuan ton)

| Tahun | Negara | | | | | | | | | | |
|-------------|--------|--------|-----------|-------|---------|--------|-----------------|---------|------|---------|-------|
| | Mesir | Brazil | Indonesia | China | Algeria | Jepang | Rep. Islam Iran | Meksiko | USA | Nigeria | Korea |
| 2004 | 8150 | 5238 | 4720 | 6747 | 5358 | 5744 | 200 | 3697 | 1921 | 3014 | 3591 |
| 2005 | 7771 | 6609 | 5072 | 1129 | 5483 | 5469 | 380 | 3551 | 2214 | 3679 | 3884 |
| 2006 | 7300 | 8014 | 5601 | 388 | 4874 | 5747 | 1100 | 3607 | 3317 | 3265 | 3439 |
| 2007 | 7700 | 6773 | 5227 | 49 | 5904 | 5700 | 200 | 3142 | 3065 | 2633 | 3092 |
| 2008 | 9900 | 6411 | 5419 | 481 | 6356 | 5156 | 6800 | 3342 | 3456 | 3550 | 3371 |
| 2009 | 10500 | 7157 | 5364 | 1394 | 5167 | 5502 | 4500 | 3196 | 3227 | 3990 | 4470 |
| 2010 | 10600 | 6694 | 6606 | 927 | 6516 | 5869 | 506 | 3404 | 2638 | 4052 | 4761 |
| 2011 | 11650 | 7338 | 6457 | 2933 | 6500 | 6354 | 800 | 5020 | 3050 | 3931 | 5188 |
| 2012 | 8300 | 7358 | 7146 | 2960 | 6484 | 6598 | 6169 | 3826 | 3341 | 4140 | 5439 |
| 2013 | 10500 | 7400 | 7200 | 7000 | 6700 | 6200 | 5500 | 4500 | 4491 | 4400 | 4300 |
| r (%/tahun) | 3,67 | 1,92 | 4,66 | 7,92 | 2,85 | 1,65 | 19,78 | 2,74 | 5,56 | 3,92 | 4,69 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014).

2.6. Dinamika Stok Gandum Dunia

Stok yang dimiliki suatu negara akan sangat menentukan ketersediaan untuk pemenuhan kebutuhan atau konsumsi penduduk suatu negara. Pada tahun 2013, bahwa total gandum yang distok oleh negara-negara di dunia mencapai 186,68 juta ton. Stok terbesar gandum dunia terdapat di China dengan pangsa sebesar 31,17% dari total volume stok dunia. Volume stok gandum China diperoleh dari hasil produksi sendiri yang disisihkan setelah ekspor, dimana pada tahun 2013 tersebut mencapai 58,18 juta ton. Sampai akhir tahun 2013, stok gandum China mengalami peningkatan dalam rangka menjaga menjamin ketersediaan bahan baku pangan penduduk untuk mengantisipasi peningkatan konsumsi atau terjadinya kegagalan panen gandum karena situasi iklim yang anomalnya sangat ekstrim saat ini. Negara yang memiliki stok gandum dengan pangsa volumenya antara 3-10 persen dari volume stok dunia adalah: (1) India stocknya sebesar 19,00 juta ton (10,18%), (2) USA, stocknya sebesar 15,87 juta ton (8,50%), (3) Kelompok negara EU-27 memiliki stok gandum mencapai 11,27 juta ton (6,03%), (4) Kanada memiliki stock gandum mencapai 10,12 juta ton (5,42%), (5) Rep. Islam Iran memiliki stok gandum sebesar 7,40 juta ton (3,97%), dan (6) Fed. Rusia dengan volume stoknya mencapai 6,24 juta ton (3,34%) (Tabel 11).

Apabila dikaji perkembangan volume stok dari setiap negara yang memiliki volume stok gandum dominan, seperti disajikan pada Tabel 12 dapat diketahui bahwa perkembangan stok gandum China selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2004-2013) menunjukkan peningkatan sebesar 5,90%/tahun. Stok gandum di China tahun 2004 mencapai 38,82 juta ton, kemudian tahun 2009 meningkat cukup cepat menjadi 54,43 juta ton dan selanjutnya meningkat menjadi 58,18 juta ton tahun 2013. Pada negara India, peningkatan stok gandum cukup signifikan yaitu 19,38%/tahun, yaitu dari 4,1 juta ton (2004) menjadi 19,0 juta ton (2013). Pada negara USA, sebagai produsen gandum yang besar memiliki stok gandum dengan peningkatan sebesar 4,57%/tahun yaitu dari 14,70 juta ton (2004) meningkat menjadi 15,87 juta ton (2013). Stok gandum diberapapun negara seperti di kelompok negara EU-27, Kanada, Australia dan Rep. Arab Syiria mengalami penurunan antara 0,62- 9,60%/tahun. Penurunan stok dapat disebabkan akibat menurunnya bagian produksi yang di buat stok, sementara ekspor gandumnya tetap dipertahankan tinggi. Pada negara-negara lainnya seperti Rep. Islam Iran, Fed. Rusia, mesir, Algeria, Ukraina, Morocco, Saudi Arabia peningkatan stocknya berkisar antara 1,83 – 6,92 %/tahun.

Di Indonesia, stok gandum dalam periode waktu tersebut yang diperoleh dari impor untuk persediaan kebutuhan mengalami peningkatannya cukup tinggi sebesar 6,47%/tahun, yaitu dari 0,91 juta ton (2004) menjadi 1,90 juta ton (2013). Selanjutnya pada Gambar 10 dan 11 disajikan perkembangan stok pada beberapa negara yang memiliki stok gandum dominan.

Tabel 2.11 Stok Akhir Gandum di Beberapa Negara, 2004-2013 (Ribu ton)

| No. | Negara | Stok (Ribu ton) | Pangsa (%) |
|------------|------------------|------------------------|-------------------|
| 1 | China | 58180 | 31,17 |
| 2 | India | 19000 | 10,18 |
| 3 | USA | 15872 | 8,50 |
| 4 | EU-27 | 11265 | 6,03 |
| 5 | Kanada | 10119 | 5,42 |
| 6 | Rep. Islam Iran | 7404 | 3,97 |
| 7 | Fed. Rusia | 6243 | 3,34 |
| 8 | Australia | 5424 | 2,91 |
| 9 | Mesir | 4608 | 2,47 |
| 10 | Algeria | 4087 | 2,19 |
| 11 | Ukraina | 3957 | 2,12 |
| 12 | Rep. Arab Syiria | 3135 | 1,68 |
| 13 | Morocco | 2772 | 1,48 |
| 14 | Saudi Arabia | 2653 | 1,42 |
| 15 | Pakistan | 2322 | 1,24 |
| 16 | Brazil | 2102 | 1,13 |
| 17 | Kazakhstan | 2086 | 1,12 |
| 18 | Indonesia | 1895 | 1,02 |
| 19 | Argentina | 1745 | 0,93 |
| 20 | Japan | 1743 | 0,93 |
| 21 | Uzbekistan | 1496 | 0,80 |
| 22 | Rep. Korea | 1402 | 0,75 |
| 23 | Turkey | 1392 | 0,75 |
| 24 | Bangladesh | 1035 | 0,55 |
| 25 | Negara Lainnya | 14742 | 7,90 |
| | Dunia | 186679 | 100,00 |

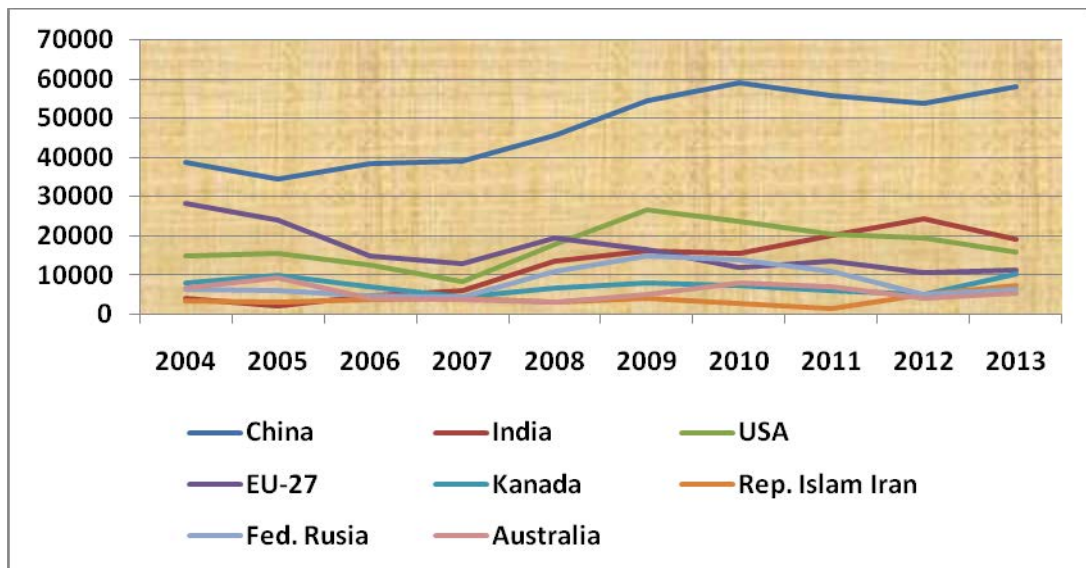
Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.Index.mundi.com) (2014)

Tabel 2.12 Perkembangan Stok Akhir Gandum di Beberapa Negara, 2004-2013 (Ribuan ton)

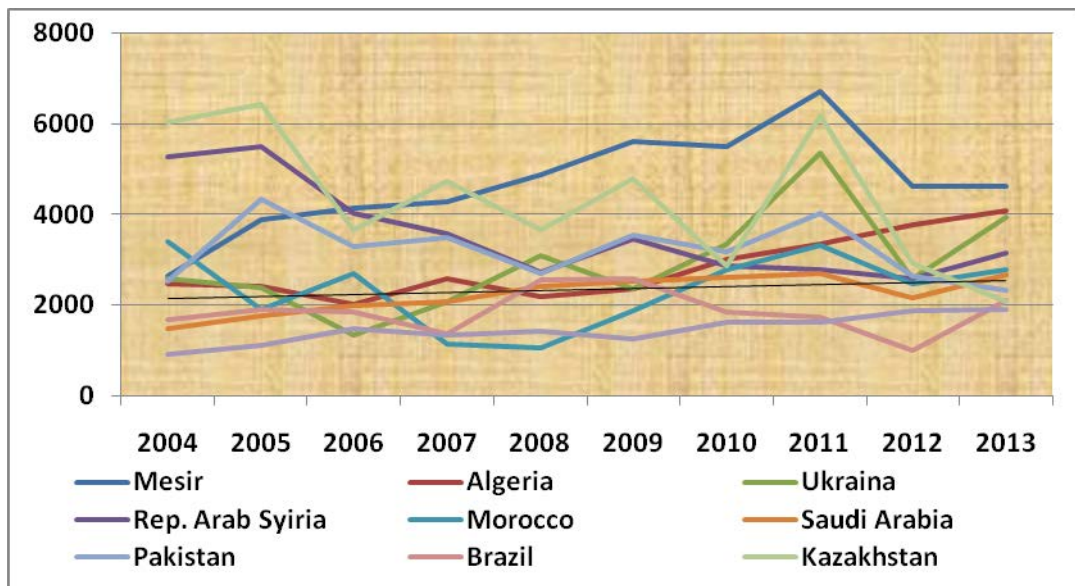
| Negara | Tahun | | | | | | | | | | r (%/thn) |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| China | 38821 | 34498 | 38569 | 39081 | 45803 | 54425 | 59091 | 55946 | 53960 | 58180 | 5,90 |
| India | 4100 | 2000 | 4500 | 5800 | 13430 | 16120 | 15360 | 19950 | 24200 | 19000 | 19,39 |
| USA | 14699 | 15545 | 12414 | 8323 | 17867 | 26552 | 23466 | 20211 | 19538 | 15872 | 4,57 |
| EU-27 | 28266 | 24029 | 14750 | 12803 | 19396 | 16573 | 11933 | 13558 | 10579 | 11265 | -9,60 |
| Kanada | 7922 | 9698 | 6865 | 4366 | 6645 | 7743 | 7360 | 5932 | 5054 | 10119 | -0,62 |
| Rep. Islam Iran | 3419 | 3257 | 3671 | 4208 | 3115 | 4200 | 2766 | 1474 | 5104 | 7404 | 5,43 |
| Fed. Rusia | 6126 | 5998 | 4663 | 4269 | 10944 | 14722 | 13736 | 10899 | 4952 | 6243 | 4,19 |
| Australia | 6672 | 9365 | 4153 | 3736 | 3109 | 5067 | 8183 | 7045 | 4244 | 5424 | -1,84 |
| Mesir | 2635 | 3880 | 4142 | 4274 | 4857 | 5605 | 5480 | 6698 | 4608 | 4608 | 5,18 |
| Algeria | 2479 | 2400 | 2010 | 2573 | 2180 | 2345 | 3011 | 3357 | 3762 | 4087 | 6,92 |
| Ukraina | 2576 | 2382 | 1344 | 2080 | 3101 | 2358 | 3341 | 5363 | 2579 | 3957 | 7,70 |
| Rep. Arab Syiria | 5252 | 5483 | 4033 | 3574 | 2713 | 3449 | 2877 | 2782 | 2585 | 3135 | -7,93 |
| Morocco | 3392 | 1907 | 2703 | 1138 | 1060 | 1878 | 2762 | 3305 | 2472 | 2772 | 1,83 |
| Saudi Arabia | 1469 | 1747 | 1977 | 2058 | 2403 | 2502 | 2594 | 2682 | 2153 | 2653 | 5,10 |
| Pakistan | 2511 | 4347 | 3290 | 3478 | 2686 | 3556 | 3168 | 4020 | 2622 | 2322 | -1,93 |
| Brazil | 1681 | 1906 | 1850 | 1378 | 2566 | 2587 | 1846 | 1748 | 1002 | 2102 | -0,53 |
| Kazakhstan | 6032 | 6423 | 3658 | 4745 | 3655 | 4799 | 2882 | 6176 | 2935 | 2086 | -7,23 |
| Indonesia | 907 | 1116 | 1475 | 1331 | 1406 | 1258 | 1615 | 1600 | 1860 | 1895 | 6,47 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Gambar 2.10 Perkembangan Stok Gandum Pada Beberapa Negara, 2004-2013



Gambar 2.11 Perkembangan Stok Gandum Pada Beberapa Negara Lainnya, 2004-2013



BAB III

DINAMIKA PASAR TERIGU/GANDUM DOMESTIK

Tepung terigu merupakan komoditi penting untuk memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, rangkaian panjang regulasi tepung terigu yang membentuk organisasi industri terigu adalah sebagai berikut : (1) Menciptakan *entry barrier* bagi pelaku industri sampai ke tingkat distributor, melalui penunjukan langsung; (2) Menentukan besarnya kapasitas pabrik, tingkat produksi dan volume penjualan; (3) Menentukan harga mulai dari harga penyerahan gandum kepada perusahaan penggilingan tepung terigu sampai dengan harga tepung terigu ditingkat konsumen; (4) Menjaga stabilisasi harga dan pasokan melalui operasi pasar langsung; (5) Mengatur distribusi dan pemasaran melalui pembagian wilayah pemasaran dan penentuan alokasi tepung terigu ditingkat penyalur.

Pemakaian tepung terigu antara lain digunakan oleh Industri mie instan, Industri biskuit, Industri mie kering, Industri mie basah, Industri bakery, untuk rumah tangga, hotel dan industri lainnya. Perjalanan industri tepung terigu nasional dapat dipilah sebelum (masa era BULOG) dan setelah era deregulasi nasional. Pada masa monopoli BULOG, bentuk persaingan yang dihadapi oleh pengguna tepung terigu adalah harga, sistem pembayaran dan jumlah pemasok yang terbatas. Pasca era deregulasi, lebih banyak menggunakan tepung terigu impor, dan kontinuitas pasokan yang tidak terjamin merupakan faktor kesulitan utama. Tepung terigu impor banyak digunakan di industri mie instan dan biskuit, dimana penggunaan tepung terigu impor dinyatakan telah menekan biaya produksi cukup signifikan, sehingga usaha mereka masih bisa tetap *survive* dalam situasi krisis ekonomi. Dengan alasan spesifikasi yang sesuai dan tidak mau menanggung resiko kehilangan pelanggan, industri roti masih dominan menggunakan tepung terigu domestik dengan kualitas terbaik. Pengguna yang usahanya tidak dipengaruhi kualitas tepung terigu (mie instan dan biskuit), umumnya mereka beralih kepada tepung terigu impor, namun pada industri roti dan bakery, disamping masalah kontinuitas pasokan, spesifikasi tepung terigu impor dianggap tidak sesuai sehingga mereka tetap menggunakan tepung terigu domestik. Itulah sebabnya pengguna tepung terigu impor masih sangat terbatas. Pada kenyataannya pasar tepung terigu di dalam negeri tersegmentasi dengan kuat dan produk Bogasari telah memiliki segmen pasar tersendiri.

Khususnya pada kelompok industri UKM terungkap bahwa harga yang tidak stabil merupakan kendala yang utama, tidak terjaminnya kontinuitas pasokan dan sistem pembayaran yang sulit dipenuhi merupakan salah satu kendala yang cukup dominan bagi industri UKM. Kendala yang dihadapi oleh industri roti adalah faktor harga yang tidak stabil, disusul oleh sukarnya berganti pemasok dan kontinuitas pasokan yang tidak terjamin.

3.1. Dinamika Harga Terigu/Gandum Indonesia

Profil Industri Pengguna Terigu Nasional yaitu sekitar 60% UKM, 32% Industri Modern, dan 8% Rumah Tangga. Pada Industri modern dicirikan oleh kondisi dimana mesin dan management modern, Berbadan hukum, dengan tingkat konsumsi terigu berkisar antara 1000 – 6000 ton/bulan. Untuk usaha UKM dicirikan industri/usahanya memiliki mesin dan manajemen tradisional, umumnya usaha keluarga dan tidak berbadan hukum dimana untuk UKM besar konsumsi terigunya > 45 ton/bulan, UKM menengah 11-45 ton/bulan, UKM kecil 1,5 – 11 ton/bulan. Sementara untuk untuk Industri rumah tangga, serapan konsumsi tepung terigunya di bawah 1,5 ton/bulan (Aptindo, 2013).

Harga internasional komoditas gandum pada umumnya mengacu pada harga ekspor melalui pengiriman di pelabuhan Gulf US, yang terdiri dari dua jenis yakni HRW (*hard red winter*), serta jenis SRW (*soft red winter*). Berdasarkan harga APTINDO bahwa harga gandum impor Indonesia (CIF) meningkat dari 296,9 US\$/ton (2010) menjadi 394,3 US\$/ton (2011). Kemudian pada tahun 2013, harga gandum menurun menjadi 360,7 US\$/ton. Konversi gandum menjadi tepung sekitar 76%, dan apabila dihitung maka harga tepung terigu ekuivalen dengan harga CIF 390 US\$/ton (2010), kemudian meningkat menjadi 518 US\$/ton (2011), dan menurun menjadi 474,6 US\$/ton (2012). Indonesia juga mengimpor terigu dari beberapa Negara penghasil gandum dunia, dengan harga impor sebesar 336,9 US\$/ton (2010), kemudian harganya meningkat menjadi 414,3 US\$/ton (2011), dan sedikit menurun menjadi 399,3 US\$/ton (2012) (Tabel 13). Harga impor untuk terigu di Indonesia (sebagai negara pengimpor) cenderung lebih rendah dibandingkan dengan harga di dalam negeri pengeksport sendiri. Praktek dumping ini, seperti disinyalir APTINDO (2013) dilakukan oleh Negara-negara seperti Turki, Srilanka, Belgia dan Australia. Kebijakan dumping ini dinilai merupakan kebijakan *unfair trade* dari sisi perdagangan internasional.

Tabel 3.1 Perbandingan Harga Gandum dan Terigu Impor, 2010-2012

| No. | Gandum dan Terigu | Satuan | Tahun | | |
|-----|-------------------------|--------------|-------|-------|-------|
| | | | 2010 | 2011 | 2013 |
| 1. | Gandum Impor Indonesia | USD/MT (CIF) | 296,9 | 394,3 | 360,7 |
| | Gandum → Tepung (76%) | USD/MT (CIF) | 390,6 | 518,8 | 474,6 |
| 2. | Terigu Impor Indonesia | USD/MT (CIF) | 336,9 | 414,3 | 399,3 |
| 3. | Terigu Ekspor Indonesia | USD/MT (CIF) | 471,6 | 578,0 | 572,0 |

Sumber: APTINDO (2013)

Dumping merupakan suatu kebijakan negara atau perusahaan dari suatu negara untuk menjual produknya di luar negeri dengan harga yang lebih rendah bandingkan terhadap harga jual produk itu di dalam negeri itu sendiri. Pengertian dumping dalam konteks hukum perdagangan internasional adalah suatu bentuk diskriminasi harga internasional yang dilakukan oleh sebuah perusahaan atau

negara pengekspor, yang menjual barangnya dengan harga lebih rendah di pasar luar negeri dibandingkan di pasar dalam negeri sendiri, dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan atas produk ekspor tersebut.

Praktik dumping menimbulkan perdagangan yang tidak *fair*, karena bagi negara pengimpor, perdagangan dengan motif dumping akan menimbulkan kerugian bagi dunia usaha atau industri barang sejenis dalam negeri, dengan terjadinya banjir barang-barang dari pengekspor yang harganya jauh lebih mudah daripada barang-barang dalam negeri yang akan mengakibatkan barang sejenis akan kalah bersaing. Praktik banting harga itupun dapat berakibat kerugian pada perusahaan domestik yang menghasilkan produk sejenis.

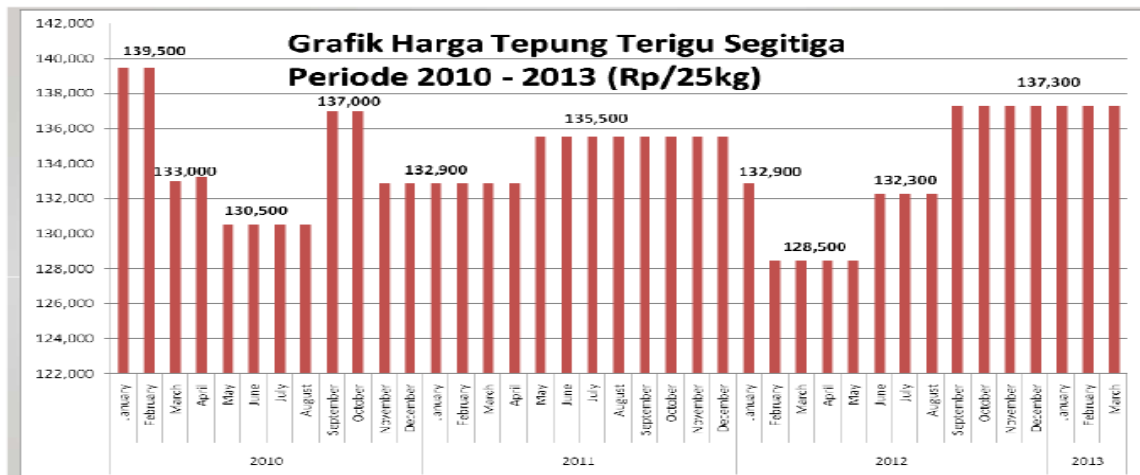
Sementara itu, bila dilihat perkembangan harga terigu di tingkat konsumen selama kurun waktu 2008-2013 menunjukkan peningkatan sebesar 2,15%/tahun. Harga terigu ditingkat konsumen tahun 2008 sebesar Rp 7090,-/kg, kemudian tahun 2010 menjadi Rp 7216,-/kg dan tahun 2010 menjadi Rp 8205,-/Kg (Tabel 14). Peningkatan harga konsumen seiring dengan semakin meningkatnya permintaan terigu nasional. Menurut APTINDO (2013) bahwa peningkatan konsumsi terigu nasional dapat berkisar antara 5-6%.

Tabel 3.2 Perkembangan Harga Tepung Terigu di Tingkat Konsumen, 2008-2013

| Tahun | Harga (Rp/Kg) |
|--------------|----------------------|
| 2008 | 7090 |
| 2009 | 7379 |
| 2010 | 7216 |
| 2011 | 7236 |
| 2012 | 7372 |
| 2013 | 8205 |
| r (%/thn) | 2,15 |

Sumber: Badan Pusat Statistik (2013)

Gambar 3.1 Grafik Harga Tepung Terigu (Rp/25 kg), 2010-2013



Sumber : APTINDO (2014)

3.2. Dinamika Produksi Terigu Domestik

Gandum yang diproses menjadi tepung terigu saat ini masih impor, meskipun Indonesia sejak tahun 2004 sudah berhasil mengembangkan gandum lokal secara kontinyu di 8 provinsi dan bahkan pernah diuji coba di 16 provinsi. Sampai tahun 2007 telah ditanam gandum lokal seluas 1.213 ha dengan produktivitas rata-rata 2 ton per ha. Menurut Puslitbangtan (2008) menyatakan bahwa terbatasnya luas dataran tinggi yang banyak ditanami dengan komoditas hortikultura yang mempunyai nilai ekonomis tinggi juga berpengaruh terhadap pengembangan gandum di Indonesia sehingga diperlukan pengembangan gandum yang toleran dataran rendah (< 400 m dpl). Kendala utama yang dihadapi dalam pengembangan gandum di dataran rendah adalah cekaman lingkungan yang sangat tinggi khususnya cekaman suhu tinggi.

Terigu sudah dikenal luas oleh masyarakat Indonesia, karena sudah terbiasa mengonsumsi makanan yang praktis seperti mi, roti, dan lain-lain. Kebutuhan akan tepung terigu terus meningkat, berdasarkan data pada tahun 1990 konsumsi tepung terigu adalah 9,17kg/kapita/tahun dan pada tahun 2006 sudah mencapai 16kg/kapita/tahun, dan konsumsinya tahun 2013 mencapai 22kg/kap/tahun.

Bila laju peningkatan pertumbuhan konsumsi gandum lokal sebesar 10% per tahunnya, maka akan terdapat pangsa pasar tambahan sebesar 300.000 ton terigu atau setara dengan 500.000 ton gandum. Sampai saat ini, kontribusi industri terigu terhadap perekonomian nasional juga perlu diperhitungkan. Nilai penjualan rata-rata per tahun mencapai Rp 6 triliun. Berdasarkan jumlah tersebut, sektor Usaha Kecil Menengah (UKM) berbasis terigu (industri kecil pembuat roti, mi, kue kering dan lainnya) yang berjumlah sekitar 30 ribu unit UKM, dan menyerap 64,8% produk tepung terigu.

Dengan kondisi ini, pengembangan agroindustri tepung terigu lokal memiliki prospek yang sangat menjanjikan. Industri pengolahan gandum lokal diarahkan kepada pengembangan agroindustri skala kecil atau skala rumah tangga dengan memberdayakan poktan/gapoktan. Untuk itu dibutuhkan dukungan teknologi pengolahan gandum lokal menjadi tepung yang sederhana dan dapat diterapkan dalam skala industri kecil atau industri rumah tangga di pedesaan. Saat ini teknologi pengolahan gandum lokal yang ada di petani sangat minim dan sederhana sehingga belum menghasilkan produk yang optimal, karena tepung yang dihasilkan masih berupa tepung terigu yang menyertakan seluruh bagian biji gandum. Teknologi yang diterapkan ini menghasilkan tepung dengan warna kecoklatan yang nilai gizinya lebih tinggi, namun kurang diminati konsumen. Pada umumnya konsumen menghendaki tepung terigu yang berwarna putih seperti yang saat ini sudah ada di pasaran.

Pengembangan agroindustri tepung terigu dapat membuka kesempatan kerja lebih luas sekaligus menciptakan nilai tambah di pedesaan, sehingga pengembangan gandum lokal ini tidak hanya memperkuat ketahanan pangan tingkat rumah tangga juga memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan. Peningkatan kualitas dan kuantitas produksi disamping untuk mendorong industri pedesaan juga untuk meningkatkan kontribusi gandum lokal terhadap total konsumsi gandum nasional.

Di Indonesia, potensi hasil gandum di daerah dataran tinggi (≥ 1000 mdpl) lebih tinggi dibanding dengan negara Asia lainnya. Hasil gandum di dataran tinggi Indonesia dapat mencapai 5,4 ton/ha. Penggunaan input pada budi daya gandum relatif rendah dan tanaman ini responsif terhadap pemupukan, terutama nitrogen. Jenis organisme pengganggu tanaman gandum di Indonesia masih sedikit, sehingga aplikasi pestisida dapat ditekan atau bahkan ditiadakan. Badan litbang pertanian telah menghasilkan teknologi produksi dan pascapanen gandum. Ketersediaan teknologi pangan berbasis tepung memungkinkan bagi penanganan hasil gandum dengan lebih baik. Upaya mengembangkan tanaman gandum di Indonesia telah dilakukan Badan Litbang Pertanian dengan mengintroduksi galur atau varietas gandum dari negara lain. Pengembangan gandum subtropis di Indonesia terkonsentrasi di dataran tinggi yang luasnya juga terbatas. Oleh karena itu, program pemuliaan gandum di Indonesia diarahkan pada perakitan varietas unggul tropis yang mampu beradaptasi di beberapa ketinggian tempat (Puslitbang Tanaman Pangan, 2008).

Indonesia mempunyai potensi lahan untuk mengembangkan gandum seluas 73.455 hektar yang tersebar di 15 provinsi, yang terluas di Provinsi Bengkulu seluas 30.800 hektar dan terkecil di Sumatera Barat seluas 125 hektar. Sehingga peluang untuk mengembangkan gandum cukup terbuka (Ditjen Tanaman Pangan, 2010).

Tanaman gandum berasal dari daerah subtropis, sehingga di Indonesia penanaman gandum lebih baik di daerah-daerah yang iklimnya mendekati kondisi daerah asal. Kendala yang sering dialami tanaman gandum di daerah tropis adalah

temperatur udara, temperatur tanah dan kelembaban udara. Daerah-daerah dengan lingkungan yang memenuhi syarat tumbuh gandum terkonsentrasi pada dataran tinggi yang lebih didominasi oleh tanaman hortikultura dan ini akan menimbulkan kompetisi yang tinggi, apalagi petani relatif belum mengenal tanaman gandum. Upaya peningkatan produktivitas dapat dilakukan melalui beberapa penelitian. Di dataran tinggi (>800 mdpl) tanaman gandum diusahakan pada akhir musim hujan. Gandum yang ditanam pada akhir musim hujan dimungkinkan untuk di panen pada musim kemarau, sehingga indeks panen dapat ditingkatkan tanpa menggeser kedudukan tanaman sayuran. Di dataran rendah, gandum dikembangkan dengan mempertimbangkan kondisi iklim mikro yang sesuai untuk pertumbuhan (Puslitbang Tanaman Pangan, 2008).

Program pemuliaan gandum di Indonesia diarahkan pada perakitan varietas unggul tropis yang mampu beradaptasi di dataran rendah. Seleksi galur dan evaluasi keragaman genetik memberi peluang bagi perbaikan karakter dan pemilihan genotipe unggul. Untuk meningkatkan produktivitas gandum diperlukan varietas/galur yang secara genetik berdaya hasil tinggi yang didukung antara lain oleh faktor genetik dan lingkungan. Salah satu kriteria keberhasilan program pemuliaan gandum di Indonesia adalah kemampuan untuk merakit varietas unggul yang adaptif pada lokasi dengan ketinggian kurang dari 400 m dpl (Pabendon, et.al, 2009).

Program litbang pertanian diawali dengan karakteristik lahan-lahan potensial untuk pengembangan gandum. Secara simultan juga dilakukan perakitan teknologi produksi dan perbaikan varietas unggul, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Pemuliaan varietas gandum toleran suhu tinggi, pengkajian pola tanam padi-gandum atau sayur-gandum. Program diseminasi iptek gandum untuk mempercepat penyebaran teknologi yang telah dihasilkan dari penelitian maupun teknologi introduksi. Program ini dapat dilakukan melalui penyuluhan langsung kepada petani, pengembangan sistem perbenihan berbasis komunitas. Selain praktek secara langsung, penyebaran iptek gandum dapat dilakukan pula dengan media cetak dan elektronik dengan bahasa yang mudah dipahami oleh petani (Puslitbang Tanaman Pangan, 2008).

Pengembangan gandum harus diikuti oleh upaya pengembangan jaringan pasar gandum. Diversifikasi pangan harus dilakukan dengan mensubstitusi sebagian beras dengan nonberas. Gandum adalah salah satu bahan pangan yang mengandung protein lebih tinggi dibanding beras. Untuk mendukung usaha ini harus dikembangkan industri tepung di pedesaan, terutama di sentra produksi gandum. Hal ini dikarenakan gandum domestik memiliki warna yang lebih kusam dibanding dengan gandum impor, sehingga fokus pemasaran gandum domestik diarahkan ke pedesaan. Secara simultan teknologi proses gandum terus diperbaiki sehingga nantinya gandum domestik dapat bersaing dengan gandum impor.

Penerimaan manfaat dari pengembangan gandum domestik adalah rumah tangga petani yang mengembangkan sistem integrasi usahatani terpadu. Dengan pengembangan gandum sebagai tanaman off-season, petani akan mampu meningkatkan indeks pertanaman, memperoleh pendapatan tambahan dan sekaligus melakukan konservasi tanah. Di pihak pengusaha yang bergerak di bidang prosesing bahan baku maupun makanan jadi mendapat keuntungan dari proses peningkatan nilai tambah.

Konsumsi pangan berbasis tepung terigu semakin berkembang, seperti mie, roti, kue dan lain sebagainya. Dampak dari perubahan pola konsumsi dari masyarakat antara lain adalah meningkatnya permintaan terhadap produk olahan gandum. Selain untuk pangan, gandum dapat juga digunakan sebagai bahan baku obat-obatan, kosmetik, sedangkan jerami gandum untuk pakan dan media tumbuh jamur konsumsi.

3.3. Dinamika Konsumsi Terigu/Gandum Indonesia

Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (Aptindo) memperkirakan konsumsi tepung terigu hingga akhir tahun ini naik 5-6% dibanding tahun lalu. Kenaikan konsumsi terigu tahun ini lebih rendah dibanding persentase tahun-tahun sebelumnya yang bisa mencapai 10%. Hal ini sebagai akibat pemerintah menerapkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 241 yang menurunkan bea masuk impor terhadap produk pangan berbahan terigu dari 10% menjadi 5%. Dengan demikian, barang-barang impor seperti biskuit banyak masuk ke Indonesia dan membuat industri dalam negeri turun sehingga penyerapan tepung rendah.

Munculnya PMK No. 13/PMK 011/2011 per 24 Januari 2011, maka bea masuk impor tepung gandum turun lagi menjadi 0%. Pada tahun 2011, tidak adanya BM impor terigu telah dimanfaatkan oleh negara produsen gandum untuk memasukan tepung gandum sebesar-besarnya ke Indonesia. Turki sebagai negara pengeksport gandum baru ke Indonesia terbukti telah menerapkan praktek dumping dengan memberlakukan harga yang lebih murah bila dibandingkan harga di dalam negeri Turki. Pada akhir tahun 2011 (14 Desember 2011), pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 213/PMK.011/2011 yang menetapkan bea masuk impor gandum menjadi 5% lagi. Bahkan untuk melindungi industri dalam negeri, pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 193/PMK.011/2012 yang berlaku 200 hari terhitung 5 Desember 2012. Pada peraturan tersebut diatur bahwa impor tepung gandum yang termasuk dalam pos tarif 1101.00.10.10 dan 1101.00.10.90 dikenakan BMTPS (Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara) sebesar 20% dari nilai impor.

Sementara itu, konsumsi terigu nasional tahun 2011 sebesar 4.76 juta ton, meningkat sekitar 7,12% dibanding 2010. Selanjutnya tahun 2012 konsumsinya menjadi 5,05 juta ton, atau meningkat sekitar 7,06% dibanding 2011. Untuk pemenuhan kebutuhan terigu berasal dari pasokan industri dalam negeri sebesar 92% dan sisanya impor sebesar 8% (Tabel 15).

Tabel 3.3 Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu Indonesia, 2009-2012

| TAHUN | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2012 vs 2011 |
|-------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|
| | 000 MT | % | 000 MT | % | 000 MT | % | 000 MT | % | |
| PRODUKSI DOMESTIK | 3,325 | 84 | 3,627 | 82 | 4,041 | 86 | 4,666 | 92 | 15.45 |
| TERIGU IMPOR | 645 | 16 | 776 | 18 | 679 | 14 | 402 | 8 | -41.0 |
| Total | 3,970 | 100 | 4,403 | 100 | 4,720 | 100 | 5,068 | 100 | 7.06 |
| Wheat Equivalent | 5,224 | | 5,793 | | 6,210 | | 6,668 | | |
| GROWTH, % | 12.54 | | 10.91 | | 7.12 | | 7.06 | | |

Sumber: APTINDO (2014)

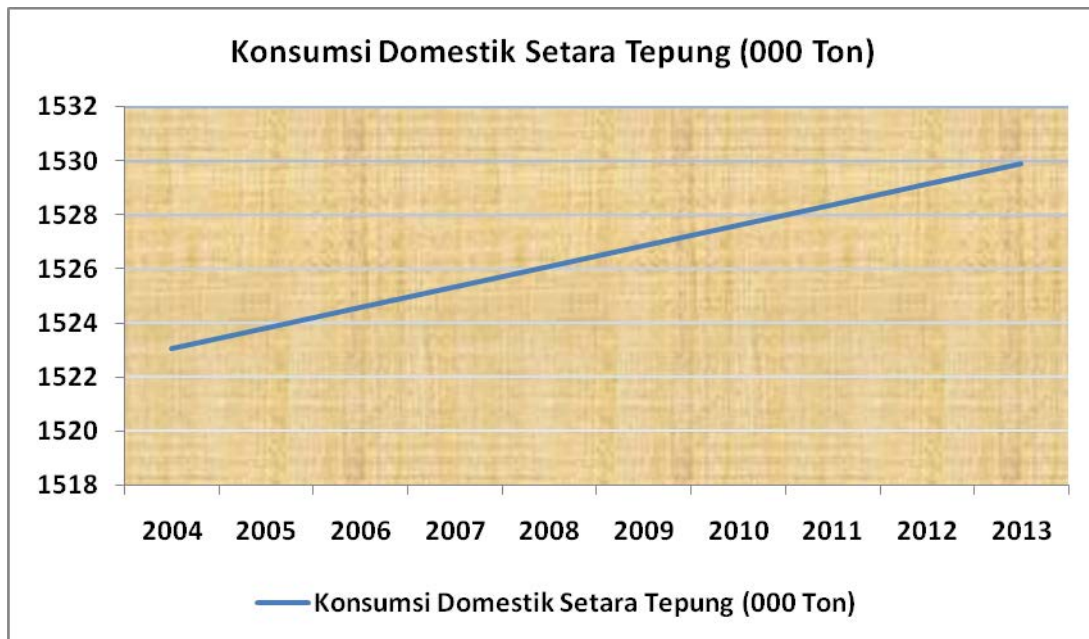
Menurut data USDA (Index mundi, 2014) bahwa konsumsi domestik gandum Indonesia meningkat sekitar 5%, yaitu dari 4,45 juta ton (2004) menjadi 7,065 juta ton (2013). Bila disetarakan dalam tepung terigu (sekitar 76% dari gandum), maka konsumsi tepung terigu asal gandum nasional meningkat dari 3,38 juta ton (2004) menjadi 5,37 juta ton (2013) (Tabel 16).

Tabel 3.4 Perkembangan Konsumsi Domestik Gandum, 2004-2013

| Tahun | Konsumsi Domestik Gandum (Ribuan Ton) | Konsumsi Domestik Setara Tepung (Ribuan Ton) |
|-----------|---------------------------------------|--|
| 2004 | 4450 | 3382 |
| 2005 | 4700 | 3572 |
| 2006 | 5050 | 3838 |
| 2007 | 5150 | 3914 |
| 2008 | 5200 | 3952 |
| 2009 | 5300 | 4028 |
| 2010 | 6035 | 4587 |
| 2011 | 6250 | 4750 |
| 2012 | 6650 | 5054 |
| 2013 | 7065 | 5369 |
| r (%/thn) | 4.99 | 4.99 |

Sumber: USDA dalam www. Index.mundi.com (2014)

Gambar 3.2 Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu Nasional, 2004-2013



3.4. Dinamika Ekspor Terigu Indonesia dan Produk Turunannya

Sementara ekspor *By Product* (Brand Pollard), tahun 2011 sebesar 363.680 ton (senilai 71,04 juta US\$), dan tahun 2012 ekspornya mencapai 409.753 ton (senilai 88,1 juta US\$) atau meningkat sekitar 23,9% dibanding 2011. Adapun ekspor Produk Turunan Terigu, tahun 2011 mencapai 209.267 ton (senilai 416,1 juta US\$) dan pada tahun 2012: 201.950 ton (senilai 427,4 juta US\$) atau meningkat 2,7% dibanding tahun 2011. Sementara berdasarkan data data USDA (Index mundi, 2014) bahwa ekspor setara terigu asal gandum Indonesia meningkat sekitar 4,05%, yaitu dari 165 ribu ton (2004) menjadi 228 ribu ton (2013) (Tabel 17). Kecenderungan ekspor terigu ini sesuai Gambar 14, relatif berfluktuasi. Artinya kecenderungan ekspor terigu, tergantung seberapa besar terigu dapat dihasilkan dari gandum yang diimpor, dan ketersediaannya telah mencukupi kebutuhan domestik terlebih dahulu dan motif ekspor yang dilakukan perusahaan.

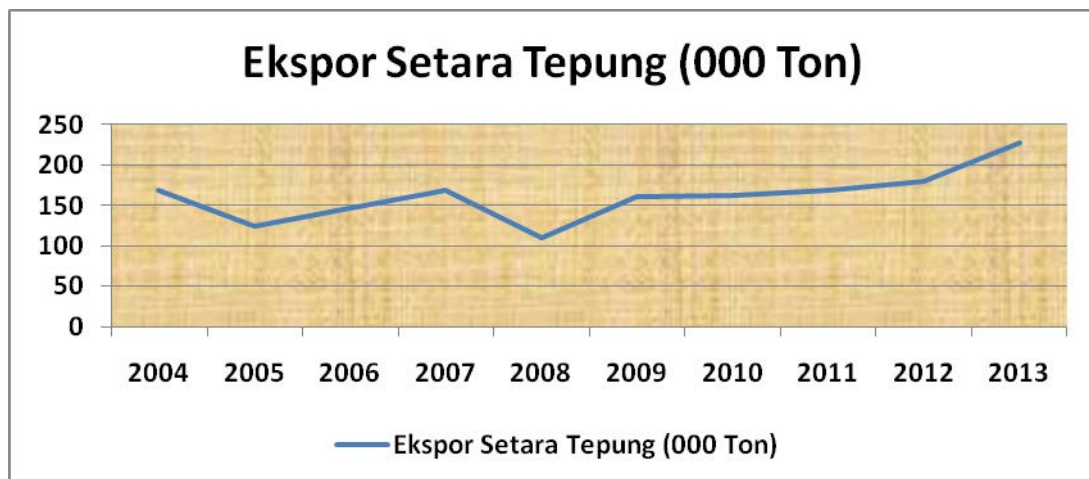
Menurut Aptindo (2013), bahwa Indonesia mengekspor terigu yang telah dihasilkan dari gandum, *by product* olahan dari gandum, produk turunan terigu. Ekspor Tepung Terigu, tahun 2011 mencapai 31.656 ton (senilai 18,30 juta US\$). Selanjutnya pada tahun 2012 ekspornya mencapai 45.937 ton (senilai 26,3 juta US\$) atau tumbuh 45,1% dibanding 2011. Tujuan ekspor terigu nasional terbesar tahun 2012 di lakukan ke Filipina yaitu sekitar 15 ribu ton. Selanjutnya tujuan ekspor terigu dilakukan ke Philipina, Hongkong, Timor-Timur, Korea Selatan dan Singapura. Perkembangan ekspor Terigu, ekspor terigu menurut negara tujuan dan ekspor *by product* dan produk turunan tepung terigu disajikan pada Tabel 18-21.

Tabel 3.5 Perkembangan Ekspor Terigu Asal Gandum Indonesia, 2004-2013

| Tahun | Ekspor Setara Tepung (Ribu Ton) |
|-----------|---------------------------------|
| 2004 | 168 |
| 2005 | 124 |
| 2006 | 146 |
| 2007 | 168 |
| 2008 | 109 |
| 2009 | 161 |
| 2010 | 163 |
| 2011 | 169 |
| 2012 | 179 |
| 2013 | 228 |
| r (%/thn) | 4,05 |

Sumber: USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

Gambar 3.3 Perkembangan Ekspor Tepung Terigu Asal Gandum Nasional, 2004-2013



Tabel 3.6 Perkembangan Ekspor Tepung Terigu Indonesia, 2010-2012

| TEPUNG TERIGU EKSPOR INDONESIA, 2010 - 2012 | | | | |
|---|--------|--------|--------|-----------------------|
| QTY & VALUE | 2010 | 2011 | 2012 | 2012 vs 2011 (% ,ytd) |
| Qty, (in MT) | 39.656 | 31.656 | 45.937 | 45.1 |
| FOB, (000. USD) | 18.703 | 18.296 | 26.297 | 43.7 |

Negara Tujuan Utama:
PHILIPPINES, SOUTH KOREA, EAST TIMOR, HONGKONG, SINGAPORE

APTINDO

Sumber: APTINDO (2013)

Tabel 3.7 Perkembangan Tujuan Ekspor Tepung Terigu Nasional, 2010-2012

| TEPUNG TERIGU EKSPOR INDONESIA, 2010 - 2012 | | | | | | | | |
|---|---------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|--------------|
| No | Negara Tujuan | 2010 (QTY, Value) | | 2011 (QTY, Value) | | 2012 (QTY, Value) | | 2012 vs 2011 |
| | | MT | 000 USD | MT | 000 USD | MT | 000 USD | |
| 1 | PHILIPPINES | 65 | 21 | 5,510 | 3,219 | 15,428 | 9,269 | 180.0% |
| 2 | KOREA | 9,585 | 4,486 | 8,924 | 4,932 | 8,964 | 4,651 | 0.5% |
| 3 | EAST TIMOR | 7,458 | 3,967 | 11,316 | 6,469 | 12,597 | 7,179 | 11.3% |
| 4 | SINGAPORE | 1,231 | 747 | 2,333 | 1,247 | 2,426 | 1,266 | 4.0% |
| 5 | VIET NAM | - | - | 46 | 22 | 1,495 | 609 | 3150.0% |
| 6 | HONG KONG | 9 | 7 | 460 | 320 | 1,591 | 858 | 245.8% |
| 7 | AUSTRALIA | 0 | 1 | 214 | 103 | 981 | 464 | 358.7% |
| 8 | JAPAN | 2,290 | 1,462 | 1,344 | 1,073 | 1,502 | 1,264 | 11.7% |
| 9 | OTHERS | 19,018 | 8,012 | 1,509 | 910 | 953 | 746 | -36.9% |
| TOTAL | | 39,656 | 18,703 | 31,656 | 18,296 | 45,937 | 26,297 | 45.1% |
| FOB, USD/MT | | 471.6 | | 578.0 | | 572.5 | | |

Sumber: APTINDO (2013)

Tabel 3.8 Perkembangan Tujuan Ekspor By Product Tepung Terigu Nasional, 2010-2012

| EKSPOR BY PRODUCTS INDONESIA, 2010 - 2012 | | | | | | | | |
|---|---------------|-------------------|---------|-------------------|---------|-------------------|---------|--------------------|
| No | Negara Tujuan | 2010 (QTY, Value) | | 2011 (QTY, Value) | | 2012 (QTY, Value) | | 2012 vs 2011 (ytd) |
| | | MT | 000 USD | MT | 000 USD | MT | 000 USD | |
| 1 | KOREA | 179,310 | 28,790 | 145,600 | 27,420 | 217,050 | 46,604 | 49.1% |
| 2 | VIET NAM | 173,513 | 29,046 | 150,991 | 30,338 | 133,945 | 28,854 | -11.3% |
| 3 | JAPAN | 61,650 | 10,642 | 57,350 | 11,286 | 40,000 | 8,684 | -30.3% |
| 4 | PHILIPPINES | 17,121 | 2,948 | 2,939 | 2,657 | 18,335 | 3,779 | 524.0% |
| 5 | MALAYSIA | 525 | 67 | - | - | 308 | 69 | na |
| 6 | EAST TIMOR | 93 | 49 | - | - | 115 | 64 | na |
| 7 | SINGAPORE | 42 | 13 | 6,000 | 1,200 | - | - | -100.0% |
| 8 | THAILAND | 105 | 18 | 800 | 150 | - | - | -100.0% |
| 9 | TURKEY | 484 | 86 | - | - | - | - | na |
| TOTAL | | 432,843 | 71,660 | 363,680 | 71,043 | 409,753 | 88,055 | 12.7% |
| FOB, USD/MT | | 165.6 | | 195.3 | | 214.9 | | |

Sumber: APTINDO (2013)

Tabel 3.9 Perkembangan Tujuan Ekspor Produk Turunan Tepung Terigu Nasional, 2011-2012

| DATA EKSPOR PRODUK TURUNAN TEPUNG TERIGU 2011 - 2012 | | | | | | | | |
|---|------------|--|---------|-------------|---------|-------------|--------------|--------|
| No | HS CODE | EKSPOR PRODUK TURUNAN TERIGU | 2011 | | 2012 | | 2012 vs 2011 | |
| | | | QTY, MT | VALUE (USD) | QTY, MT | VALUE (USD) | QTY, MT | VALUE |
| 1 | 1902304000 | Instant noodles | 92,872 | 144,584,246 | 83,870 | 137,466,355 | -9.7% | -4.9% |
| 2 | 1902309000 | Other stuffed pasta | 18,349 | 19,339,841 | 23,720 | 31,648,706 | 29.3% | 63.6% |
| 3 | 1905100000 | Crispbread | 1,605 | 5,342,702 | 1,152 | 2,351,689 | -28.3% | -56.0% |
| 4 | 1905311000 | Sweet biscuits not containing cocoa | 29,548 | 81,606,302 | 23,784 | 78,730,536 | -19.5% | -3.5% |
| 5 | 1905312000 | Sweet biscuits containing cocoa | 27,074 | 65,267,340 | 26,830 | 53,482,121 | -0.9% | -18.1% |
| 6 | 1905320000 | Waffles and wafers | 22,201 | 62,530,446 | 27,942 | 93,883,975 | 25.9% | 50.1% |
| 7 | 1905409000 | Rusks, toasted bread & similar toasted produ | 994 | 1,282,763 | 288 | 855,825 | -71.0% | -33.3% |
| 8 | 1905901000 | Unsweetened teething biscuits | 3,143 | 6,710,596 | 3,360 | 7,021,443 | 6.9% | 4.6% |
| 9 | 1905902000 | Other unsweetened biscuits | 970 | 1,829,144 | 527 | 757,215 | -45.7% | -58.6% |
| 10 | 1905903000 | Cakes | 115 | 252,572 | 163 | 327,542 | 41.8% | 29.7% |
| 11 | 1905904000 | Pastries | 229 | 481,416 | 347 | 571,837 | 51.8% | 18.8% |
| 12 | 1905907000 | Communion wafers, sealing wafers, rice pape | 28 | 262,333 | 39 | 119,199 | 38.8% | -54.6% |
| 13 | 1905908000 | Other crisp savoury food products | 846 | 1,733,894 | 1,994 | 3,606,312 | 135.6% | 108.0% |
| 14 | 1905909000 | Other baker wares | 11,293 | 24,853,221 | 7,934 | 16,583,338 | -29.7% | -33.3% |
| TOTAL | | | 209,267 | 416,076,816 | 201,950 | 427,406,093 | -3.5% | 2.7% |

Catatan data ekspor 2012:
 - Ekspor terbesar adalah dari produk Mie Instan, Biskuit dan Wafer.
 - Dibanding tahun 2011, Growth ekspor mie instan: -9.7%; biskuit: -19.5% dan Wafer: 25.9%
 - Secara total, growth ekspor produk turunan terigu turun 3.5% (in volum) dan secara value, naik 2.7%

Sumber: APTINDO (2013)

3.5. Dinamika Impor Gandum/Terigu Indonesia

Berdasarkan data USDA lainnya negara atau kawasan produksi gandum terbesar di dunia adalah Uni Eropa. Dari total proyeksi produksi gandum dunia tahun ini 677.563.000 ton, Uni Eropa akan memproduksi gandum hingga 132 juta ton gandum. Namun rata-rata negara produsen gandum dunia juga merupakan konsumen gandum terbesar. Sehingga mereka hanya memiliki surplus gandum untuk diekspor dalam jumlah terbatas. Hanya beberapa negara yang memang fokus pada pasar ekspor seperti Australia dan AS. Hal ini sangat mempengaruhi ketersediaan gandum di dalam negeri yang hampir 100% kebutuhan gandum diimpor dari luar negeri (Detik *Finance*, 2012).

Bagi pemerintah, impor gandum yang semakin meningkat dari segi volume dan nilai menjadi masalah tersendiri. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia melakukan berbagai upaya untuk mengatasi peningkatan impor gandum ini yang menjadi bagian program ketahanan pangan. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah mengembangkan tanaman gandum di beberapa wilayah di Indonesia (Universitas Andalas, 2013).

Berdasarkan data USDA selama 10 tahun terakhir (2004-2013), bahwa volume impor gandum meningkat sebesar 4,66%/tahun yaitu dari 4,72 juta ton (2004) menjadi 7,20 juta ton (2013) (Disajikan pada Tabel 22 dan Gambar 15). Menurut APTINDO (2013) bahwa gandum yang di impor terutama berasal dari 3 negara, dimana untuk tahun 2012 volume impor dari ketiga negara tersebut yaitu: (1)

Australia, sebanyak 4,42 juta ton, (2) Kanada, sebanyak 0,93 juta ton, dan (3) USA, sebanyak 0,69 juta ton (Tabel 23).

Bagi Indonesia, selain mengimpor gandum sebagai bahan baku terigu juga mengimpor tepung terigu. Berdasarkan data FAO (2013), bahwa selama 10 tahun terakhir (2004-2013), volume impor tepung terigu meningkat tajam 8,70 %/tahun yaitu dari 0,34 juta ton (2004) menjadi 0,75 juta ton (2013) (Tabel 21). Sementara berdasarkan data APTINDO (2013) bahwa asal impor terigu dominan berasal dari: (1) Turki, sebanyak 181,72 ribu ton, (2) Srilanka, sebanyak 172,63 ribu ton, dan (3) Ukraina, sebanyak 21,34 ribu ton (Tabel 24).

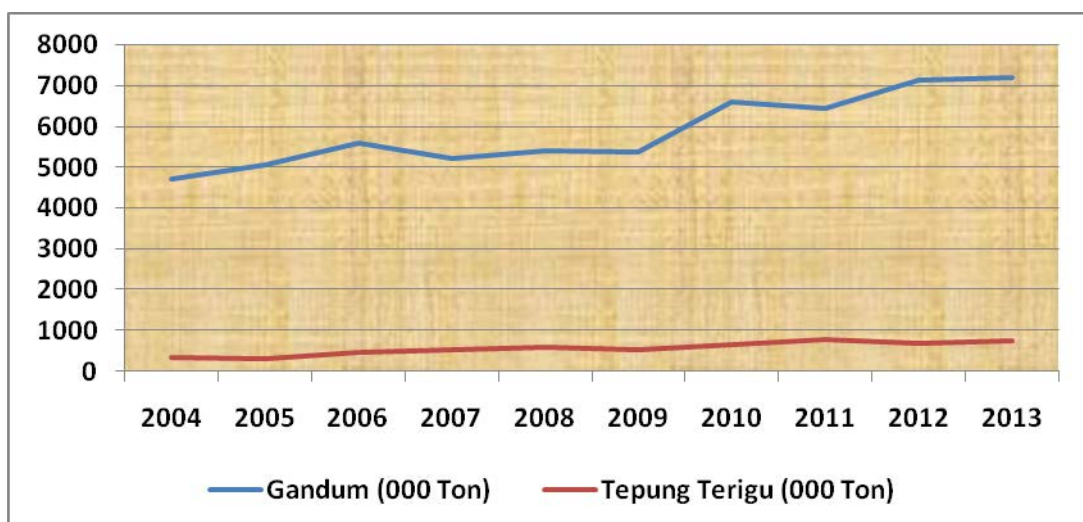
Tabel 3.10 Perkembangan Volume Impor Gandum Indonesia, 2004-2013

| Tahun | Gandum (Ribu Ton) 1) | Tepung Terigu (Ribu Ton) 2) |
|-----------|----------------------|-----------------------------|
| 2004 | 4720 | 343 |
| 2005 | 5072 | 308 |
| 2006 | 5601 | 478 |
| 2007 | 5227 | 537 |
| 2008 | 5419 | 582 |
| 2009 | 5364 | 533 |
| 2010 | 6606 | 647 |
| 2011 | 6457 | 776 |
| 2012 | 7146 | 686 |
| 2013 | 7200 | 751 |
| r (%/thn) | 4,66 | 8,70 |

Sumber: 1) USDA dalam [www. Index.mundi.com](http://www.index.mundi.com) (2014)

2) FAO, data 2012 dan 2013 merupakan angka estimasi

Gambar 3.4 Perkembangan Impor Gandum dan Terigu Nasional, 2004-2013



Tabel 3.11 Perkembangan Asal Impor Gandum Indonesia, 2011-2012

| No | Country of Origin | 2010 (QTY, Value) | | 2011 (QTY, Value) | | 2012 (QTY, Value) | | % - of origin |
|--------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|---------------|
| | | MT | 000 USD | MT | 000 USD | MT | 000 USD | |
| 1 | AUSTRALIA | 3,159,131 | 907,680 | 3,612,432 | 1,355,789 | 4,420,922 | 1,482,238 | 70.7% |
| 2 | CANADA | 758,313 | 251,285 | 982,156 | 447,678 | 930,619 | 389,464 | 14.9% |
| 3 | UNITED STATES | 633,112 | 195,970 | 747,813 | 307,193 | 686,380 | 256,395 | 11.0% |
| 4 | INDIA | - | - | 1,493 | 399 | 107,462 | 34,255 | 1.7% |
| 5 | RUSSIA | 72,625 | 18,226 | 5,410 | 1,602 | 34,650 | 12,611 | 0.6% |
| 6 | PAKISTAN | - | - | 27,249 | 9,313 | 35,897 | 11,163 | 0.6% |
| 7 | TURKEY | - | - | 14,164 | 4,326 | 1,102 | 322 | 0.0% |
| 8 | KAZAKHSTAN | - | - | - | - | 1,037 | 351 | 0.0% |
| 9 | OTHERS | 46,293 | 12,988 | - | - | 32,421 | 67,503 | 0.5% |
| TOTAL | | 4,669,475 | 1,386,148 | 5,475,148 | 2,158,893 | 6,250,489 | 2,254,301 | 100.0% |
| CIF, USD/MT | | 296.9 | | 394.3 | | 360.7 | | |

Sumber: APTINDO (2013)

Tabel 3.12 Perkembangan Asal Impor Tepung Terigu Indonesia, 2010-2012

| No | Country of Origin | 2010 (QTY, Value) | | 2011 (QTY, Value) | | 2012 (QTY, Value) | | % - of origin |
|--------------|-------------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|---------------|
| | | MT | 000 USD | MT | 000 USD | MT | 000 USD | |
| 1 | TURKEY | 454,768 | 137,312 | 387,406 | 139,879 | 181,722 | 62,407 | 45.2% |
| 2 | SRI LANKA | 166,919 | 66,201 | 207,790 | 105,770 | 172,633 | 79,062 | 42.9% |
| 3 | UKRAINE | 21,457 | 6,391 | 31,449 | 11,209 | 21,340 | 7,327 | 5.3% |
| 4 | BELGIUM | 58,724 | 20,912 | 22,138 | 11,047 | 9,425 | 4,227 | 2.3% |
| 5 | AUSTRALIA | 57,626 | 24,658 | 14,906 | 7,258 | 6,173 | 2,722 | 1.5% |
| 6 | MALAYSIA | 473 | 142 | 3,325 | 1,129 | 3,769 | 1,864 | 0.9% |
| 7 | SINGAPORE | 3,451 | 706 | 4,096 | 1,586 | 1,905 | 490 | 0.5% |
| 8 | JAPAN | 5,093 | 2,176 | 4,285 | 1,990 | 1,349 | 880 | 0.3% |
| 9 | OTHERS | 7,024 | 2,755 | 4,730 | 1,941 | 3,660 | 1,523 | 0.9% |
| TOTAL | | 775,534 | 261,253 | 680,125 | 281,758 | 401,976 | 160,501 | 100.0% |
| CIF, USD/MT | | 336.9 | | 414.3 | | 399.3 | | |

Sumber: APTINDO (2013)

3.6. Dinamika Stok Gandum Indonesia

Stok yang dimiliki Indonesia akan sangat menentukan ketersediaan untuk pemenuhan kebutuhan atau konsumsi penduduk nasional. Berdasarkan data USDA selama 10 tahun terakhir (2004-2013), bahwa stok gandum nasional meningkat sebesar 4,66%/tahun yaitu dari 4,72 juta ton (2004) menjadi 7,20 juta ton (2013) (Tabel 25).

Tabel 3.13 Perkembangan Stok Gandum Nasional, 2004-2013

| Tahun | Stock Gandum (000 Ton) |
|-----------|------------------------|
| 2004 | 907 |
| 2005 | 1116 |
| 2006 | 1475 |
| 2007 | 1331 |
| 2008 | 1406 |
| 2009 | 1258 |
| 2010 | 1615 |
| 2011 | 1600 |
| 2012 | 1860 |
| 2013 | 1770 |
| r (%/thn) | 6.05 |

Sumber: USDA dalam www. Index.mundi.com (2014)

BAB IV OUTLOOK PASAR KOMODITAS PANGAN

4.1. Outlook Pasar Gandum/Terigu Dunia

Pada sub bab ini akan dilakukan proyeksi dalam kurun waktu 5 tahun kedepan untuk aspek produksi dan harga gandum dunia. Berdasarkan hasil proyeksi, diketahui bahwa produksi gandum pada beberapa Negara produsen dunia masih akan meningkat. Pada kelompok Negara EU-27 dan USA peningkatan produksi selama 5 tahun kedepan diperkirakan masih relatif kecil masing-masing sebesar 0,13 dan 1,05%/tahun. Proyeksi perkembangan produksi pada Fed. Rusia, mulai menurun sebesar 1,08%/tahun. Sementara peningkatan produksi pada Negara produsen seperti China, India dan Kanada masing-masing akan mencapai 1,86; 2,67 dan 2,39%/tahun. Secara lengkap hasil proyeksi produksi disajikan pada Tabel 26.

Tabel 4.1 Perkembangan Proyeksi Produksi Gandum di Beberapa Negara Produsen Utama, 2014-2019 (Ribu Ton)

| Tahun | Negara | | | | | |
|-------------------|--------|--------|--------|-------|-----------|--------|
| | EU27 | China | India | USA | Fed.Rusia | Kanada |
| 2004 | 147726 | 91952 | 72150 | 58698 | 45434 | 24796 |
| 2010 | 136667 | 115180 | 80800 | 60062 | 41508 | 23300 |
| 2013 | 143118 | 121000 | 92460 | 57961 | 51500 | 37500 |
| Proyeksi Produksi | | | | | | |
| 2014 | 139973 | 122428 | 96612 | 61251 | 50355 | 30540 |
| 2015 | 134922 | 124786 | 96477 | 61076 | 44930 | 29930 |
| 2016 | 132980 | 129258 | 99242 | 57879 | 47007 | 30450 |
| 2017 | 130168 | 131229 | 104241 | 61665 | 42575 | 29581 |
| 2018 | 139920 | 132911 | 105321 | 64108 | 48646 | 34997 |
| 2019 | 138809 | 133940 | 109359 | 63178 | 45495 | 32922 |
| r (%/tahun) | 0,13 | 1,86 | 2,67 | 1,05 | -1,08 | 2,39 |

Selanjutnya untuk harga gandum, berdasarkan hasil proyeksi dalam 5 tahun kedepan dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim dan situasi perekonomian ekonomi relatif sama seperti tahun-tahun sebelumnya, maka harga gandum internasional diprediksi masih akan meningkat sekitar 1,14%/tahun. Pergerakan harga gandum akan dikisaran antara 288,77 US\$/ton – 305,88 US\$/ton (Tabel 27).

Tabel 4.2 Perkembangan Proyeksi Harga Gandum Internasional, 2015-2019 (US\$/ton)

| Tahun | Harga Internasional (US\$/ton) |
|----------------|--------------------------------|
| 2004 | 155,48 |
| 2010 | 223,67 |
| 2014 | 283,90 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 288,77 |
| 2016 | 292,79 |
| 2017 | 296,07 |
| 2018 | 299,34 |
| 2019 | 302,61 |
| r (%/tahun) | 305,88 |
| | 1,14 |

4.2. Outlook Pasar Gandum/Terigu Domestik

Terkait *outlook* pasar gandum/terigu domestik, maka dalam uraian ini akan dilakukan proyeksi 5 tahun kedepan mencakup konsumsi dan impor gandum serta harga terigu nasional. Hasil proyeksi terkait aspek konsumsi menunjukkan bahwa konsumsi domestik gandum dan tepung terigu diprediksi meningkat sebesar 3,02 dan 3,05%/tahun. Pada tahun 2019, konsumsi domestik gandum dan terigu diprediksi masing-masing sebesar 8,42 juta ton dan 6,41 juta ton (Tabel 28).

Tabel 4.3 Perkembangan Proyeksi Konsumsi Domestik Gandum dan Terigu, 2014-2019

| Tahun | Konsumsi Domestik Gandum (000 Ton) | Konsumsi Domestik Setara Tepung (000 Ton) |
|-------------------|------------------------------------|---|
| 2004 | 4450 | 3382 |
| 2010 | 6035 | 4587 |
| 2013 | 7065 | 5369 |
| Proyeksi Konsumsi | | |
| 2014 | 7215 | 5481 |
| 2015 | 7572 | 5744 |
| 2016 | 7828 | 5936 |
| 2017 | 8051 | 6110 |
| 2018 | 8263 | 6278 |
| 2019 | 8424 | 6405 |
| r(%/tahun) | 3,02 | 3,05 |

Seiring dengan meningkatnya konsumsi, sementara produksi gandum nasional masih sangat rendah, maka impor gandum masih akan besar. Untuk Volume impor

gandum dalam 5 tahun kedepan diprediksi akan meningkat sebesar 3,50%/tahun, dan tepung terigu akan meningkat sebesar 5,31%/tahun. Pada tahun 2019 diperkirakan impor gandum mencapai 8,77 juta ton dan impor terigu sebesar 1,03 juta ton (Tabel 29). Adapun harga terigu, diprediksi juga akan meningkat dalam 5 tahun kedepan sebesar 2,74%/tahun, dengan kisaran harga antara Rp 799,-/kg - Rp 9.163,-/kg (Tabel 30).

Tabel 4.4 Perkembangan Proyeksi Volume Impor Gandum Indonesia, 2014-2019

| Tahun | Gandum (Ribuan Ton) | Tepung Terigu (Ribuan Ton) |
|----------------|---------------------|----------------------------|
| 2004 | 4720 | 343 |
| 2010 | 6606 | 647 |
| 2013 | 7200 | 751 |
| Proyeksi Impor | | |
| 2014 | 7253 | 799 |
| 2015 | 7857 | 835 |
| 2016 | 8130 | 955 |
| 2017 | 8351 | 968 |
| 2018 | 8577 | 1020 |
| 2019 | 8775 | 1032 |
| r(%/tahun) | 3,50 | 5,31 |

T

Tabel 4.5 Perkembangan Proyeksi Harga Tepung Terigu di Tingkat Konsumen, 2014-2019

| Tahun | Harga (Rp/Kg) |
|----------------|---------------|
| 2008 | 7090 |
| 2010 | 7216 |
| 2013 | 8205 |
| Proyeksi harga | |
| 2014 | 7968 |
| 2015 | 8112 |
| 2016 | 8359 |
| 2017 | 8680 |
| 2018 | 8735 |
| 2019 | 9163 |
| r(%/tahun) | 2,74 |

BAB V

TINJAUAN DAN ALTERNATIF KEBIJAKAN GUNA KETAHANAN PANGAN NASIONAL

5.1. Tinjauan Kebijakan Industri Tepung Terigu Nasional

Menurut Aptindo (2013) bahwa industri tepung terigu nasional pada prinsipnya dapat dipilah menjadi dua era, yaitu: (1) Era saat BULOG (Orde Baru), 1970-1998, dan (2) Era Deregulasi, era 1999-2008, dan 2009 sampai saat ini. Industri tepung terigu pada Orde Baru dibangun di bawah regulasi yang ketat melalui SK Menteri Perdagangan No. 21 Tahun 1971. Surat Keputusan Menteri Perdagangan ini ditetapkan tanggal 9 Juli 1971, dan memutuskan Bulog sebagai satu-satunya distributor dan importir gandum dan tepung terigu. Untuk melakukan fungsi tersebut, Bulog diberi kewenangan untuk:

- 1) Menentukan pelaku usaha pada industri penggilingan tepung terigu.
- 2) Menentukan besarnya kapasitas terpasang pabrik dan tingkat produksinya.
- 3) Menetapkan harga penyerahan gandum kepada perusahaan penggiling tepung terigu.
- 4) Menentukan harga tepung terigu berdasarkan komponen biaya yang ditentukan Bulog dan diberlakukan sama di seluruh wilayah pemasaran.
- 5) Mengendalikan harga jual di tingkat konsumen.
- 6) Mengatur volume penjualan.
- 7) Mengatur daerah pemasaran dan menentukan alokasi setiap pengecer.
- 8) Mengatur distribusi dan pemasaran dengan membagi wilayah pemasaran berdasarkan lokasi pabrik.
- 9) Mengatur distributor tepung terigu.
- 10) Melakukan operasi pasar (OP).

Bulog yang didirikan pada tahun 1967, pada mulanya didirikan untuk menstabilkan harga beras dan menyediakan pembagian beras bulanan bagi TNI/Polri dan PNS. Tetapi tugas ini semakin berat setelah Bulog juga mengambil fungsi stabilitas beberapa komoditi lainnya seperti gula, jagung, kacang tanah, gandum dan tepung terigu. Tetapi intervensi dalam komoditi tepung terigu mengundang pertanyaan besar, baik dilihat dari sisi teori ekonomi maupun ekonomi politik. Konsumen dirugikan karena perbedaan harga tepung terigu di pasar internasional dan domestik makin besar.

Saat itu, meskipun harga gandum di pasar internasional cenderung mengalami penurunan, harga tepung terigu di dalam negeri cenderung meningkat, sehingga konsumen di dalam negeri yang paling menderita dalam kasus tepung terigu ini.

Pada masa Orde Baru tidak adanya undang-undang monopoli, kelompok yang mendapatkan lisensi tunggal dalam produksi tepung terigu juga menguasai industri hilir seperti mie instan. Intervensi Bulog dalam penetapan harga komoditi pangan dimaksudkan untuk: (1) Mengurangi instabilitas harga dan pendapatan petani, (2) Mencapai swasembada pangan (*food security*), dan (3) Mengingat faktor geografis Indonesia, intervensi juga ditujukan untuk mengurangi variasi harga antardaerah.

Tata niaga tepung terigu pada masa Orde Baru berbeda dengan tata niaga pada komoditi beras. Dalam kasus beras, karena elastisitas permintaan dan penawarannya sangat rendah, distorsi alokasi sumber daya yang timbul juga sangat sedikit, sehingga rente yang dinikmati oleh pihak yang diuntungkan sangat kecil. Pada kasus beras, dapat dikatakan tidak ada pihak yang menguasai rente ini. Tetapi untuk komoditi tepung terigu, elastisitas permintaan dan penawarannya relatif besar, sehingga dampak distortif yang ditimbulkan juga akan lebih besar pula. Pihak-pihak yang menikmati rente akan menikmati rejeki yang besar pula.

Sampai tahun 1972, impor tepung terigu ditangani oleh Departemen Perdagangan dan dipasarkan melalui sindikasi dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Sindikasi tersebut diwajibkan membayar tepung terigu dengan meninggalkan dana panjar dalam jumlah tertentu kepada rekening Menteri Keuangan. Sebagian besar impor tepung terigu diperoleh dengan konsesi pinjaman lunak atau melalui dana "grant" (hibah), maka proses perdagangan kepada sindikasi-sindikasi dimungkinkan oleh pemerintah dengan berpegang pada perkembangan anggaran setelah biaya transportasi kapal dibayar. Sementara itu, keuntungan atau laba yang diperoleh para sindikasi ditentukan oleh besar kecilnya biaya transportasi dan hasil penjualan eceran bebas bergerak, sesuai dengan kondisi pasar lokal.

Keppres No. 142 Tahun 1972, pemerintah menetapkan tata niaga gandum dan tepung terigu nasional, dimana impor tepung terigu ditutup dan impor gandum yang sebelumnya ditangani oleh Departemen Perdagangan, sejak saat itu ditangani oleh Bulog. Melalui ketetapan tersebut, Bulog tidak hanya berwenang memonopoli impor gandum, tetapi berwenang untuk intervensi dalam pasar, membentuk harga dan memantau pasar di semua bidang tata niaga gandum dan tepung terigu nasional.

Operasionalisasi pengadaan tepung terigu oleh Bulog sesuai dengan tata niaga tepung terigu, dilakukan melalui sebuah mekanisme dimana Bulog mengimpor gandum untuk diserahkan produsen P.T. Bogasari (swasta) dan P.T. Berdikari Sari Utama (BUMN). P.T. Bogasari dan Berdikari Sari Utama akan mengolah gandum menjadi tepung terigu dengan jadwal yang ditetapkan oleh Bulog melalui penerbitan Perintah Logistik (Prinlog). Selanjutnya Bulog melakukan transaksi dengan para distributor dan menerbitkan *Delivery Order (DO)* untuk distributor yang telah membayar alokasi tepung terigu melalui bank yang telah ditunjuk oleh Bulog. Kemudian kedua produsen, P.T. Bogasari dan P.T. Berdikari Sari Utama mengeluarkan hasil olahannya kepada distributor dengan mandat DO yang mereka

miliki. Melalui mekanisme seperti inilah tepung terigu sampai kepada grosir, pengecer dan konsumen. Untuk mengawasi pendistribusian di tingkat daerah, setiap Dolog diberikan tugas untuk memantau kinerja distributor dan mengendalikan stabilisasi harga dan mutu tepung terigu sesuai dengan tanggung jawab wilayah operasional masing-masing.

Keterbatasan sumber-sumber daya, khususnya sumber daya modal berupa mesin dan peralatan, pada akhirnya negara dalam hal ini Bulog meminta bantuan kepada pihak swasta lokal yaitu Bogasari *Flour Mills* untuk membantu kelancaran produksi dan distribusi tepung terigu, sekalipun hal ini bertentangan dengan aturan yang tercantum dalam tata niaga tepung terigu. Karena yang berwenang dalam pengadaan gandum adalah Bulog, sementara Bogasari *Flour Mills* maupun P.T. Berdikari Sari Utama hanya bertugas menggiling gandum untuk menjadi tepung terigu saja, tidak sampai kepada aktivitas tawar-menawar harga gandum di pasar luar negeri.

P.T. Bogasari *Flour Mills*, sebelum diakuisisi oleh Indofood Sukses Makmur, Tbk. Menggiling 2,5 juta ton gandum menjadi tepung terigu sesuai dengan kapasitas produksinya yaitu di Jakarta 1,6 juta ton dan di Surabaya 900 ribu ton. Sedangkan sebanyak 300 ribu ton tepung terigu merupakan hasil giling gandum P.T. Berdikari Sari Utama di Makassar. Dengan demikian, jatah pengolahan gandum Bogasari bertambah besar, karena adanya tambahan 15% pengolahan dari P.T. Berdikari Sari Utama. Keuntungan dari pemberian hak istimewa pemerintah terhadap Grup Salim tampak pada pada industri hilir perusahaan yang memproduksi produk turunan tepung terigu seperti industri mie instan, industri roti dan biskuit. Di dalam negeri, P.T. Indofood Sukses Makmur sebagai produsen mie instan memiliki pangsa pasar rata-rata di atas 50%.

Selanjutnya liberalisasi pangan mulai dilaksanakan sesuai Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, dimana tugas pokok Bulog hanya mengelola beras saja. Tugas pokok BULOG kembali diperbaharui melalui Keppres No. 29 Tahun 2000 tanggal 26 Februari yaitu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, pengendalian harga beras dan usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selama lebih dari 30 tahun Bulog melaksanakan penugasan dari pemerintah untuk menangani bahan pokok beras termasuk tepung terigu dalam rangka memperkuat ketahanan pangan nasional.

Namun sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 timbul tekanan yang sangat kuat, agar peran pemerintah dipangkas secara drastis sehingga semua kepentingan nasional termasuk pangan harus diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Tekanan tersebut terutama muncul dari negara-negara maju pemberi pinjaman utang, khususnya Amerika Serikat dan lembaga keuangan internasional seperti IMF dan *World Bank*. Konsekuensi logis yang harus diterima dari tekanan tersebut adalah Bulog harus berubah secara total.

Dorongan untuk melakukan perubahan datangnya tidak hanya datang dari luar negeri, namun juga dari dalam negeri, seperti: (1) Perubahan kebijakan pangan pemerintah dan pemangkasan tugas dan fungsi Bulog sehingga hanya diperbolehkan menangani komoditi beras, penghapusan monopoli seperti yang tertuang dalam Keppres dan SK Menperindag sejak tahun 1998. Keppres terakhir tentang Bulog, yakni Keppres RI No. 103 Tahun 2001 menegaskan bahwa Bulog harus beralih status menjadi BUMN selambat-lambatnya Mei 2003, (2) Berlakunya beberapa UU baru, khususnya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan UU No. 22 Tahun 2000 tentang Otonomi Daerah yang membatasi kewenangan Pemerintah Pusat dan dihapuskannya instansi vertikal, dan (3) Masyarakat luas menghendaki agar Bulog terbebas dari unsur-unsur yang bertentangan dengan tuntutan reformasi, bebas KKN dan bebas dari pengaruh partai politik tertentu, sehingga Bulog mampu menjadi lembaga yang efisien, efektif, transparan dan mampu melayani publik.

Sejak tanggal 20 Januari 2003, berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 7 Tahun 2003, LPND Bulog secara resmi berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum), yang kemudian direvisi menjadi PP RI No. 61 Tahun 2003. Perum Bulog adalah salah satu lembaga yang diharapkan mampu memperkuat ketahanan pangan. Pada saat sekarang, tugas publik hanya terfokus pada komoditas beras, namun masih cukup strategis dalam memperkuat ketahanan pangan.

Sejak tahun 2003 sampai saat ini, berdasarkan PP No. 7 Tahun 2003 maupun Inpres No. 13 Tahun 2005, Perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas publik di bidang pembangunan perberasan nasional yang meliputi pembelian gabah dalam negeri dengan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), pengelolaan cadangan beras pemerintah serta penyediaan dan penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin). Perubahan status kelembagaan Bulog dari LPND menjadi Perum tetap tunduk terhadap amanat Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang kemudian dijabarkan lebih rinci dalam PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dalam menjalankan aktivitasnya, Perum Bulog harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan efisiensi nasional, hingga mengurangi beban pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional. Mendukung tugas kegiatan publik yang menjadi tanggungjawab Perum Bulog.

Industri tepung terigu adalah salah satu industri yang mengalami perubahan bisnis yang cepat sejak pertama kali deregulasi sektor pangan dilakukan pada tahun 1997. Deregulasi sektor pangan dimulai dengan diputuskannya Keppres RI No. 45 Tahun 1997 menyangkut penciptaan tugas pokok Bulog yang hanya mengelola komoditi beras dan gula pasir. Selanjutnya turun Keppres RI No. 19 Tahun 1998 tentang perubahan tugas pokok Bulog yang hanya mengatur pengadaan beras saja. Kedua deregulasi tersebut secara langsung membawa konsekuensi ekonomi dan politik dalam industri tepung terigu di Indonesia, dari sebuah industri tertutup yang

hanya menerima jasa penggilingan dari pemerintah menjadi industri yang bersaing secara terbuka dengan produk impor.

Menurut APTINDO (2005), deregulasi tepung terigu membawa perubahan terutama dalam hal: Kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan tepung terigu, Persaingan bebas antar sesama produsen tepung terigu nasional dengan tepung terigu impor, Terjadi inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi, dan Kontribusi tanggung jawab sosial dari industri tepung terigu nasional. Sebelum adanya deregulasi sektor pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu dilakukan oleh Pemerintah melalui Bulog, sedangkan pabrik tepung terigu hanya bertugas menggiling gandum yang berasal dari impor yang dilakukan Bulog. Sesudah deregulasi pangan, pembelian gandum dan penjualan tepung terigu tidak dibatasi dan dilakukan langsung oleh importir gandum atau tepung terigu yang ada di Indonesia.

Dengan jumlah ketersediaan gandum dunia yang melimpah, dan harga gandum yang jauh lebih kompetitif dibandingkan dengan harga beras, maka kebijakan liberalisasi pangan tepung terigu diharapkan akan berdampak positif terhadap kesuksesan pelaksanaan program diversifikasi pangan di Indonesia. Namun untuk mencapai kesuksesan dalam implementasi program diversifikasi pangan berbasis tepung terigu, hanya akan tercapai apabila pemerintah dan seluruh elemen masyarakat saling memahami akan urgensi program diversifikasi pangan. Salah satu upaya terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan sosialisasi kepada seluruh masyarakat, terutama kepada generasi muda akan pentingnya budaya pola konsumsi yang variatif, yang mengkombinasikan konsumsi pangan beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu secara berkesinambungan. Program diversifikasi pangan ini harus didasari oleh *political will* pemerintah, dan dipahami dengan bijaksana oleh masyarakat Indonesia.

Wacana mengembangkan tepung, khususnya casava/singkong, sudah lama diupayakan dengan mencampur ke dalam setiap karung terigu. Tetapi penggunaan *premix*, tidak dapat begitu saja diterima oleh pengusaha makanan yang harus menanggung sendiri risiko keberhasilan/kegagalan usahanya. Oleh Karena itu, untuk mengembangkan industri tepung dari tanaman yang tumbuh di dalam negeri harus di mulai dari mengusahakan produk yang mampu mandiri, berbobot, baik kualitatif dan komersial.

Saat ini dua jenis tanaman pangan utama di dunia yaitu beras dan gandum, keduanya tidak sepenuhnya diklaim sebagai varietas asli temuan bangsa tertentu, karena semuanya berasal dan telah bercampur baur dengan introduksi dari luar. Ketika bahan pangan sudah diubah menjadi tepung, maka berkolaborasi dengan unsur lain yang nilai ekonomisnya jauh lebih besar menjadi makanan yang dapat memberikan manfaat dan memuaskan manusia. Selain itu tepung dapat difortifikasi untuk meningkatkan gizi masyarakat luas.

Sebagai anggota WTO (*World Trade Organization*), seandainya Indonesia melarang impor suatu komoditi, negara lain berhak berdasarkan asas resiprok melakukan hal yang sama sehingga Indonesia tidak dapat melakukan penetrasi produk-produknya ke pasar luar negeri. Selain itu, Indonesia sebagai negara dengan garis pantai yang demikian panjang, terbuka kesempatan yang seluas-luasnya terjadinya penyelundupan sebagai dampak peraturan larangan impor dan bea masuk yang tinggi.

Persaingan bebas sesama produsen tepung terigu nasional dan tepung terigu impor pada era reformasi membawa industri tepung terigu Indonesia masuk dalam liberalisasi pangan tepung terigu. Dimana tepung terigu nasional akan bersaing dengan produk impor. Sebelum deregulasi hanya ada 2 (dua) produsen tepung terigu yang memasok kebutuhan tepung terigu nasional yaitu Bogasari *Flour Mills* baik yang berlokasi di Tanjung Priok Jakarta maupun yang berlokasi di Tanjung Perak Surabaya yang bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia bagian Barat. Sementara P.T. Berdikari Sari Utama *Flour Mills* (P.T. *Eastern Pearl Flour Mills*) yang berlokasi di Makassar, bertugas memasok tepung terigu untuk wilayah Indonesia Timur. Kedua produsen atau pabrik tepung terigu tersebut memperoleh pasokan gandum dari Bulog yang mengimpor dari luar negeri baik dari Australia, Uni Eropa dan Uni Emirat Arab dan Amerika Serikat serta negara-negara pengeksport gandum lainnya.

Sesudah deregulasi, produsen tepung terigu di Indonesia bertambah menjadi empat perusahaan setelah Pemerintah mengizinkan beroperasinya 2 (dua) produsen baru yaitu P.T. Sriboga Raturaya dan P.T. Panganmas Inti Persada. Disamping itu, pada era reformasi, impor tepung terigu tidak dibatasi oleh Pemerintah sehingga siapapun bebas untuk melakukan impor tepung terigu. Sebagai konsekuensinya sesama produsen tepung terigu bersaing secara terbuka, meskipun dalam hal pangsa pasar, Bogasari *Flour Mills* tetap sulit tertandingi oleh produsen manapun karena kemampuan kapasitas terpasangnya yang paling besar diantara produsen yang ada di dunia.

Oleh karena itu, meskipun telah terjadi perubahan paradigma bisnis industri tepung terigu sejak deregulasi 1998, seperti dalam hal kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan tepung terigu, persaingan bebas antar sesama produsen domestik dengan tepung terigu impor semakin ketat. Namun bisnis tepung terigu masih mengundang kontroversi kaitannya dengan dominasi Bogasari yang menguasai pasar tepung terigu hingga 57%.

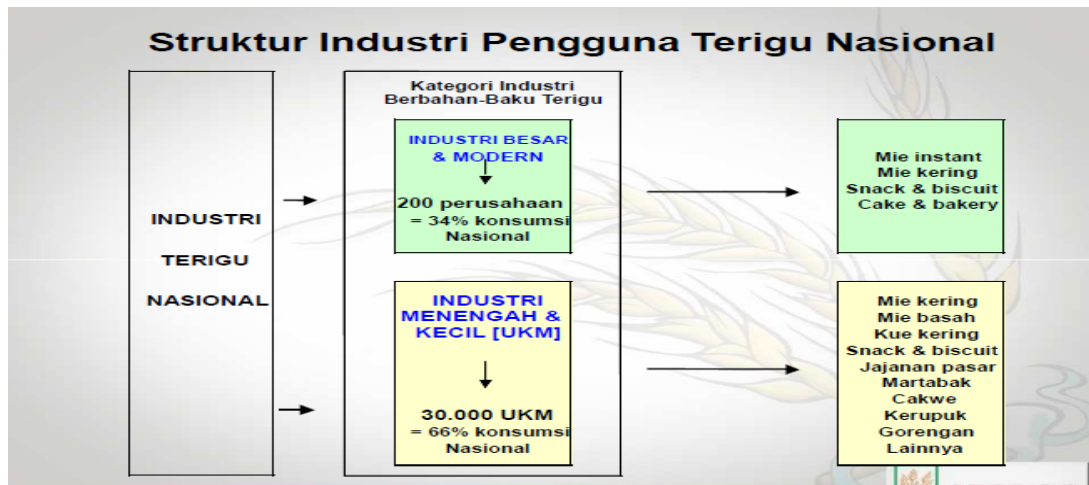
Pada masa Orde Baru, Inovasi dalam pengembangan produk, merek dan promosi, ditentukan oleh Bulog. Promosi tidak diperlukan karena penjualan dilakukan oleh Bulog. Saat itu hanya ada 3 (tiga) jenis tepung terigu, masing-masing dengan 1 (satu) merek untuk tepung terigu protein tinggi, sedang dan rendah. Sedangkan pascaderegulasi pangan pada era reformasi, masing-masing produsen tepung terigu harus bersaing dalam pengembangan produk, merek, dan promosi.

Pada era reformasi, masing-masing produsen harus melakukan promosi seoptimal mungkin, sehingga produk tepung terigu yang ditawarkannya memperoleh minat masyarakat. Promosi yang dilakukan oleh masing-masing produsen tepung terigu memegang peranan yang sangat penting pada era liberalisasi pangan tepung terigu ini. Saat ini lebih kurang terdapat 30 (tiga puluh) merek tepung terigu hasil produksi industri nasional, sementara merek-merek tepung terigu impor lebih beragam beredar di pasar tepung terigu domestik. Produsen tepung terigu nasional, disamping memasok untuk kebutuhan pasar dalam negeri, pasca deregulasi diperkenankan untuk mengekspor ke luar negeri.

Industri tepung terigu di Indonesia memiliki kontribusi dan keterkaitan dengan industri nasional lainnya, terutama dengan industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku utamanya. Total penjualan tepung terigu nasional yang digunakan untuk industri pangan rata-rata sebesar Rp 6 triliun per tahun. Sementara nilai tambah (nilai penjualan) industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan bakunya rata-rata sebesar Rp 50 triliun per tahun atau memberikan kontribusi terhadap pendapatan nasional (Produk Domestik Bruto/PDB) rata-rata sebesar 4,3%. Menurut APTINDO (2013), pengguna tepung terigu nasional terdiri dari 3 (tiga) kategori besar yaitu kategori industri besar dan modern, kategori industri kecil dan menengah (UKM) dan rumah tangga (*household*).

Pengguna tepung terigu dari kategori industri besar dan moderen terdiri dari 200 perusahaan dengan konsumsi tepung terigu sebesar 34% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Sementara pengguna tepung terigu kategori kecil dan menengah (UKM) terdiri dari 30.000 UKM dengan konsumsi tepung terigu sebesar 66% dari total konsumsi tepung terigu nasional. Jenis produk akhir yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku adalah mie basah yang menggunakan 30% dari keseluruhan konsumsi tepung terigu nasional, disusul roti 25%, mie instant sebesar 20%, biskuit dan makanan ringan 15%, makanan gorengan 5% dan rumah tangga 5% (Gambar 16). Adapun sebaran lokasi industri tepung terigu Indonesia disajikan pada Gambar 17.

Gambar 5.1 Struktur Industri Pengguna Terigu Nasional



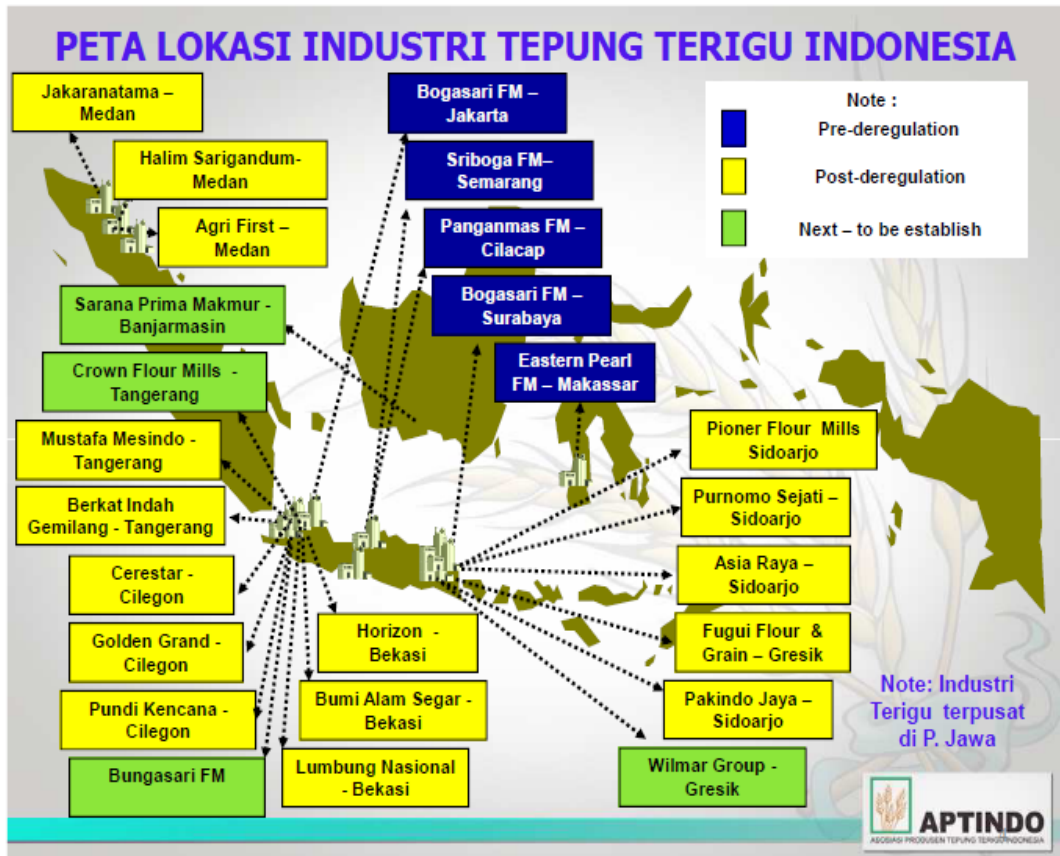
Sumber : APTINDO (2013)

Tabel 5.1 Jumlah Industri Tepung Terigu Sebelum dan setelah Era Deregulasi, 1970-2013

| SUBJECT | Era Bulog | Pasca Deregulasi | | Total |
|---|---|---|--|--|
| | 1970-1998 | 1999-2008 | 2008-2013 (Now) | |
| Total | 5 | 6 | 10 | 21 |
| Location | Jakarta (1); , Surabaya (1); Makassar (1); Semarang (1); Cilacap (1); | Gresik (1); Tangerang (1); Sidoarjo (3); Medan (1) | Cilegon (4); Medan (2); Bekasi (3); Sidoarjo (1); | Jawa: 17 Luar Jawa: 4 (Centralized in Java Island) |
| Total Kapasitas Giling Gandum: +/- 8.1 jt MT/tahun | | | | |

Sumber: Aptindo (2013)

Gambar 5.2 Sebaran Lokasi Industri Tepung Terigu Indonesia



Sumber : APTINDO (2013)

Tabel 5.2 Nama Perusahaan dan Lokasi Industri Tepung Terigu di Indonesia

| No | Company | Year | Location | |
|----|----------------------------------|------|-----------|----------------|
| | | | City | Province |
| 1 | PT ISM Bogasari Flour Mills | 1971 | Jakarta | DKI Jakarta |
| 2 | PT ISM Bogasari Flour Mills | 1972 | Surabaya | East Java |
| 3 | PT Eastern Pearl Flour Mills | 1982 | Makassar | South Sulawesi |
| 4 | PT Sriboga Ratu Raya | 1994 | Semarang | Central Java |
| 5 | PT Fugui Flour & Grain Indonesia | 2007 | Gresik | East Java |
| 6 | PT Pundi Kencana | 2009 | Cilegon | Banten |
| 7 | PT Pangan Mas Inti Persada | 1997 | Cilacap | Central Java |
| 8 | PT Cerestar Flour Mills | 2010 | Cilegon | Banten |
| 9 | PT Berkat Indah Gemilang | 2007 | Tangerang | Banten |
| 10 | PT Halim Sari Gandum | 2011 | Medan | North Sumatera |
| 11 | PT Lumbang Nasional | 2010 | Cibitung | Jawa Barat |
| 12 | PT Asia Raya | 2008 | Sidoarjo | East Java |
| 13 | PT Pakindo Jaya Perkasa | 2008 | Sidoarjo | East Java |
| 14 | PT Purnomo Sejati | 2008 | Sidoarjo | East Java |
| 15 | PT Jakaranatama | 2008 | Medan | North Sumatera |
| 16 | PT Bumi Alam Segar | 2011 | Bekasi | West Java |
| 17 | PT Golden Grand Mills | 2011 | Cilegon | Banten |
| 18 | PT Agri First | 2012 | Medan | North Sumatera |
| 19 | PT Horizon Investment | 2011 | Bekasi | West Java |
| 20 | PT Pioneer Flour Mill Industry | 2012 | Sidoarjo | East Java |
| 21 | PT Mustafa Mesindo | 2012 | Tangerang | Banten |

Sumber : APTINDO (2013)

Keterangan: Total Kapasitas penggilingan: ± 8,1 juta ton/tahun

Tabel 5.3 Industri Tepung Terigu Sedang dibangun di Indonesia

| No | Company | Year | Location | |
|----|----------------------------|------|-------------|------------------|
| | | | City | Province |
| 1 | PT Sarana Prima Makmur | 2013 | Banjarmasin | South Kalimantan |
| 2 | PT Wilmar Flour Mills | 2013 | Gresik | East Java |
| 3 | PT Crown Flour Mills | 2013 | Tangerang | Banten |
| 4 | PT Agrofood Makmur Mandiri | 2013 | Mojokerto | East Java |
| 5 | PT Bungasari Flour Mills | 2014 | Cilegon | Banten |
| 6 | PT ... (Mayora group) | 2014 | Cilegon | Banten |
| 7 | PT Murti Jaya | 2014 | Surabaya | East Java |
| 8 | PT (Ceres group) | 2014 | Gresik | East Java |
| 9 | Wicaksana Group | na | Medan | North Sumatera |
| 10 | PT Tarlindo Makmur Abadi | na | na | na |
| 11 | PT Istana Karya | na | na | na |

Sumber: APTINDO (2013)

5.2. Isu dan Alternatif Kebijakan dalam Industri Tepung Terigu Nasional

Indonesia merupakan adalah negara pengimpor gandum terbesar ketiga Setelah Mesir dan Brazil rata-rata volume impor diatas 6 juta ton/tahun. Besarnya kebutuhan gandum dalam negeri seiring dengan tingginya permintaan tepung terigu, karena meningkatnya konsumsi tepung terigu dari 9,0 kg/kap pada tahun 1990 menjadi 19,72 kg/kap hingga akhir tahun 2012. Hal inilah yang membuat industri makanan sebagai penggunaan tepung terigu terbanyak mengalami pertumbuhan bisnis yang pesat. Permintaan tertinggi berasal dari industri mie instan disusul industri biskuit, industri bakery dan rumah tangga.

Menurut survey yang dilakukan CDMI (2012), saat ini kebutuhan tepung terigu di Indonesia mencapai 6,2 juta ton/tahun yang dipenuhi oleh sekitar 22 perusahaan tepung terigu di Indonesia, namun hanya 14 perusahaan yang rutin melakukan produksi, diantaranya adalah PT. Bogasari *Flour Mills*, PT. *Eastern Pearl Flour Mills*, PT. Sriboga Ratu Raya, PT. Fugui *Flour & Grain* Indonesia, PT. Pangan Mas Inti Persada, PT. Purnomo Sejati, PT. Asia Raya, PT. Berkat Indah Gemilang, PT. Jakaranatama, PT. Pakindo Jaya Perkasa, PT. Pundi Kencana, PT. Lumbang Pangan Nasional PT. Cerestas *Flour Mills* dan PT. Halim Sari Gandum. Besarnya kebutuhan tepung terigu di Indonesia membuat perusahaan-perusahaan tersebut mengeluarkan dana investasi yang sangat besar untuk membangun pabrik baru dan meningkatkan kapasitas produksinya. Sekitar 60% gandum yang diimpor diolah menjadi mi instan, 30% lagi untuk industri roti dan kue, sedangkan 10% sisanya untuk pembuatan biskuit.

Sebagai negara yang tidak memproduksi gandum, ketergantungan Indonesia terhadap bahan pangan yang satu ini cukup mengerikan. Bila konsumsi gandum terus meningkat dengan harga yang terus merangkak naik di pasar dunia, diperkirakan akan terjadi kelangkaan terigu di pasar dalam negeri. Ini akan menjadi kendala bagi keberlanjutan industri pangan berbasis gandum. Oleh karena itu, paling tidak terdapat dua hal menyikapi kondisi tersebut, yaitu: (1) bagaimana mendiversifikasi bahan tepung (terigu) yang tidak hanya berbasis gandum, namun juga merupakan produk olahan dari bahan baku komoditas lokal seperti: ketela pohon, ubijalar, talas dan sebagainya, (2) dalam rangka mengurangi impor gandum dari luar negeri, Indonesia dapat meningkatkan potensi pertanaman gandum yang ada sehingga dapat memproduksi gandum sesuai kemampuan yang ada untuk menambah bahan baku kebutuhan industri tepung terigu nasional. Pengembangan gandum ditujukan untuk memantapkan daerah-daerah yang sudah biasa menanam gandum, sedangkan daerah bukaan baru lebih difokuskan kepada sosialisasi dan demplot-demplot agar petani yang ingin mengembangkan gandum dapat belajar tentang budidaya gandum. Peningkatan areal tanam terus diupayakan melalui pemasyarakatan tanaman gandum kepada petani. Pengembangan tanaman gandum di Indonesia menggambar tiga program utama, yaitu: penelitian dan pengembangan (litbang), diseminasi inovasi teknologi, pembentukan jaringan pasar, penerima manfaat dan dampak yang diharapkan. Hampir sekitar 40 tahun lamanya program 'gandumisasi' berjalan dan tentu bukanlah waktu yang singkat, karena sudah dilintasi oleh lebih dari tiga generasi. Tentu saja akan butuh waktu yang tidak singkat pula untuk bisa mewujudkan upaya mengurangi ketergantungan terhadap tanaman gandum.

Menurut Suarni (2009) bahwa terigu sudah menjadi bagian pangan dalam pola konsumsi masyarakat, produk olahan tertentu dapat disubstitusi oleh tepung jagung dan sorgum dengan taraf yang berbeda, bergantung pada jenis olahan yang diinginkan. Sifat fisikokimia bahan setengah jadi substitusi tepung jagung dan sorgum pada produk olahan pangan dari terigu dapat memenuhi selera konsumen. Pemanfaatan tepung jagung dan sorgum sebagai bahan pangan sehat diharapkan dapat mengurangi pemakaian terigu dan sekaligus meningkatkan kemandirian pangan menuju hidup sehat.

Terkait perdagangan gandum bahwa praktik banting harga (*dumping*) disinyalir dilakukan eksportir/produsen dari Turki, Srilanka, Belgia dan Australia, dengan menjual tepung terigu di bawah harga gandum internasional. Padahal harga terigu misalnya di Turki lebih mahal sekitar 19,7% - 21,9% dibanding harga di Indonesia. Pemerintah mengenakan bea masuk anti dumping (BMAD) kepada eksportir/ produsen tepung terigu tersebut. Namun menurut Media Data Riset (2010) bahwa BMAD tepung terigu impor, menghambat industri makanan mendapatkan sumber bahan baku alternatif yang kompetitif, yang pada gilirannya dapat mendorong terjadinya monopoli. Hal ini mengingatkan bahwa meskipun telah terjadi perubahan paradigma bisnis industri tepung terigu sejak deregulasi 1998,

seperti dalam hal kebebasan dalam pembelian gandum dan penjualan tepung terigu, persaingan bebas antar sesama produsen domestik dengan tepung terigu impor semakin ketat. Namun apabila dicermati bahwa pengenaan bea masuk tepung gandum menjadi penting untuk mengurangi ketergantungan impor pangan. Kebijakan tersebut akan bersinergi dengan program penggalangan pangan lokal dan pengurangan ketergantungan impor pangan.

Sementara itu, bila dikaji atas aspek kebijakan impor tepung gandum tampak pengenaan bea masuk sering mengalami perubahan setiap tahunnya, dan pemerintah selalu mengkaji atas setiap urgensinya. Bila dirunut perubahan bea masuk impor tepung gandum, tampaknya sering mengalami perubahan tiap tahunnya. Pada tahun 2008, munculnya Peraturan Menteri Keuangan yaitu No. 05/PMK 011/2008 maka ditetapkan bea masuk atas impor gandum sebesar 0%. Pada perkembangan berikutnya, yaitu sejak 22 Desember 2010, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.241/2010 ditetapkan bea masuk impor gandum menjadi 5%. Munculnya PMK No. 13/PMK 011/2011 per 24 Januari 2011, maka bea masuk impor tepung gandum turun lagi menjadi 0%.

Pada tahun 2011, tidak adanya BM impor terigu telah dimanfaatkan oleh negara produsen gandum untuk memasukan tepung gandum sebesar-besarnya ke Indonesia. Turki sebagai negara pengeksport gandum baru ke Indonesia terbukti telah menerapkan praktek dumping dengan memberlakukan harga yang lebih murah bila dibandingkan harga di dalam negeri Turki. Strategi ini diberlakukan agar dapat diterima pembeli Indonesia dengan mudah. Dumping adalah praktek perdagangan dunia yang menjual suatu produk ke luar negeri lebih murah daripada harga yang diberlakukan didalam negeri. Jika permintaan produk di luar negeri lebih elastis daripada di dalam negeri, penjual produk tersebut akan mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi dengan menerapkan dumping disamping merupakan salah satu bagian dari strategi perdagangan dunia. Tentu saja strategi dumping ini dipandang tidak *fair* sehingga dilarang oleh WTO. Kalau suatu negara terbukti melakukan dumping maka negara tujuan ekspor berhak menggunakan BMAD (Bea Masuk Anti Dumping) yaitu bea masuk yang lebih tinggi daripada bea masuk normal. Harga tepung terigu impor dari Turki memang lebih murah dibanding dari negara lain. Untuk perbandingan, harga tepung terigu tahun 2013 dari Srilanka US\$ 500 per ton, Australia US\$ 491 per ton, sedangkan tepung terigu Turki US\$ 360 per ton.

Sebenarnya strategi dumping tersebut, selain menguntungkan pengusaha gandum turki juga menguntungkan konsumen tepung gandum Indonesia dan pada gilirannya menguntungkan konsumen produk-produk yang berasal dari tepung gandum seperti roti, biskuit, mie instan, dan lainnya. Konsumen produk akhir dari gandum akan memperoleh harga murah dengan murahnya produk gandum tersebut, dan akan meningkatkan permintaan produk gandum. Dari sisi konsumsi pangan nasional, kenaikan konsumsi produk gandum akan menambah ketergantungan pangan impor, karena 100% gandum adalah impor dari luar negeri. Keadaan ini

akan menyulitkan program diversifikasi pangan terutama dalam rangka menggalakkan konsumsi pangan lokal. Dalam kaitan ini, sebenarnya pemberlakuan bea masuk gandum menjadi penting untuk mengurangi ketergantungan impor pangan. Karena itu sebaiknya disamping BMAD diberlakukan juga bea masuk impor gandum secara menyeluruh dari mana pun datangnya. Sebagai informasi Pemerintah telah menghapus bea masuk gandum bulan Desember 2010 yang lalu. Kebijakan tersebut tidak sejalan dengan program diversifikasi pangan/penggalakan pangan lokal dan pengurangan ketergantungan impor pangan.

Sebelumnya pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 213/PMK.011/2011 di akhir tahun 2011 (14 Desember 2011) yang menetapkan bea masuk impor gandum menjadi 5 persen lagi. Selanjutnya mengingat kegiatan impor dengan strategi Dumping terus berjalan dari negara pengekspor gandum, maka pemerintah menetapkan kebijakan pengenaan Bea Masuk Tindakan Pengamanan Sementara (BMTPS) terhadap impor gandum. Hal ini dilakukan untuk melindungi industri dalam negeri. Kebijakan pengaturan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 193/PMK.011/2012 yang berlaku 200 hari terhitung 5 Desember 2012. Pada peraturan tersebut diatur bahwa impor tepung gandum yang termasuk dalam pos tarif 1101.00.10.10 dan 1101.00.10.90 dikenakan BMTPS sebesar 20 persen dari nilai impor. BMTPS dikenakan terhadap importasi dari seluruh negara, kecuali barang yang diproduksi dari negara-negara yang tercantum dalam lampiran PMK tersebut. Pengenaan BMTPS merupakan tambahan terhadap bea masuk umum atau tambahan terhadap bea masuk preferensi berdasarkan skema perjanjian perdagangan barang internasional yang berlaku. Dalam PMK juga disebutkan impor barang dari negara yang dikecualikan dari pengenaan BMTPS dan negara-negara yang memiliki perjanjian perdagangan barang internasional dengan Indonesia, importir wajib menyerahkan dokumen surat keterangan asal. Bea masuk anti dumping terutama ditujukan pada tiga negara pengekspor tepung terigu yaitu Turki, India dan Srilanka. Sekitar 85% produk tepung terigu impor yang masuk ke Indonesia berasal dari tiga negara tersebut.

Menurut APTINDO (2013), bahwa pemberlakuan BMTPS telah berdampak positif bagi perkembangan industri terigu dalam negeri, dimana penjualan tepung terigu produksi dalam negeri pada kuartal I-2013 meningkat. Kenaikan penjualan terjadi seiring penurunan pangsa pasar tepung terigu impor pada kuartal I-2013 di pasar domestik.

Selanjutnya, tampaknya pemerintah semakin memproteksi industri terigu nasional dari serbuan produk impor. Buktinya, Kementerian Perdagangan (Kemendag) menerbitkan aturan tentang penetapan kuota dalam rangka tindakan pengamanan perdagangan terhadap impor tepung gandum. Kebijakan itu tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 23/M-Dag/PER/4/2014 per 28 April 2014. Tindakan pengamanan perdagangan yang selanjutnya disebut tindakan pengamanan adalah tindakan yang diambil pemerintah untuk memulihkan kerugian

serius atau ancaman kerugian serius yang diderita industri dalam negeri sebagai akibat lonjakan jumlah barang impor. Dalam kebijakan menyebutkan, penetapan kuota impor antara lain berlaku bagi negara Turki, Srilangka, Ukraina dan negara lainnya. Di mana, impor dari Turki dibatasi sebesar 251.450 ton, Srilangka dengan kuota 136.754 ton, Ukraina sebesar 22.057 ton dan negara lainnya dengan kuota 30.880 ton. Kuota bagi setiap impor berlaku untuk setiap pengapalan. Selain kuota, Permendag tersebut juga menetapkan jika setiap importasi tepung gandum hanya dapat dilakukan melalui beberapa pelabuhan, yaitu: Pelabuhan Belawan di Medan, Boom Baru di Palembang, Panjang di Lampung, Tanjung Priok di Jakarta, Tanjung Emas di Semarang, Tanjung Perak di Surabaya dan Soekarno Hatta di Makassar.

BAB VI PENUTUP

- a. Industri tepung terigu di Indonesia memiliki kontribusi dan keterkaitan dengan industri nasional lainnya, terutama dengan industri pangan yang menggunakan tepung terigu sebagai bahan baku utamanya. Pengguna tepung terigu nasional terdiri dari 3 (tiga) kategori besar yaitu kategori industri besar dan modern, kategori industri kecil dan menengah (UKM) dan rumah tangga (*household*).
- b. Indonesia merupakan adalah negara pengimpor gandum terbesar ketiga Setelah Mesir dan Brazil rata-rata volume impor diatas 6 juta ton/tahun. Besarnya kebutuhan gandum dalam negeri seiring dengan tingginya permintaan tepung terigu.
- c. Sebagai negara yang tidak memproduksi gandum, ketergantungan Indonesia terhadap bahan pangan yang satu ini cukup mengerikan. Bila konsumsi gandum terus meningkat dengan harga yang terus merangkak naik di pasar dunia, diperkirakan akan terjadi kelangkaan terigu di pasar dalam negeri. Ini akan menjadi kendala bagi keberlanjutan industri pangan berbasis gandum. Oleh karena itu, paling tidak terdapat dua hal menyikapi kondisi tersebut, yaitu:
 - (1) Bagaimana mendiversifikasi bahan tepung (terigu) yang tidak hanya berbasis gandum, namun juga merupakan produk olahan dari bahan baku komoditas lokal;
 - (2) Dalam rangka mengurangi impor gandum dari luar negeri, Indonesia dapat meningkatkan potensi pertanaman gandum yang ada sehingga dapat memproduksi gandum sesuai kemampuan yang ada untuk menambah bahan baku kebutuhan industry tepung terigu nasional. Pemanfaatan tepung jagung dan sorgum sebagai bahan pangan sehat diharapkan dapat mengurangi pemakaian terigu dan sekaligus meningkatkan kemandirian pangan menuju hidup sehat.
- d. Pada perdagangan gandum bahwa praktek banting harga (*dumping*) disinyalir dilakukan eksportir/produsen dari Turki, Srilanka, Belgia dan Australia, dengan menjual tepung terigu di bawah harga gandum internasional. Pemerintah mengenakan bea masuk anti dumping (BMAD) kepada eksportir/produsen tepung terigu tersebut. Namun, BMAD disatu sisi menghambat industri makanan mendapatkan sumber bahan baku alternatif yang kompetitif. Namun disisi lain, pengenaan bea masuk tepung gandum menjadi penting untuk mengurangi ketergantungan impor pangan. Kebijakan tersebut akan bersinergi dengan program penggalangan pangan lokal dan pengurangan ketergantungan impor pangan. Oleh karena itu, seluruh pihak terkait perlu mencermati kembali kebijakan tersebut terutama mengenai manfaat dan dampak atas suatu kebijakan.

- e. Hasil proyeksi dalam kurun waktu 5 tahun kedepan, diketahui bahwa produksi gandum pada beberapa Negara produsen dunia masih akan meningkat. Pada kelompok Negara EU-27 dan USA peningkatan produksi selama 5 tahun kedepan diperkirakan masih relatif kecil masing-masing sebesar 0,13 dan 1,05%/tahun. Proyeksi perkembangan produksi pada Fed. Rusia, mulai menurun sebesar 1,08%/tahun. Sementara peningkatan produksi pada Negara produsen seperti China, India dan Kanada masing-masing akan mencapai 1,86; 2,67 dan 2,39%/tahun.
- f. Untuk harga gandum internasional, berdasarkan hasil proyeksi dalam 5 tahun kedepan dengan asumsi tidak terjadi perubahan iklim yang ekstrim dan situasi perekonomian ekonomi relatif sama seperti tahun-tahun sebelumnya, maka harga gandum internasional diprediksi masih akan meningkat sekitar 1,14%/tahun. Pergerakan harga gandum akan dikisaran antara 288,77US\$/ton – 305,88US\$/ton.
- g. Untuk aspek konsumsi domestik gandum dan tepung terigu dalam 5 tahun kedepan (2014-2019) diprediksi akan meningkat sebesar 3,02 dan 3,05%/tahun. Seiring dengan meningkatnya konsumsi, sementara produksi gandum nasional masih sangat rendah, maka impor gandum masih akan besar. Untuk volume impor gandum dalam 5 tahun kedepan diprediksi akan meningkat sebesar 3,50%/tahun, dan tepung terigu akan meningkat sebesar 5,31%/tahun. Adapun harga terigu di tingkat konsumen diprediksi dalam 5 tahun kedepan (2014-2019) meningkat sebesar 2,74%/tahun dengan kisaran harga antara Rp 799,-/kg - Rp 9.163,-/kg.

DAFTAR PUSTAKA

- APTINDO. 2005. *Informasi mengenai Deregulasi Industri Tepung Terigu Nasional*. APTINDO. Jakarta.
- APTINDO. 2013. *Over View Industri Tepung Terigu Nasional*. APTINDO. Jakarta.
- Arifin. 2012. *Awas! Harga Terigu Naik Karena Produksi Gandum Dunia Anjlok*. Jakarta. [www. liputan6.com](http://www.liputan6.com). Maret 2014.
- CDMI. 2012. *Studi Prospek dan Peluang Pasar Industri Tepung Terigu (Gandum) di Indonesia, 2013 – 2017*. PT. Central Data Mediatama Indonesia (CDMI). Jakarta.
- Detikfinance. 2012. *Republik Indonesia Pengimpor Gandum Terbesar Kedua di Dunia*. 16 April 2014.
- Ditjen Tanaman Pangan. 2010. *Gandum*. Ditjen Tanaman Pangan, Kementan. Jakarta.
- Finance. 2011. *Memasuki 2011, Produksi Gandum Dunia Menipis*. www.finance.detik.com.
- Media Data Riset. 2010. *Penawaran Studi: Kondisi Industri Tepung Terigu Nasional di Tengah Serbuan Produk Impor, 2010* . PT. Media Data Riset. Jakarta.
- Pabendon, M. B., R. Haeruddin, dan M. Hamdan. 2009. *Kemajuan Pemuliaan Gandum Tropis*. Warta Penelitian dan Pengembangan Penelitian Balai Penelitian Tanaman Serealia Maros. Sulawesi Selatan.
- Puslitbang Tanaman Pangan. 2008. *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Gandum*. Bogor.
- Suarni. 2009. *Potensi Tepung Jagung dan Sorgum sebagai Substitusi Terigu dalam Produk Olahan*. *Iptek Tanaman Pangan Vol. 4 No. 2 – 2009*: 181-193.
- [www. Index.Mundi.com](http://www.Index.Mundi.com). *Data Produksi, Konsumsi, Stock, Harga, Ekspor-Impor Wheat*. 16 April 2013.
- [www. fao.org](http://www.fao.org). *data ekspor impor wheat and flour of wheat*. 16 April 2014.
- Universitas Andalas. 2013. *Status Perkembangan Penelitian Gandum oleh Tim Universitas Andalas*. <http://www.unand.ac.id/id/berita/universitas/1272-status-perkembangan-penelitian-gandum-oleh-tim-universitas-andalas>. 16 April 2014.

LAPORAN

OUTLOOK PANGAN KEDELAI 2015-2019



DAFTAR ISI

| | |
|---|-----|
| DAFTAR ISI | i |
| DAFTAR TABEL..... | ii |
| DAFTAR GAMBAR | iii |
| BAB I PENDAHULUAN | 4 |
| BAB II DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL | 4 |
| 2.1. Dinamika Produksi Kedelai Dunia..... | 4 |
| 2.2. Konsumsi Kedelai Dunia | 6 |
| 2.3. Dinamika Perdagangan Kedelai Dunia..... | 9 |
| 2.3.1. Konsentrasi Negara Eksportir..... | 9 |
| 2.3.2. Konsentrasi Negara Importir..... | 11 |
| 2.3.3. Perkembangan Harga Di Beberapa Negara Produsen Utama | 12 |
| BAB III DINAMIKA PASAR DOMESTIK | 16 |
| 3.1. Dinamika Produksi | 16 |
| 3.2. Peta Konsentrasi Produksi | 17 |
| 3.3. Dinamika Konsumsi..... | 19 |
| BAB IV OUTLOOK PASAR KEDELAI 2015-2019..... | 21 |
| 4.1. Proyeksi Produksi | 21 |
| 4.2. Proyeksi Konsumsi dan Perdagangan..... | 23 |
| 4.3. Kebijakan Perdagangan Kedelai Beberapa Negara Eksportir dan Importir Utama .. | 27 |
| BAB VI PENUTUP..... | 40 |
| DAFTAR PUSTAKA | 42 |

DAFTAR TABEL

| | |
|--|----|
| Tabel 2.1 Perkembangan areal dan produksi kedelai dunia, 2002-2012 | 4 |
| Tabel 2.2 Perkembangan produksi kedelai di negara sentra produksi dunia, 2002-2012 | 5 |
| Tabel 2.3 Perkembangan areal dan produktivitas kedelai di negara sentra produksi, 2002-2012 | 6 |
| Tabel 2.4 Pangsa pasar ekspor kedelai beberapa negara eksportir, 2001-2011..... | 10 |
| Tabel 2.5 Perkembangan volume impor kedelai sepuluh negara importir, 2001-2011..... | 12 |
| Tabel 2.6 Perkembangan harga kedelai beberapa negara sentra produksi, 2001-2011 | 13 |
| Tabel 2.7 Rasio harga kedelai dengan Urea dan komoditas kompetitif di dunia, 2003-2012 | 14 |
| Tabel 3.1 Perkembangan areal dan produksi kedelai Indonesia, 2002-2012 | 16 |
| Tabel 3.2 Perkembangan areal dan produksi kedelai di 10 provinsi sentra produksi, 2002-2012 | 19 |
| Tabel 3.3 Perkembangan penggunaan kedelai di Indonesia, 2001-2011 | 20 |
| Tabel 4.1 Proyeksi areal panen kedelai dunia dan negara produsen utama (000 ha)..... | 22 |
| Tabel 4.2 Proyeksi produksi kedelai dunia dan beberapa negara produsen utama (000 t)... | 22 |
| Tabel 4.3 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Amerika Serikat, 2013-2019..... | 23 |
| Tabel 4.4 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Brazil, 2013-2019 | 23 |
| Tabel 4.5 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di China, 2013-2019 | 24 |
| Tabel 4.6 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Japan, 2013-2019..... | 26 |
| Tabel 4.7 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai Indonesia, 2013-2019..... | 26 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|----|
| Gambar 2.1 Pasokan kedelai di dunia tahun 2013 | 7 |
| Gambar 2.2 Rataan komposisi konsumsi kedelai di Amerika Serikat, 2003-2013 | 8 |
| Gambar 2.3 Komposisi penggunaan kedelai di Brazil, 2003-2013 | 8 |
| Gambar 2.4 Komposisi penggunaan kedelai di China, 2003-2013..... | 9 |
| Gambar 2.5 Pangsa pasar ekspor kedelai beberapa negara eksportir, 2001-2011 | 10 |
| Gambar 2.6 Konsentrasi sepuluh negara importir kedelai dunia, 2001-2011..... | 11 |
| Gambar 2.7 Perkembangan harga produsen kedelai di beberapa negara, 2001-2011 | 13 |
| Gambar 3.1 Sebaran 10 provinsi sentra produksi kedelai di Indonesia, 2002-2012..... | 18 |
| Gambar 3.2 Distribusi penggunaan kedelai di Indonesia, 2001-2011 | 19 |

BAB I

PENDAHULUAN

Di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, telah terjadi perubahan pola konsumsi dari pangan penghasil energi ke pangan penghasil protein, baik hewani maupun nabati. Perubahan ini terutama disebabkan oleh meningkatnya pendapatan dan pengetahuan masyarakat tentang gizi. Oleh karena itu, permintaan pangan sumber protein akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk, urbanisasi, pendidikan, dan pendapatan masyarakat (Hutabarat, 2003).

Kedelai adalah salah satu komoditas pangan penghasil protein nabati yang sangat populer di Indonesia. Hampir seluruh kedelai di Indonesia dikonsumsi dalam bentuk pangan olahan seperti: tahu, tempe, kecap, tauco, dan berbagai bentuk makanan ringan (snack). Berkembangnya teknologi pengolahan pangan telah memicu berkembang pesatnya industri pangan berbahan baku kedelai. Perkembangan industri tersebut merupakan peluang yang sangat besar bagi agribisnis kedelai, mulai dari usahatani, pengolahan, sampai pemasaran produk olahannya.

Peningkatan pendapatan dan pengetahuan masyarakat tentang gizi juga telah menyebabkan meningkatnya permintaan terhadap pangan sumber protein hewani. Kebutuhan akan protein hewani telah mendorong berkembangnya industri peternakan, terutama unggas, sehingga memacu pertumbuhan industri pakan. Bahan baku terpenting kedua dari pakan pabrikan (setelah jagung) adalah bungkil kedelai yang sampai saat ini masih dipasok dari impor (Tangendjaja, et.al. 2003). Perkembangan industri pangan berbahan baku kedelai dan industri pakan telah menyebabkan permintaan akan kedelai dan bungkil kedelai terus meningkat.

Peningkatan permintaan kedelai selama puluhan tahun terakhir tidak diimbangi oleh peningkatan produksi. Data statistik menunjukkan bahwa puncak produksi kedelai (1,87 juta ton) dicapai pada tahun 1992 dengan luas panen 1,67 juta ha. Setelah tahun tersebut, produksi kedelai terus menurun seiring dengan menurunnya areal tanam. Produksi kedelai terendah terjadi pada tahun 2007 yaitu hanya 0,59 juta ton dengan luas panen 0,46 juta ha. Pada tahun 2013, produksi kedelai Indonesia sebesar 0,81 juta ton dengan luas panen 0,55 juta ha. Penurunan luas tanam yang ditandai oleh penurunan luas panen kedelai mencerminkan kurangnya insentif bagi petani menanam kedelai. Damardjati *et al.* (2005)

melaporkan bahwa harga riil kedelai di Indonesia terus menurun. Penurunan harga riil ini diduga merupakan faktor utama penyebab turunnya areal tanam kedelai.

Dari sisi permintaan dan penawaran, Sudaryanto dan Swastika (2007) memproyeksikan bahwa kebutuhan kedelai tahun 2013 sebesar 2,25 juta ton, sementara produksi dalam negeri diproyeksikan hanya 0,71 juta ton, sehingga defisit diproyeksikan sebesar 1,54 juta ton atau sekitar 68 persen dari kebutuhan konsumsi. Data BPS menunjukkan bahwa produksi kedelai Indonesia tahun 2012 hanya 0,84 juta ton dengan luas panen 0,57 juta ha. Dengan kebutuhan sekitar 2,4 juta ton, maka terdapat defisit sebesar 1,56 juta ton atau sekitar 66 persen dari kebutuhan kedelai dalam negeri. Data ini mendekati angka-angka proyeksi di atas. Bahkan Menteri Pertanian menyebutkan bahwa impor kedelai Indonesia mencapai 70 persen dari kebutuhan dalam negeri (Dhany, 2013)

Dari aspek kebijakan, belum terlihat adanya upaya memberikan insentif bagi petani agar tertarik untuk menanam kedelai. Kredit lunak untuk palawija tidak tersedia, sehingga petani tidak mampu menerapkan teknologi unggulan untuk meningkatkan produktivitas, karena keterbatasan modal. Demikian juga subsidi berbagai sarana produksi dihapuskan karena terbatasnya dana pembangunan. Hal ini menyebabkan tingginya biaya produksi yang sekaligus menurunkan daya saing kedelai dalam negeri. Dalam era pasar bebas, tariff impor kedelai ditekan hingga 0 persen sejak 1994, sehingga makin membuat harga kedelai dalam negeri makin terpuruk (Swastika and Nuryanti, 2006).

Untuk menutupi defisit, Indonesia terus mengimpor kedelai dengan volume yang makin meningkat. Ironisnya, impor kedelai dilakukan dengan tarif 0 persen, sehingga menekan harga kedelai dalam negeri. Kondisi ini merupakan salah satu disinsentif bagi petani untuk meningkatkan areal tanam dan produksi kedelai. Untuk membangkitkan kembali minat petani menanam kedelai, selain terobosan inovasi teknologi, juga diperlukan kebijakan perlindungan petani dari ancaman kedelai impor. Jika tidak ada terobosan yang berarti, maka ketergantungan Indonesia pada impor kedelai akan makin besar. Selama pasar kedelai dunia dikuasai oleh beberapa negara maju, maka posisi Indonesia sebagai negara importir akan makin lemah. Ketergantungan pada impor akan sangat mengganggu stabilitas industri pangan olahan berbahan baku kedelai serta membuat ketahanan pangan lemah.

Tulisan ini ditujukan untuk memberi pemahaman yang lebih baik tentang kinerja (*performance*) serta prospek ke depan (*outlook*) tentang produksi, perdagangan serta prospek pengembangan kedelai di Indonesia, termasuk posisi Indonesia di pasar internasional. Studi ini dilakukan melalui studi pustaka (*desk study*) dengan menggali dan

menelaah data dan informasi yang diperlukan dari berbagai sumber seperti data BPS, USDA dan FAOSTAT, serta informasi yang relevan dari buku dan hasil kajian dari berbagai sumber.

BAB II

DINAMIKA PASAR INTERNASIONAL

2.1. Dinamika Produksi Kedelai Dunia

Data FAO (2014) menunjukkan bahwa produksi kedelai dunia selama dekade terakhir meningkat dari 181,68 juta ton pada tahun 2002 menjadi 219,72 juta ton pada tahun 2007 dan 241.84 juta ton pada tahun 2012, atau tumbuh rata-rata 3,88 persen per tahun selama periode 2002-2007 dan 1,94 persen per tahun selama periode 2007-2012. Penurunan pertumbuhan produksi kedelai dunia disebabkan adanya penurunan pertumbuhan pada produktivitas dari 1,16 persen per tahun selama periode 2002-2007 menjadi -1,12 persen per tahun selama periode 2007-2012. Selama lima tahun terakhir, areal tanam masih tumbuh 3,10 persen per tahun, namun produktivitas menurun 1,12 persen per tahun, sehingga produksi hanya meningkat 1,94 persen per tahun. Hal ini mencerminkan menurunnya tingkat penerapan teknologi produksi di negara-negara produsen. Jika pertumbuhan produksi dunia terus menurun, maka ke depan pertumbuhan tersebut akan sampai pada tingkat pertumbuhan negatif. Dengan kata lain, produksi kedelai dunia ke depan akan menurun. Kondisi ini merupakan ancaman serius bagi negara importir, termasuk Indonesia. Secara lebih rinci, perkembangan areal dan produksi kedelai dunia selama dekade terakhir disajikan pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Perkembangan areal dan produksi kedelai dunia, 2002-2012

| Tahun | Areal (000 ha) | Produktivitas (t/ha) | Produksi (000 t) |
|---------------------------|----------------|----------------------|------------------|
| 2002 | 78.957 | 2,30 | 181.677 |
| 2003 | 83.636 | 2,28 | 190.650 |
| 2004 | 91.597 | 2,24 | 205.523 |
| 2005 | 92.561 | 2,32 | 214.559 |
| 2006 | 95.308 | 2,33 | 221.963 |
| 2007 | 90.153 | 2,44 | 219.720 |
| 2008 | 96.451 | 2,40 | 231.257 |
| 2009 | 99.324 | 2,25 | 223.401 |
| 2010 | 102.614 | 2,58 | 265.249 |
| 2011 | 103.599 | 2,53 | 262.352 |
| 2012 | 104.997 | 2,30 | 241.841 |
| Pertumb. 2002-2007 | 2,69 | 1,16 | 3,88 |
| Pertumb. 2007-2012 | 3,10 | -1,12 | 1,94 |

Sumber: FAOSTAT, 2014. Diolah.

Berdasarkan data FAO (2014), bahwa tiga negara produsen utama kedelai di dunia selama satu dekade terakhir, adalah Amerika Serikat (USA), Brazil, dan Argentina. Ketiga negara ini mempunyai pangsa lebih dari 80 persen produksi kedelai dunia. Amerika Serikat masih mendominasi dengan pangsa produksi sekitar 36,5 persen dari produksi kedelai dunia. Indonesia menempati urutan ke-12 dalam pangsa produksi kedelai dunia, dengan rata-rata produksi sebesar 0,78 juta ton, atau sekitar 0,35 persen dari total produksi dunia, seperti disajikan pada Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Perkembangan produksi kedelai di negara sentra produksi dunia, 2002-2012

| Negara | Rataan (000 t) 2002-2012 | Pangsa (%) 2002-2012 | Pertumb (%/th) | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------|----------------|-----------|
| | | | 2002-2007 | 2007-2012 |
| USA | 81.744 | 36,52 | -0,58 | 2,41 |
| Brazil | 57.486 | 25,68 | 6,23 | 2,62 |
| Argentina | 40.145 | 17,94 | 9,62 | -3,32 |
| China | 15.161 | 6,77 | -5,07 | 0,12 |
| India | 9.433 | 4,21 | 18,70 | 0,95 |
| Paraguay | 5.379 | 2,40 | 12,70 | 0,95 |
| Canada | 3.389 | 1,51 | 2,91 | 6,83 |
| Bolivia | 1.736 | 0,78 | 5,07 | 12,56 |
| Uruguay | 1.039 | 0,46 | 62,92 | 8,50 |
| Ukraine | 1.014 | 0,45 | 42,10 | 29,78 |
| Russian Fed. | 908 | 0,41 | 8,99 | 27,24 |
| Indonesia | 779 | 0,35 | -2,51 | 22,67 |

Sumber: FAOSTAT, 2014. Diolah.

Penurunan produksi yang signifikan selama periode 2007-2012 terjadi di Argentina, dengan pertumbuhan -3,32 persen per tahun. Penurunan produksi tersebut disebabkan oleh penurunan produktivitas yang lebih tajam daripada peningkatan areal tanam. Pertumbuhan areal panen kedelai di Argentina selama periode 2007-2012 rata-rata 1,92 persen per tahun. Sebaliknya, produktivitas kedelai menurun dengan pertumbuhan rata-rata -5,15 persen per tahun selama periode yang sama. Penurunan produktivitas kedelai tidak hanya terjadi di Argentina, tetapi juga di tiga negara produsen utama lainnya seperti Amerika Serikat, Brazil dan India. Hanya China yang mengalami pertumbuhan produktivitas cukup tinggi (5,46%/tahun) selama periode 2007-2012, tetapi areal panennya menurun 5,07 persen per tahun, sehingga produksi hanya meningkat 0,12 persen per tahun selama periode yang sama. Perkembangan luas areal dan produktivitas kedelai beberapa negara produsen utama kedelai di dunia selama dekade terakhir disajikan pada Tabel 2.3.

Tabel 2.3 Perkembangan areal dan produktivitas kedelai di negara sentra produksi, 2002-2012

Tabel 2.3 Perkembangan areal dan produktivitas kedelai di negara sentra produksi, 2002-2012

| Negara | Areal Panen | | | Produktivitas | | |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------|----------------|--------------------|-----------|
| | Rataan (000 ha) | Pertumbuhan (%/th) | | Rataan (kg/ha) | Pertumbuhan (%/th) | |
| | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 |
| USA | 29.670 | -2,42 | 3,48 | 2.754 | 1,88 | -1,04 |
| Brazil | 21.569 | 4,67 | 3,96 | 2.663 | 1,49 | -1,29 |
| Argentina | 15.535 | 6,98 | 1,92 | 2.589 | 2,47 | -5,15 |
| China | 8.795 | 0,07 | -5,07 | 1.729 | -5,14 | 5,46 |
| India | 8.630 | 7,78 | 3,99 | 1.082 | 10,13 | -2,92 |
| Paraguay | 2.261 | 10,67 | 4,56 | 2.355 | 1,83 | 2,17 |
| Canada | 1.277 | 2,73 | 7,33 | 2.625 | 0,17 | 4,87 |
| Bolivia | 882 | 8,51 | 2,61 | 1.968 | -3,17 | 5,74 |
| Russian Fed. | 782 | 14,39 | 14,14 | 1.120 | -4,72 | 7,48 |
| Ukraine | 635 | 42,80 | 19,36 | 1.491 | -0,49 | 6,61 |
| Indonesia | 587 | -3,35 | 4,34 | 1.324 | 0,87 | 3,05 |

Sumber: FAOSTAT, 2014, diolah

2.2. Konsumsi Kedelai Dunia

Konsumsi dalam negeri (*Domestic Consumption*) adalah resultante dari produksi dalam negeri, impor, ekspor, dan perubahan stock. Secara matematis, konsumsi dalam negeri dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$C_t = Q_t + M_t - X_t + Sb_t - Se_t \dots\dots\dots (1)$$

Dimana :

C_t = volume konsumsi kedelai dalam negeri suatu negara pada tahun t

Q_t = volume produksi kedelai dalam negeri suatu negara pada tahun t

M_t = Volume impor kedelai suatu negara pada tahun t

X_t = Volume ekspor kedelai suatu negara pada tahun t

Sb_t = Stok kedelai suatu negara pada awal tahun t (*begining stocks*)

Se_t = Stok kedelai suatu negara pada akhir tahun t (*ending stocks*).

Konsumsi dalam negeri terdistribusi dalam bentuk penggunaan untuk pangan langsung (*food use*), untuk pakan (*feed use*) dan untuk industri pangan. Sedangkan total pasokan (*total supply*) dalam negeri terdiri dari konsumsi dalam negeri (C_t), kebutuhan ekspor (X_t)

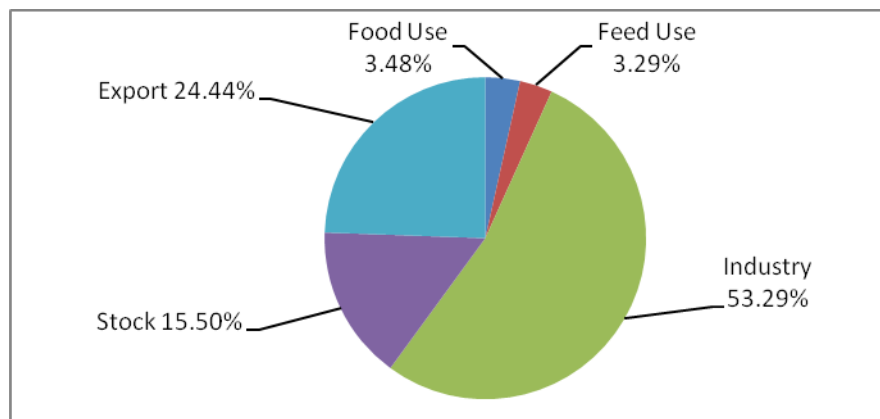
dan cadangan akhir dalam negeri (Se_t). Secara matematis, total pasokan dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$TS_t = C_t + X_t + Se_t \dots\dots\dots (2)$$

$$\text{atau } TS_t = Q_t + M_t + Sb_t \dots\dots\dots (3)$$

Dimana: TS_t = total pasokan kedelai suatu negara pada tahun t

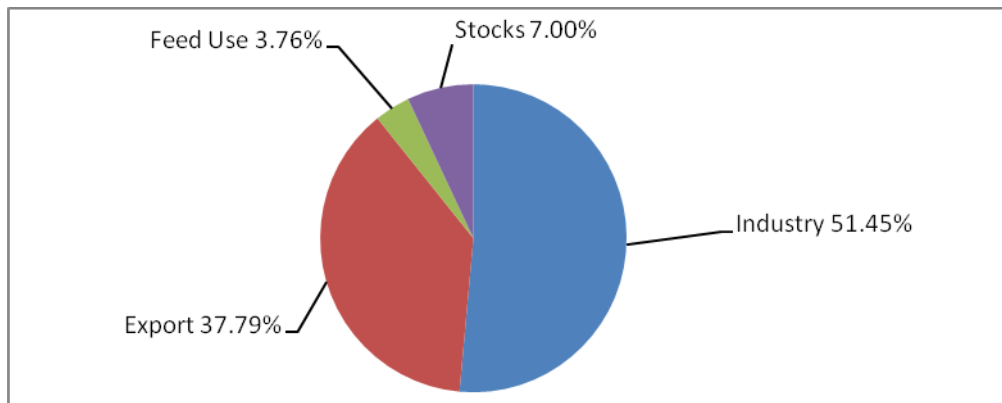
Sekitar 448 juta ton kedelai dipasok dan dikonsumsi di dunia tiap tahun. Sebagian besar kedelai di dunia dikonsumsi dalam bentuk *crush*, yaitu dihancurkan dalam industri untuk diolah menjadi tepung kedelai, minyak kedelai, susu kedelai atau produk pangan olahan lainnya. Gambar 2.1 di bawah ini menunjukkan distribusi pasokan kedelai di dunia tahun 2013.



Gambar 2.1 Pasokan kedelai di dunia tahun 2013

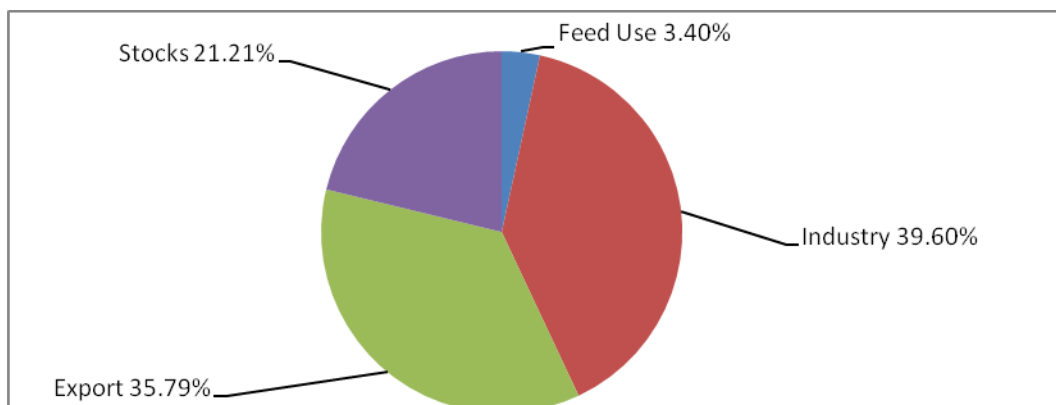
Penggunaan kedua adalah untuk diekspor ke pasar internasional, dan sebagian untuk cadangan (*stock*) oleh negara-negara produsen besar, seperti Amerika Serikat, Brazil, Argentina, dan China.

Amerika Serikat yang selama dekade terakhir memproduksi lebih dari 80 juta ton kedelai tiap tahun, mengkonsumsi sebagian besar kedelainya untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri, terutama untuk minyak kedelai dan sebagian untuk cadangan dalam negeri. Amerika Serikat mengekspor kedelai cukup besar, mencapai sekitar 38 persen dari total pasokannya, seperti disajikan pada Gambar 2.2



Gambar 2.2 Rataan komposisi konsumsi kedelai di Amerika Serikat, 2003-2013

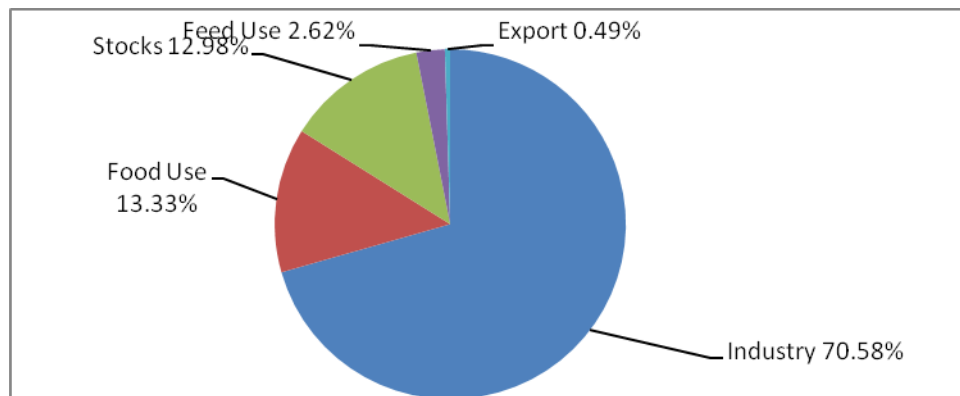
Negara produsen terbesar kedua (Brazil) juga mengkonsumsi sebagian besar kedelainya untuk industri dalam negeri. Gambar 2.3 menunjukkan bahwa hampir 40 persen pasokan kedelai Brazil digunakan sebagai bahan baku industri dan sekitar 36 persen dipasarkan untuk ekspor. Selebihnya digunakan untuk cadangan (*stocks*) dalam negeri dan sebagian kecil untuk pakan.



Gambar 2.3 Komposisi penggunaan kedelai di Brazil, 2003-2013

Penggunaan kedelai untuk industri di Brazil selama periode 2003-2013 tumbuh rata-rata 2,48 persen per tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa ke depan kebutuhan kedelai untuk industri pangan akan terus meningkat sejalan dengan perkembangan industri pangan.

Negara konsumen kedelai terbesar di dunia adalah China. Meskipun China merupakan negara terbesar keempat dalam produksi kedelai, namun hampir seluruh pasokan kedelainya digunakan di dalam negeri, terutama untuk industri pangan. Kurang dari 0,5 persen pasokan kedelai China diekspor ke luar negerinya (Gambar 2.4). China justru mengimpor sebagian besar kedelai yang dipasarkan di pasar internasional untuk memenuhi kebutuhan kedelai dalam negaranya.



Gambar 2.4 Komposisi penggunaan kedelai di China, 2003-2013

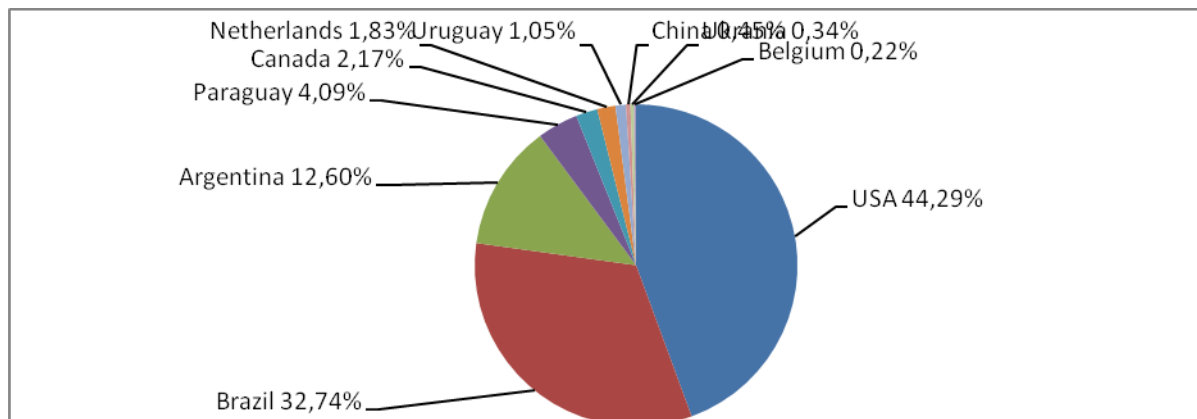
2.3. Dinamika Perdagangan Kedelai Dunia

Perbedaan kondisi agro-klimat menyebabkan perbedaan kesesuaian untuk menghasilkan suatu komoditas pertanian, sehingga masing-masing negara terdorong untuk melakukan spesialisasi menghasilkan produk unggulannya, dan mengimpor komoditas lain dari negara lain. Adanya spesialisasi produk pertanian mendorong terjadinya perdagangan komoditas dari wilayah/negara surplus ke wilayah/negara defisit. Dengan kata lain, perbedaan harga menjadi insentif bagi pelaku usaha untuk melakukan perdagangan, baik antar pulau, wilayah maupun antar negara (Swastika *et al.* 2007). Negara produsen kedelai akan mengekspor kedelai dan mengimpor komoditas lain dari pasar internasional.

2.3.1. Konsentrasi Negara Eksportir

Sejalan dengan sentra produksi, maka tiga negara eksportir utama kedelai dunia adalah juga Amerika Serikat, Brazil dan Argentina, dengan pangsa ekspor sekitar 89,6 persen dari total ekspor kedelai dunia. Amerika Serikat dan Brazil mempunyai pangsa pasar ekspor terbesar, mencapai masing-masing 44,3 dan 32,7 persen, sehingga mempunyai posisi tawar yang sangat kuat dalam pengendalian harga dunia. Pangsa pasar yang sangat besar dari ketiga negara di atas mencerminkan struktur pasar kedelai dunia yang mendekati oligopoli. Bahkan jika ketiganya membentuk kartel, maka pasar kedelai dunia akan mengarah pada pasar monopoli. Tujuh negara lainnya yang juga mempunyai pangsa dalam pasar ekspor kedelai adalah seperti disajikan pada Gambar 2.5. Paraguay dan Canada berturut-turut menempati posisi keempat dan kelima dalam pangsa pasar ekspor kedelai dunia. Lima negara eksportir lainnya masing-masing mempunyai pangsa pasar yang kurang dari 2 persen, bahkan tiga diantaranya mempunyai pangsa yang kurang dari 1 persen.

Makin kecil pangsa pasar suatu negara akan makin kecil juga perannya dalam mengendalikan harga di pasar dunia.



Gambar 2.5 Pangsa pasar ekspor kedelai beberapa negara eksportir, 2001-2011

Data FAO selama lima tahun terakhir menunjukkan bahwa hampir semua negara eksportir mengalami peningkatan volume ekspor yang cukup signifikan, kecuali *Netherland*, *China*, dan *Belgium*. Meskipun produksi kedelai China meningkat rata-rata 0,12 persen per tahun, namun eksportnya menurun rata-rata hampir 11 persen per tahun selama periode 2006-2011, seperti disajikan pada Tabel 2.4. Hal ini mencerminkan bahwa kebutuhan konsumsi kedelai dalam negeri China meningkat cukup signifikan, sehingga China mengurangi volume eksportnya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Negara eksportir yang juga mengalami penurunan volume ekspor adalah *Netherlands* dan *Belgium*. Berdasarkan data FAO, *Netherlands* dan *Belgium* tidak termasuk sebagai salah satu dari 93 negara penghasil kedelai di dunia. Ini berarti bahwa kedua negara *Europe* ini melakukan re-eksport kedelai yang diimport dari negara lain. Dari Tabel 4 terlihat bahwa pertumbuhan ekspor kedelai Uruguay dan Ukraina cukup tinggi mencapai masing-masing 23 dan 32 persen per tahun selama periode 2006-2011, namun karena pangsa ekspor kedua negara ini sangat kecil, maka peningkatan tersebut tidak mempunyai kontribusi yang berarti bagi pertumbuhan total ekspor kedelai dunia.

Tabel 2.4 Pangsa pasar ekspor kedelai beberapa negara eksportir, 2001-2011

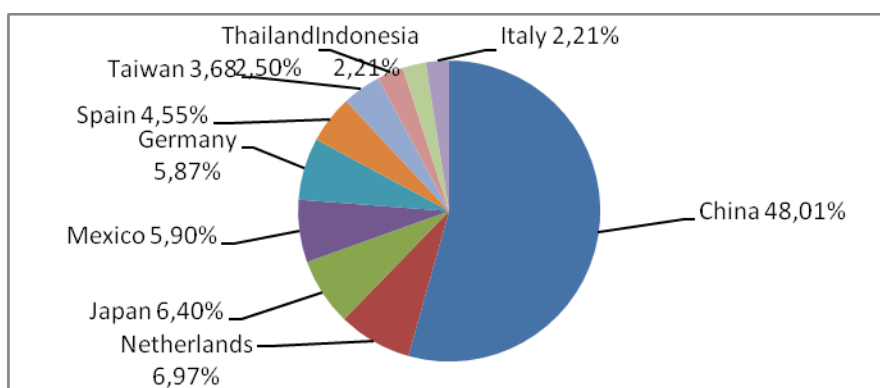
| Negara | Rataan (000 t/th) 2001-1011 | Pertumbuhan (%/th) | |
|-----------|--------------------------------|--------------------|-----------|
| | | 2001-2006 | 2006-2011 |
| USA | 31.615 | -0,57 | 4,06 |
| Brazil | 23.366 | 9,75 | 5,74 |
| Argentina | 8.991 | 1,34 | 6,57 |
| Paraguay | 2.921 | -0,79 | 17,34 |
| Canada | 1.552 | 19,91 | 12,52 |

| | | | |
|-------------|-------|-------|--------|
| Netherlands | 1.307 | -4,56 | -8,23 |
| Uruguay | 747 | 59,26 | 23,48 |
| China | 322 | 8,82 | -11,29 |
| Ukraine | 244 | 44,86 | 32,27 |
| Belgium | 155 | 28,32 | -1,60 |

Sumber FAOSTAT, 2014. Diolah.

2.3.2. Konsentrasi Negara Importir

Negara importir kedelai terbesar dunia adalah China dengan pangsa 48 persen dari total impor seluruh dunia pada tahun 2011. Volume impor negara-negara importir lainnya bervariasi dari 7 persen hingga 2 persen per tahun selama periode 2001-2011. Indonesia menempati urutan ke-9, dengan rata-rata impor 1,4 juta ton per tahun atau sekitar 2,2 persen dari total impor dunia selama periode 2001-2011. Urutan sepuluh negara importir besar kedelai di dunia adalah seperti disajikan pada Gambar 2.6.



Gambar 2.6 Konsentrasi sepuluh negara importir kedelai dunia, 2001-2011

China sebagai negara produsen kedelai terbesar keempat dunia ternyata mengimpor sebagian besar kedelai yang dipasarkan di pasar internasional. Rata-rata 48 persen kedelai yang dipasarkan di dunia selama periode 2001-2011 diserap oleh China. Selama periode 2006-2011, impor kedelai China meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 13,2 persen per tahun. Sementara itu, enam dari sepuluh negara importir mengalami penurunan impor selama 2006-2011. Tiga negara selain China yang impornya masih meningkat adalah Spain, Thailand dan Indonesia. Hal ini mencerminkan bahwa produksi kedelai di tiga negara tersebut makin tidak mampu mengimbangi peningkatan kebutuhan dalam negeri, sehingga impornya meningkat. Namun demikian, pangsa impor ketiga negara ini relatif kecil, sehingga tidak berpengaruh besar terhadap peningkatan volume impor dunia, kecuali China.

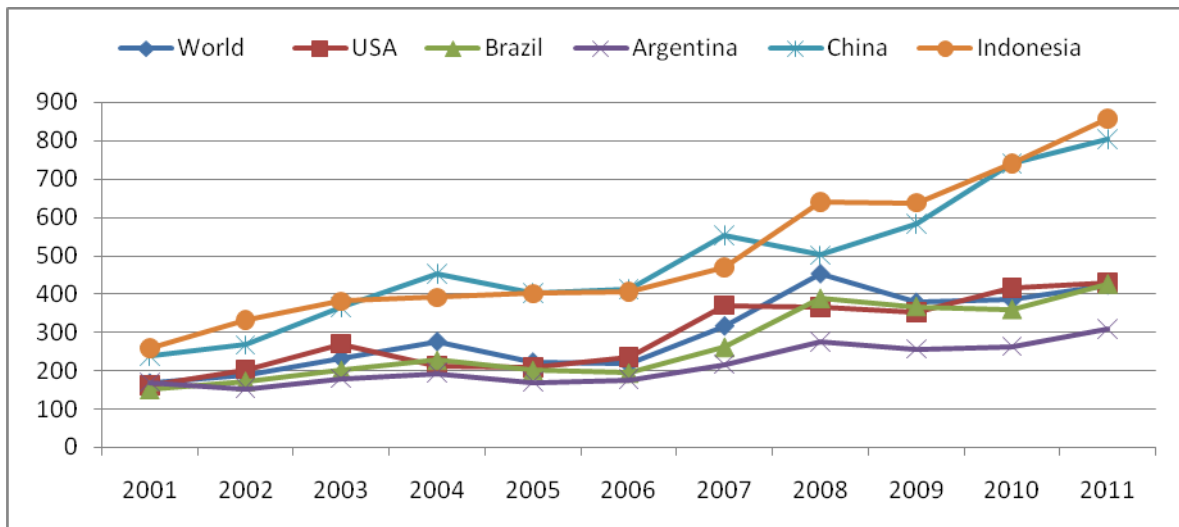
Tabel 2.5 Perkembangan volume impor kedelai sepuluh negara importir, 2001-2011

| Negara | Rataan (000 t/th) 2001-2011 | Pertumbuhan | |
|-------------|--------------------------------|-------------|-----------|
| | | 2001-2006 | 2006-2011 |
| China | 30.831 | 15,19 | 13,16 |
| Netherlands | 4.476 | -6,51 | -7,30 |
| Japan | 4.111 | -3,51 | -6,88 |
| Mexico | 3.792 | -3,41 | -2,37 |
| Germany | 3.770 | -5,12 | -1,93 |
| Spain | 2.919 | -7,78 | 8,09 |
| Taiwan | 2.361 | -0,47 | -0,33 |
| Thailand | 1.603 | 0,47 | 7,41 |
| Indonesia | 1.417 | -0,08 | 13,03 |
| Italy | 1.416 | 10,56 | -4,13 |

Sumber FAOSTAT, 2014. Diolah.

2.3.3. Perkembangan Harga Di Beberapa Negara Produsen Utama

Selama dekade terakhir, harga kedelai dunia sedikit berfluktuasi dengan kecenderungan meningkat. Tingkat harga dunia lebih mendekati tingkat harga produsen tiga negara sentra produksi utama (USA, Brazil, dan Argentiuna). Hal ini sangat logis, karena pangsa tiga negara tersebut dalam pasar ekspor dunia hampir 90 persen. Harga produsen kedelai Indonesia dan China jauh lebih tinggi dari pada harga produsen di tiga negara sentra produksi. Meskipun China adalah negara produsen terbesar keempat di dunia, namun China adalah importir kedelai terbesar di dunia, dengan pangsa impor sebesar 48 persen dari total impor kedelai dunia. Demikian juga Indonesia, merupakan negara importir kedelai, sehingga harga kedelai domestik lebih tinggi daripada harga dunia. Tingginya harga kedelai di Indonesia dan China membuka peluang bagi negara-negara eksportir untuk mengekspor kedelainya ke dua negara ini, selain ke negara importir lainnya. Perkembangan harga produsen kedelai selama dekade terakhir di dunia dan beberapa negara produsen disajikan pada gambar 2.7.



Gambar 2.7 Perkembangan harga produsen kedelai di beberapa negara, 2001-2011

Harga kedelai dunia mengalami pertumbuhan yang makin meningkat (*increasing growth*), yaitu rata-rata 5,20 persen per tahun selama periode 2001-2006, dan 14,30 persen per tahun selama periode 2006-2011. Pertumbuhan yang makin meningkat ini merupakan resultante dari perkembangan harga di negara-negara produsen utama dan negara importir. Seperti disajikan pada Tabel 2.6, bahwa harga kedelai di tiga negara eksportir utama dan dua negara importir menunjukkan fenomena yang sama, yaitu terjadi peningkatan harga yang lebih tinggi selama periode 2006-2011 daripada periode 2001-2006.

Tabel 2.6 Perkembangan harga kedelai beberapa negara sentra produksi, 2001-2011

| Tahun | Dunia ¹⁾ | USA ²⁾ | Brazil ²⁾ | Argentina ²⁾ | China ²⁾ | Indonesia ²⁾ |
|--------------------------|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| 2001 | 169 | 161 | 150 | 169 | 238 | 260 |
| 2002 | 189 | 203 | 172 | 153 | 267 | 334 |
| 2003 | 233 | 270 | 200 | 180 | 365 | 382 |
| 2004 | 277 | 211 | 226 | 194 | 453 | 392 |
| 2005 | 223 | 208 | 200 | 171 | 402 | 402 |
| 2006 | 217 | 236 | 193 | 177 | 413 | 407 |
| 2007 | 317 | 371 | 261 | 216 | 552 | 471 |
| 2008 | 453 | 366 | 389 | 274 | 501 | 641 |
| 2009 | 379 | 352 | 367 | 255 | 583 | 638 |
| 2010 | 385 | 415 | 360 | 263 | 739 | 739 |
| 2011 | 424 | 430 | 426 | 309 | 803 | 857 |
| Pertumb 2001-2006 | 5,20 | 7,95 | 5,17 | 0,86 | 11,66 | 9,44 |
| Pertumb 2006-2011 | 14,30 | 12,75 | 17,16 | 11,84 | 14,25 | 16,03 |

Sumber: ¹⁾ USDA; ²⁾ FAOSTAT. Diolah.

Kenaikan harga yang sangat signifikan terjadi pada tahun 2007 dan berlanjut ke tahun 2008. Kenaikan harga ini diduga merupakan akibat dari terjadinya kekeringan di tiga negara produsen utama (Amerika Serikat, Brazil, dan Argentina), sehingga areal dan produksi kedelai menurun.

Jika dibandingkan dengan harga pupuk Urea dan komoditas kompetitor lainnya, maka harga kedelai dunia cenderung melemah. Rasio harga kedelai terhadap harga pupuk Urea selama dekade terakhir cenderung menurun dengan pertumbuhan -2,58 persen per tahun. Hal ini mencerminkan makin mahalnya biaya produksi kedelai, sehingga bisa merupakan disinsentif bagi petani di negara produsen untuk memproduksi kedelai. Demikian juga rasio harga kedelai terhadap harga jagung dunia menunjukkan penurunan yang cukup berarti. Selama dekade terakhir rasio harga kedelai terhadap harga jagung menurun rata-rata 2,28 persen per tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa kedelai makin tidak kompetitif jika dibandingkan dengan jagung. Dengan produktivitas kedelai di tiga negara produsen utama yang rata-rata 2,7 ton/ha dan produktivitas jagung antara 7-10 ton/ha (USDA, 2014), maka jika harga kedelai tidak mencapai 3-4 kali harga jagung, maka petani akan cenderung memilih menanam jagung. Rasio harga kedelai dengan harga pupuk Urea dan komoditas kompetitifnya disajikan pada Tabel 2.7.

Tabel 2.7 Rasio harga kedelai dengan Urea dan komoditas kompetitif di dunia, 2003-2012

| Year | Soybeans/Urea Ratio | Soybeans/Maize Ratio | Soybeans/Wheat Ratio |
|---------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| 2003 | 1.68 | 2.22 | 1.60 |
| 2004 | 1.58 | 2.48 | 1.76 |
| 2005 | 1.02 | 2.27 | 1.46 |
| 2006 | 0.98 | 1.79 | 1.13 |
| 2007 | 1.03 | 1.94 | 1.24 |
| 2008 | 0.92 | 2.03 | 1.39 |
| 2009 | 1.52 | 2.29 | 1.69 |
| 2010 | 1.33 | 2.07 | 1.72 |
| 2011 | 1.15 | 1.66 | 1.53 |
| 2012 | 1.33 | 1.80 | 1.72 |
| Mean | 1.25 | 2.05 | 1.53 |
| Growth (%/y) | -2.58 | -2.28 | 0.82 |

Sumber: USDA. 2014. Diolah.

Data USDA selama dekade terakhir menunjukkan bahwa rasio harga kedelai hanya mencapai 2 kali harga jagung. Kondisi ini merupakan ancaman bagi keberlanjutan usahatani dan pasokan kedelai dunia.

Dari Tabel 2.7 terlihat hanya rasio harga kedelai terhadap gandum/terigu yang relatif stabil dan sedikit meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 0,82 persen per tahun. Rasio harga kedelai terhadap gandum selama dekade terakhir rata-rata 1,5 kali. Dengan produktivitas gandum yang rata-rata 3 ton/ha di USA, Brazil, dan Argentina, maka kedelai cukup kompetitif di tiga negara produsen kedelai ini.

BAB III

DINAMIKA PASAR DOMESTIK

3.1. Dinamika Produksi

Indonesia pernah mencapai puncak produksi kedelai sebesar 1,87 juta ton dengan luas panen 1,67 juta ha pada tahun 1992. Setelah itu areal dan produksi kedelai terus menurun hingga sekitar sepertiga dari yang dicapai tahun 1992. Data BPS menunjukkan bahwa pada tahun 2012 produksi kedelai nasional hanya 0,84 juta ton dengan luas panen 0,57 juta ha.

Selama dekade terakhir (2002-2012), areal panen kedelai di Indonesia berfluktuasi, yaitu menurun selama periode 2002-2007 dengan pertumbuhan rata-rata -3,35 persen per tahun, dan meningkat rata-rata 4,33 persen per tahun selama periode 2007-2012. Sejalan dengan fluktuasi areal panen, produksi juga berfluktuasi, yaitu menurun dengan pertumbuhan rata-rata -2,52 persen per tahun selama periode 2002-2007 dan meningkat rata-rata 7,31 persen per tahun selama periode 2007-2012. Menurut Sudaryanto dan Swastika (2007) bahwa penurunan areal panen mulai tajam dalam dekade 1990-2000, dengan laju pertumbuhan -4,69 persen, dan lebih tajam lagi dalam periode 2000-2004, yaitu -9,02 persen per tahun. Pertumbuhan areal panen yang negatif ini merupakan ancaman bagi Indonesia dalam memenuhi kebutuhan konsumsi kedelai dalam negeri.

Selama periode 2002-2012 produktivitas kedelai perlahan meningkat dengan pertumbuhan rata-rata 0,87 persen per tahun selama periode 2002-2007 dan 2,84 persen per tahun selama periode 2007-2012. Pertumbuhan produktivitas yang positif mencerminkan kemajuan teknologi budidaya kedelai yang didukung oleh makin berkembangnya penggunaan varietas unggul. Namun demikian, pertumbuhan produktivitas pada periode 2002-2007 masih jauh lebih lambat daripada laju penurunan areal panen, sehingga produksi kedelai masih menurun. Secara lebih rinci, perkembangan areal dan produksi kedelai di Indonesia selama periode 2002-2012 disajikan pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Perkembangan areal dan produksi kedelai Indonesia, 2002-2012

| Tahun | Areal (000. ha) | Produktivitas (t/ha) | Produksi (000. t) |
|-------|-----------------|----------------------|-------------------|
| 2002 | 545 | 1.236 | 673 |
| 2003 | 527 | 1.28 | 672 |
| 2004 | 565 | 1.28 | 723 |
| 2005 | 622 | 1.30 | 808 |
| 2006 | 581 | 1.29 | 748 |

| | | | |
|--------------------|-------|------|-------|
| 2007 | 459 | 1.29 | 593 |
| 2008 | 591 | 1.31 | 776 |
| 2009 | 723 | 1.35 | 975 |
| 2010 | 661 | 1.37 | 907 |
| 2011 | 622 | 1.37 | 851 |
| 2012 | 568 | 1.49 | 843 |
| Pertumb. 2002-2007 | -3,35 | 0,87 | -2,52 |
| Pertumb. 2007-2012 | 4,33 | 2,84 | 7,31 |

Sumber: FAOStat.org., 2014. Diolah.

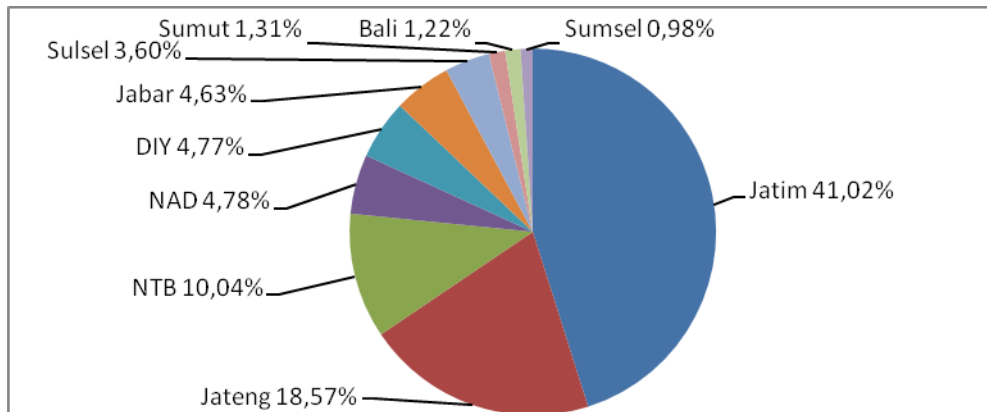
Kendala yang diduga menyebabkan terus menurunnya areal panen kedelai antara lain adalah (Ditjentan, 2004 dalam Sudaryanto dan Swastika, 2007):

- (1) Produktivitas yang masih rendah, sehingga kurang menguntungkan dibandingkan komoditas pesaing lainnya
- (2) Belum berkembangnya industri perbenihan
- (3) Keterampilan petani yang masih rendah
- (4) Rentan terhadap gangguan organisme pengganggu tanaman (OPT)
- (5) Belum berkembangnya pola kemitraan, karena sektor swasta belum tertarik untuk melakukan agribisnis kedelai
- (6) Kebijakan perdagangan bebas (bebas tariff impor), sehingga harga kedelai impor lebih murah dari kedelai produksi dalam negeri. Sebagai contoh, tahun 2002 harga riil kedelai impor Rp. 298/kg lebih murah dari kedelai dalam negeri yang mencapai Rp. 344/kg.

Kendala tersebut menyebabkan banyak petani yang beralih dari kedelai ke tanaman lain, seperti jagung hibrida atau palawija lain yang lebih menguntungkan. Ke depan, diperlukan upaya keras dalam peningkatan produksi kedelai guna mengurangi ketergantungan pada impor.

3.2. Peta Konsentrasi Produksi

Selama dekade terakhir, sebagian besar (91%) produksi kedelai berada di 10 provinsi penghasil utama kedelai. Hanya 9 persen tersebar di 23 provinsi lainnya. Sekitar 70 persen terkonsentrasi di tiga provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Nusa Tenggara Barat (NTB). Kontribusi masing-masing dari 10 provinsi penghasil kedelai selama periode 2002-2012 adalah seperti disajikan pada Gambar 3.1.



Gambar 3.1 Sebaran 10 provinsi sentra produksi kedelai di Indonesia, 2002-2012

Perkembangan luas areal dan produksi kedelai selama periode 2002-2007 menunjukkan penurunan yang signifikan di semua provinsi sentra produksi, kecuali di NTB yang tumbuh rata-rata 1,6 persen per tahun. Penurunan areal 3,48 persen per tahun di Jawa Timur dan 1,14 persen per tahun di Jawa Tengah cukup berarti dalam pertumbuhan areal panen kedelai nasional. Penurunan areal panen di 9 dari 10 provinsi sentra produksi telah mengakibatkan menurunnya areal panen kedelai nasional rata-rata 3,35 persen per tahun selama periode 2002-2007. Akibatnya, meskipun produktivitas tingkat nasional meningkat rata-rata 0,87 persen per tahun, produksi kedelai nasional pada periode tersebut menurun rata-rata 2,52 persen per tahun (Tabel 3.1 dan Tabel 3.2).

Selama periode 2007-2012, terjadi peningkatan areal panen kedelai di semua provinsi sentra produksi. Peningkatan luas areal panen juga diikuti oleh peningkatan produksi, kecuali provinsi Bali. Kontribusi Bali dalam produksi kedelai nasional hanya 1,22 persen, sehingga tidak berpengaruh terhadap peningkatan produksi kedelai nasional. Pada periode 2007-2012, peningkatan areal panen di semua provinsi sentra produksi mengakibatkan peningkatan areal panen secara nasional rata-rata 4,33 persen per tahun. Selain areal panen, produktivitas juga meningkat rata-rata 2,84 persen per tahun, sehingga produksi kedelai nasional meningkat rata-rata 7,31 persen per tahun selama periode yang sama (Tabel 8). Secara lebih rinci perkembangan areal dan produksi kedelai di 10 provinsi sentra produksi disajikan pada Tabel 9.

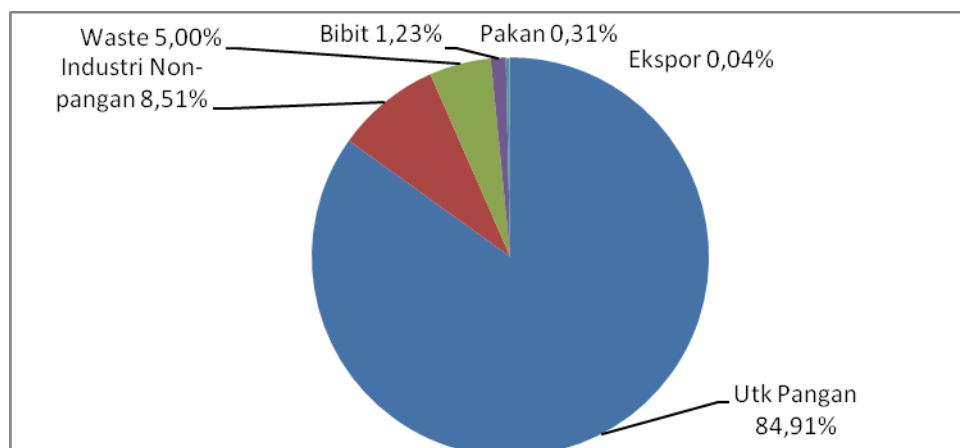
Tabel 3.2 Perkembangan areal dan produksi kedelai di 10 provinsi sentra produksi, 2002-2012

| Provinsi | Rataan | | Pertumbuhan | | | |
|----------|-----------------|------------------|--------------|-----------|-----------------|-----------|
| | Areal (000. ha) | Produksi (000.t) | Areal (%/th) | | Produksi (%/th) | |
| | 2002-2012 | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 |
| Jatim | 218 | 293 | -3,48 | 2,05 | -3,44 | 7,51 |
| Jateng | 89 | 133 | -1,14 | 2,92 | 1,03 | 4,35 |
| NTB | 69 | 72 | 1,60 | 2,02 | 2,66 | 1,62 |
| Aceh | 25 | 34 | -3,04 | 19,28 | -2,44 | 22,01 |
| DIY | 30 | 34 | -8,44 | 0,66 | -10,25 | 3,95 |
| Jabar | 23 | 33 | -11,36 | 19,54 | -10,16 | 22,15 |
| Sulsel | 17 | 26 | -3,64 | 10,66 | -0,37 | 9,55 |
| Sumut | 8 | 9 | -17,33 | 7,88 | -15,69 | 4,52 |
| Bali | 6 | 9 | -5,52 | 1,98 | -3,87 | -0,50 |
| Sumsel | 5 | 7 | -42,85 | 108,04 | -5,38 | 33,45 |

Sumber: BPS 2014. Diolah

3.3. Dinamika Konsumsi

Sebagai sumber protein nabati, sebagian besar (85%) kedelai dikonsumsi dalam bentuk pangan olahan, yaitu: tahu, tempe, kecap, tauco, susu kedelai, dan berbagai bentuk makanan ringan (snack). Penggunaan untuk pakan sangat kecil, yaitu sekitar 0,31 persen. Hampir 9 persen digunakan untuk industri non pangan, dan 1 persen untuk benih, seperti disajikan pada gambar 3.2.



Gambar 3.2 Distribusi penggunaan kedelai di Indonesia, 2001-2011

Data statistik menunjukkan bahwa konsumsi ekivalen kedelai per kapita berfluktuasi dari 5,76 kg/kapita pada tahun 2001 menjadi 7,11 kg per kapita tahun 2006 dan meningkat tajam menjadi 10,71 kg per kapita pada tahun 2011. Sejalan dengan konsumsi per kapita, total konsumsi kedelai selama dekade terakhir juga berfluktuasi, tergantung ketersediaan.

Selama periode 2001-2006, meskipun konsumsi untuk pangan per kapita meningkat, namun total konsumsi ternyata menurun rata-rata 0,86 persen per tahun. Penurunan ini terutama disebabkan oleh menurunnya penggunaan kedelai untuk industri non-pangan dari 636 ribu ton pada tahun 2001 menjadi hanya 169 ribu ton pada tahun 2006 dan 125 ribu ton pada tahun 2011. Selain itu, ketersediaan kedelai juga menurun karena penurunan produksi dalam negeri.

Pada periode 2006-2011, konsumsi per kapita meningkat rata-rata 8,54 persen per tahun. Peningkatan konsumsi per kapita sejalan dengan peningkatan total produksi rata-rata 9,38 persen per tahun selama periode yang sama, sehingga ketersediaan kedelai dalam negeri juga meningkat. Sebagai negara importir, konsumsi kedelai sangat ditentukan oleh ketersediaan dalam negeri. Secara lebih rinci perkembangan penggunaan kedelai di Indonesia disajikan pada Tabel 3.3.

Tabel 3.3 Perkembangan penggunaan kedelai di Indonesia, 2001-2011

| Penggunaan 2001-2011 | Rataan (000. t) | Pertumbuhan (%/th) | |
|---------------------------|-----------------|--------------------|-----------|
| | 2001-2011 | 2001-2006 | 2006-2011 |
| Utk Pangan | 1.800 | 5,71 | 10,62 |
| Industri Non-Pangan | 180 | -23,28 | -5,85 |
| Bibit | 26 | -2,33 | 8,45 |
| Pakan | 7 | 43,10 | 10,76 |
| Ekspor | 1 | 14,87 | -12,94 |
| Tercecer (<i>Waste</i>) | 106 | -0,83 | 9,35 |
| Total Konsumsi | 2120 | -0,86 | 9,38 |
| Konsumsi per kapita | 8,00 | 4,30 | 8,54 |

Sumber: Badan Ketahanan Pangan, 2002-2011. Neraca Bahan Makanan.

Penggunaan kedelai untuk industri non-pangan yang pada tahun 2001 cukup tinggi, ternyata terus menurun rata-rata 23,28 persen per tahun selama 2001-2006, dan 5,85 persen per tahun selama lima tahun berikutnya. Dalam periode 2006-2011, ekspor kedelai juga menurun, tetapi karena pangsa penggunaan kedelai untuk ekspor sangat kecil (0,04%) tidak memengaruhi volume penggunaan kedelai dalam negeri. Bagian kedelai yang hilang tercecer (*waste*) rata-rata cukup tinggi, yaitu sekitar 5 persen dari total kedelai yang tersedia untuk konsumsi dalam negeri. Bahkan selama periode 2006-2011, kedelai yang tercecer meningkat rata-rata 9,35 persen per tahun. Oleh karena itu, diperlukan upaya yang serius untuk menekan kehilangan kedelai melalui penanganan pascapanen yang baik (*good handling practices*).

BAB IV
OUTLOOK PASAR KEDELAI 2015-2019

4.1. Proyeksi Produksi

Pengukuran proyeksi dilakukan dengan menggunakan pendekatan pertumbuhan eksponensial. Secara matematis, proyeksi produksi dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$Y_t = Y_0 (1 + r)^t \dots\dots\dots (4)$$

Dimana:

Y_t = Proyeksi produksi pada tahun t

Y_0 = produksi pada tahun awal (dasar)

r = rata-rata pertumbuhan per tahun selama periode t tahun

t = tahun proyeksi

Metode proyeksi yang sama juga digunakan dalam melakukan proyeksi areal panen, konsumsi, dan harga kedelai dunia dan beberapa negara.

Dalam studi ini, proyeksi dilakukan dengan menggunakan metode "*exponential smoothing*", yang terdiri dari metode *single smoothing*, *double smoothing*, *Holt-Winters-No Seasonal*, *Holt-Winters Additive*, dan *Holt-Winters Multiplicative*. Semua metode ini tersedia pada software Eviews-6. Dalam analisis proyeksi, kelima metode ini digunakan sebagai *trial and error*. Dari hasil proyeksi kelima metode ini, dipilih salah satu yang paling mendekati hasil dengan metode proyeksi manual menggunakan rata-rata pertumbuhan eksponensial. Hasil proyeksi areal panen kedelai di beberapa negara produsen utama disajikan pada Tabel 11.

Tabel 4.1 menunjukkan bahwa areal panen kedelai dunia diproyeksikan masih meningkat rata-rata 2,25 persen per tahun selama periode 2012-2019, meskipun di China diproyeksikan terjadi penurunan areal panen rata-rata 1,54 persen per tahun selama periode yang sama. Peningkatan areal panen disumbang oleh peningkatan di tiga negara produsen kedelai, terutama Brazil dan Argentina. Pertumbuhan areal panen di Amerika Serikat relatif kecil, yaitu hanya 0,43 persen per tahun.

Tabel 4.1 Proyeksi areal panen kedelai dunia dan negara produsen utama (000 ha)

| Year | USA | Brazil | Argentina | China | World |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| 2012 | 30,116 | 24,739 | 19,531 | 7,890 | 108,112 |
| 2013 | 30,530 | 25,939 | 19,072 | 7,768 | 110,711 |
| 2014 | 30,613 | 26,905 | 19,652 | 7,649 | 113,317 |
| 2015 | 30,696 | 27,870 | 20,233 | 7,531 | 115,922 |
| 2016 | 30,779 | 28,835 | 20,813 | 7,416 | 118,528 |
| 2017 | 30,862 | 29,801 | 21,394 | 7,302 | 121,133 |
| 2018 | 30,946 | 30,766 | 21,974 | 7,190 | 123,739 |
| 2019 | 31,029 | 31,732 | 22,555 | 7,079 | 126,344 |
| Growth (%/year) | 0.43 | 3.62 | 2.08 | -1.54 | 2.25 |

Sumber: FAOSTAT 2014. Diolah.

Sejalan dengan proyeksi pertumbuhan areal panen, produksi kedelai dunia juga diproyeksikan meningkat rata-rata 2,73 persen per tahun selama periode 2012-2019, meskipun di China diproyeksikan terjadi penurunan produksi. Secara lebih rinci, proyeksi produksi kedelai dunia dan beberapa negara produsen utama disajikan pada Tabel 12.

Tabel 4.2 Proyeksi produksi kedelai dunia dan beberapa negara produsen utama (000 t)

| Year | USA | Brazil | Argentina | China | World |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| 2012 | 87,957 | 67,847 | 44,178 | 13,468 | 259,613 |
| 2013 | 87,429 | 70,092 | 44,954 | 12,830 | 266,995 |
| 2014 | 88,436 | 72,341 | 45,743 | 12,397 | 274,735 |
| 2015 | 89,443 | 74,590 | 46,547 | 11,964 | 282,474 |
| 2016 | 90,450 | 76,838 | 47,364 | 11,531 | 290,214 |
| 2017 | 91,457 | 79,087 | 48,196 | 11,098 | 297,953 |
| 2018 | 92,464 | 81,336 | 49,043 | 10,665 | 305,692 |
| 2019 | 93,471 | 83,585 | 49,904 | 10,233 | 313,432 |
| Growth (%/y) | 0.87 | 3.02 | 1.76 | -3.85 | 2.73 |

Sumber: FAOSTAT 2014. Diolah.

Angka proyeksi ini mengindikasikan bahwa jika ke depan pertumbuhan produksi ini berlangsung secara konsisten, setidaknya sampai tahun 2019 tidak ada kekhawatiran akan terjadi kelangkaan kedelai, kecuali terjadi anomali iklim atau eksplosi hama dan penyakit kedelai yang dapat menyebabkan kegagalan panen, terutama di tiga negara produsen utama. Hanya China yang secara konsisten menunjukkan penurunan areal dan produksi kedelai. Namun penurunan produks di China dapat ditutup oleh peningkatan produksi di Amerika Serikat, Brazil dan Argentina. Kelangkaan bisa terjadi jika pertumbuhan industri

yang menggunakan kedelai sebagai bahan baku utama jauh lebih cepat daripada pertumbuhan produksi kedelai.

4.2. Proyeksi Konsumsi dan Perdagangan

Amerika Serikat diproyeksikan menggunakan lebih dari 50 persen pasokan kedelainya untuk memenuhi pasar ekspor. Bahkan ekspor kedelai Amerika Serikat diproyeksikan akan tumbuh rata-rata 4,23 persen per tahun. Kebijakan perkedelaian di Amerika Serikat banyak memberi kemudahan dan insentif pada kegiatan ekspor, sehingga memungkinkan ekspor tumbuh dengan baik.

Dalam hal konsumsi dalam negeri (*domestic consumption*) Amerika Serikat menggunakan kedelainya dalam bentuk crush, yaitu digiling sebelum diproses menjadi berbagai produk olahan, terutama minyak kedelai untuk keperluan ekspor. Bahkan bungkil kedelai (*soybean meal*) sebagai produk sampingan (*by-product*) dari pabrik minyak kedelai juga diekspor ke berbagai negara. Secara lebih rinci, proyeksi pasokan, ekspor dan konsumsi dalam negeri kedelai di Amerika Serikat disajikan pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Amerika Serikat, 2013-2019

| Year | Total Supply | Exports | Dom Cons | Crush |
|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 2013 | 91,545 | 45,506 | 49,118 | 46,824 |
| 2014 | 97,834 | 47,644 | 49,136 | 46,703 |
| 2015 | 100,814 | 49,782 | 49,839 | 47,423 |
| 2016 | 103,795 | 51,919 | 50,541 | 48,142 |
| 2017 | 106,775 | 54,057 | 51,244 | 48,862 |
| 2018 | 109,756 | 56,195 | 51,946 | 49,582 |
| 2019 | 112,737 | 58,333 | 52,648 | 50,301 |
| Growth | 3.53 | 4.23 | 1.16 | 1.20 |

Sumber: USDA, 2014. Diolah

Seperti halnya Amerika Serikat, Brazil sebagai produsen kedelai terbesar kedua juga lebih banyak mengekspor kedelainya daripada dikonsumsi dalam negeri. Volume ekspor diproyeksikan selalu lebih tinggi daripada konsumsi dalam negeri. Demikian juga dengan pertumbuhan ekspornya jauh lebih cepat daripada pertumbuhan konsumsi dalam negeri Brazil, seperti disajikan pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Brazil, 2013-2019

| Year | Total Supply | Export | End Stock | Dom Cons | Crush |
|------|--------------|--------|-----------|----------|--------|
| 2013 | 95,493 | 42,949 | 18,035 | 40,857 | 36,778 |
| 2014 | 104,351 | 47,112 | 18,391 | 42,032 | 37,596 |
| 2015 | 115,123 | 50,285 | 18,648 | 42,658 | 38,374 |
| 2016 | 118,126 | 53,459 | 18,905 | 45,335 | 39,152 |

| | | | | | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 2017 | 125,782 | 56,633 | 19,162 | 43,791 | 39,929 |
| 2018 | 128,034 | 59,807 | 19,419 | 46,002 | 40,707 |
| 2019 | 134,287 | 62,981 | 19,676 | 47,194 | 41,485 |
| Growth | 5.85 | 6.59 | 1.46 | 2.94 | 2.028 |

Sumber: USDA, 2014. Diolah

Untuk kedelai yang dikonsumsi dalam negeri, sebagian besar digunakan dalam bentuk *crush*. Seperti halnya Amerika Serikat, Brazil tidak menggunakan kedelai dalam bentuk biji, berbeda dengan Indonesia yang menggunakan biji kedelai untuk tempe, tahu dan tauco. Hal ini mencerminkan bahwa industri pangan yang menggunakan tepung kedelai sebagai bahan baku berkembang pesat di Brazil.

Untuk mengamankan persediaan, Brazil melakukan stock yang cukup signifikan, yaitu rata-rata 43 persen dari konsumsi dalam negeri. Dengan stock yang cukup tinggi, memungkinkan Brazil terhindar dari krisis bahan baku untuk industri pangan olahan kedelai.

China sebagai negara konsumen kedelai terbesar, memenuhi sebagian besar kebutuhan dalam negerinya dari impor. Sampai dengan tahun 2019 China diproyeksikan masih mengimpor sebagian besar kedelai untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya. Hampir seluruh kedelai yang diimpor oleh China berasal dari Amerika Serikat. Selain melakukan impor yang cukup besar, China juga diproyeksikan masih melakukan stock untuk mengamankan pasokan dalam negeri (Tabel 4.5). Setidaknya pada periode 2013-2019 China diproyeksikan membuat *stock* kedelai rata-rata 25 persen dari konsumsi dalam negeri per tahun. Dengan *stock* ini, China mempunyai cadangan untuk konsumsi kedelai dalam negeri selama 3 bulan, sehingga China bisa keluar dari krisis kedelai untuk bahan baku industri pangan.

Tabel 4.5 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di China, 2013-2019

| Year | Total Supply | Import | End Stock | Dom Cons | Crush |
|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 2013 | 97,717 | 65,115 | 19,129 | 79,305 | 68,111 |
| 2014 | 104,788 | 79,747 | 23,306 | 89,904 | 77,544 |
| 2015 | 110,748 | 78,283 | 23,907 | 97,096 | 84,380 |
| 2016 | 114,067 | 78,689 | 23,209 | 101,345 | 87,942 |
| 2017 | 116,336 | 85,733 | 21,776 | 105,946 | 92,632 |
| 2018 | 125,182 | 89,246 | 28,696 | 108,078 | 94,929 |
| 2019 | 136,267 | 107,261 | 32,873 | 119,927 | 105,543 |
| Growth | 5.70 | 8.67 | 9.44 | 7.14 | 7.57 |

Sumber: USDA, 2014. Diolah

Untuk konsumsi dalam negeri, sekitar 87 persen konsumsi kedelai dalam negeri dalam bentuk *crush*. Seperti halnya Amerika Serikat dan Brazil, China juga tidak mengkonsumsi kedelai dalam bentuk biji, melainkan dalam bentuk kedelai giling yang kemudian diolah dalam industri pangan, terutama untuk minyak kedelai. Bungkil kedelai (*soybean meal*) yang dihasilkan dari pabrik minyak digunakan untuk bahan baku pakan.

Selama lebih dari dua dekade pemerintah China berhasil mendatangkan investor asing untuk melakukan usaha pengolahan kedelai, terutama *crushing industry*. Pemerintah China memberi berbagai kemudahan, seperti potongan pajak penghasilan, potongan sewa lahan dan sebagainya bagi investor asing, sehingga industri pengolahan kedelai berkembang pesat. Bungkil kedelai yang dihasilkan dari *crushing* industri cukup memadai untuk menopang perkembangan industri peternakan di China, khususnya babi dan unggas. Pesatnya perkembangan industri pengolahan kedelai dan industri peternakan menyebabkan impor kedelai China masih akan meningkat, setidaknya sampai tahun 2019.

Berbeda dengan China, konsumsi dalam negeri kedelai di Jepang diproyeksikan terus menurun. Oleh karena itu, impor kedelai Jepang juga diproyeksikan akan menurun, setidaknya sampai tahun 2019. Di tengah pesatnya perkembangan kedelai produk rekayasa genetik (PRG), Jepang konsisten tidak akan mengkonsumsi kedelai PRG, karena pertimbangan kesehatan. Dengan kata lain, Jepang hanya mengimpor kedelai Non-PRG yang sudah mulai langka. Sebagai negara net importir, pasar kedelai Jepang menjadi sangat unik, yaitu hanya mengimpor dan mendistribusikan kedelai Non-PRG.

Permasalahannya ialah bahwa negara-negara produsen kedelai sangat giat mengembangkan kedelai PRG, karena biaya produksinya lebih rendah dengan produktivitas yang lebih tinggi (Yamaura, 2008). Hampir seluruh tanaman kedelai Non-PRG dikonversi menjadi tanaman kedelai PRG. Hanya Amerika Serikat yang masih menanam kedelai Non-PRG sekitar 9 persen dari seluruh tanamannya, untuk diekspor ke Jepang. Sebagian kecil kedelai Non-PRG yang dibutuhkan Jepang diperoleh dari Canada dan China. Kondisi ini membuat kedelai Non-PRG makin langka di pasar internasional. Sehingga menyulitkan bagi Jepang untuk memperoleh kedelai Non-PRG dalam volume yang dibutuhkan. Kuat dugaan bahwa kelangkaan kedelai Non-PRG di pasar dunia ini yang menyebabkan terus meningkatnya harga kedelai dan menurunnya impor dan konsumsi kedelai di Jepang (Tabel 4.5 Sampai dengan tahun 2019 konsumsi dan impor kedelai Jepang diproyeksi terus menurun, seperti disajikan pada Tabel 4.6).

Tabel 4.6 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai di Japan, 2013-2019

| Year | Import | End Stock | Dom Cons | Crush | Food Use | Total Supply |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 2013 | 2,827 | 187 | 3,010 | 1,918 | 924 | 3,193 |
| 2014 | 2,726 | 179 | 2,904 | 1,833 | 950 | 3,082 |
| 2015 | 2,628 | 174 | 2,802 | 1,751 | 933 | 2,975 |
| 2016 | 2,534 | 169 | 2,704 | 1,673 | 928 | 2,872 |
| 2017 | 2,443 | 164 | 2,609 | 1,599 | 930 | 2,772 |
| 2018 | 2,355 | 158 | 2,517 | 1,528 | 889 | 2,676 |
| 2019 | 2,270 | 153 | 2,429 | 1,460 | 889 | 2,583 |
| Growth | -3.59 | -3.29 | -3.51 | -4.45 | -0.64 | -3.47 |

Sumber: USDA, 2014. Diolah

Di Indonesia, jika tidak ada terobosan kebijakan yang signifikan untuk memberi insentif pada petani kedelai, maka fenomena penurunan produksi selama dua dekade terakhir diproyeksikan masih akan berlangsung, setidaknya sampai tahun 2019. Selama periode 2013-2019, produksi kedelai Indonesia diproyeksikan masih menurun rata-rata 1,49 persen per tahun. Di sisi lain, konsumsi dalam negeri (*domestic consumption*) diproyeksikan terus meningkat rata-rata 1,73 persen per tahun. Peningkatan konsumsi dalam negeri menyebabkan peningkatan impor rata-rata 3,57 persen per tahun, seperti disajikan pada Tabel 4.7.

Tabel 4.7 Proyeksi pasokan dan konsumsi kedelai Indonesia, 2013-2019

| Year | Production | Import | Dom Conspt | End Stocks | Food Use | Tot Supply |
|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------|----------------|----------------|
| 2013 | 581 | 1,984 | 2,478 | 61 | 2,451 | 2,593 |
| 2014 | 605 | 2,027 | 2,503 | 58 | 2,476 | 2,625 |
| 2015 | 590 | 2,111 | 2,551 | 56 | 2,527 | 2,676 |
| 2016 | 576 | 2,196 | 2,600 | 54 | 2,577 | 2,727 |
| 2017 | 561 | 2,280 | 2,648 | 51 | 2,628 | 2,778 |
| 2018 | 546 | 2,364 | 2,697 | 49 | 2,679 | 2,829 |
| 2019 | 531 | 2,449 | 2,746 | 47 | 2,730 | 2,880 |
| Rataan | 570.00 | 2201.57 | 2603.29 | 53.71 | 2581.14 | 2729.71 |
| Growth | -1.49 | 3.57 | 1.73 | -4.25 | 1.81 | 1.76 |

Sumber: USDA, 2014. Diolah

Cadangan akhir tahun (*ending stock*) kedelai nasional selain sangat kecil, yaitu kurang dari 2 persen terhadap total pasokan, volumenya pun terus menurun rata-rata 4,25 persen per tahun. Hal ini mencerminkan bahwa cadangan yang sudah kecil terus berkurang, karena digunakan untuk mencukupi konsumsi dalam negeri. Kondisi ini juga mencerminkan makin

rentannya Indonesia terhadap krisis kelangkaan kedelai yang menyebabkan harga dalam negeri meningkat tajam, seperti yang sering terjadi selama ini.

Di Indonesia tidak ada industri penggilingan dan pemerasan kedelai (*crushing industry*) untuk menghasilkan minyak kedelai dan bungkil kedelai. Hampir semua biji kedelai diolah menjadi tempe, tahu, tauco, kecap, snack kedelai dan produk olahan lain. Oleh karena itu, 100 persen kebutuhan bungkil kedelai untuk bahan pakan ternak dipenuhi dari impor.

4.3. Kebijakan Perdagangan Kedelai Beberapa Negara Eksportir dan Importir Utama

Pemain besar dalam perdagangan kedelai dunia adalah Amerika Serikat, Brazil dan Argentina sebagai negara eksportir, serta China, Belanda dan Jepang sebagai negara importir. Dalam kajian ini diungkapkan kebijakan perdagangan kedelai dari dua contoh negara eksportir (Amerika Serikat dan Brazil) serta dua contoh negara importir (China dan Jepang). Selain itu, juga diungkapkan berbagai program dan kebijakan perkedelaaian Indonesia, terutama dalam upaya mengurangi ketergantungan pada impor kedelai dan stabilisasi harga kedelai.

a. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat kedelai memainkan peran yang sangat strategis bagi perekonomian negara adidaya tersebut. Menurut Soygrowers (2013), pangsa kedelai dan produk turunannya mencapai 41 persen dari seluruh nilai ekspor hasil pertanian Amerika Serikat. Hasil studinya menunjukkan bahwa tiap satu miliar dollar dari ekspor hasil pertanian menciptakan lapangan kerja bagi 8.000 tenaga kerja, dan berkontribusi sekitar 1,36 miliar dollar bagi aktivitas ekonomi di negara ini. Secara keseluruhan, ekspor hasil pertanian di Amerika Serikat menciptakan lapangan kerja bagi 1,1 juta tenaga kerja dan memberi tambahan sebesar 184 miliar dollar bagi aktivitas ekonomi. Kerjasama kemitraan sektor publik dengan swasta, yaitu antara petani kedelai, industri pengolahan kedelai, dan pemerintah Amerika Serikat telah menciptakan pertumbuhan yang sangat signifikan dalam perekonomian negara ini. Oleh karena itu, pemerintah Amerika Serikat secara serius memberi bantuan (*support*) bagi sistem produksi dan perdagangan kedelai, terutama untuk ekspor.

Dalam upaya mendorong industri kedelai, Amerika Serikat mempunyai asosiasi kedelai yang disebut *American Soybean Association (ASA)* yang memfasilitasi petani dan eksportir kedelai dalam menjalankan usahanya. Sasaran dari asosiasi ini adalah untuk menjadikan

kedelai dan produk turunannya mempunyai akses yang baik di pasar internasional dan harus kompetitif dalam hal harga, kualitas, dan ketersediaan pasokan untuk ekspor. Berbagai upaya dilakukan untuk mencapai sasaran tersebut. Pada tahun 2012, program pengembangan ekspor (*export development program*) yang diimplementasikan dalam bentuk *Market Access Program (MAP)* dan *Foreign Market Development Program (FMD)* telah menciptakan rekor pasar ekspor senilai 137 miliar dollar (Soygrowers, 2013).

Asosiasi ini mendorong *Congress* Amerika dan *Foreign Agriculture Service (FAS)* dari USDA untuk membantu membiayai investasi dalam pengembangan pasar ekspor serta memberi respon yang cepat terhadap semua peluang yang ada di pasar internasional. ASA mendesak *Congress* dan pemerintah untuk secara proaktif menyediakan program kredit untuk memperluas pasar ekspor kedelai dan produk turunannya, dimana ASA menjadi penjamin kredit ekspor tersebut. ASA juga membantu program pengembangan ekspor hasil peternakan dan perikanan melalui penyediaan bungkil kedelai sebagai bahan baku pakan dan pembuatan standar nasional dan internasional dalam hal batas maksimum kandungan residu untuk ekspor ternak dan produk ternak di pasar internasional. Berkenaan dengan persaingan mutu produk, ASA membantu produsen kedelai melakukan *grading, labeling*, dan sistem pemasaran sebagai kompensasi bagi produsen untuk menjual kedelai yang bermutu tinggi, dengan kadar air 13 persen dan kadar kotoran hanya 1 persen. ASA selalu berkomunikasi dengan produsen kedelai untuk mengantisipasi persyaratan standar mutu yang diminta oleh pasar internasional.

Dalam kebijakan perdagangan, ASA membantu mengatasi hambatan (*barriers*) untuk perdagangan internasional kedelai dan produk turunannya, serta produk ternak dan perikanan. ASA juga melindungi produsen kedelai Amerika dari hambatan perdagangan yang dibuat oleh bangsa lain yang mengimpor dan mengkonsumsi kedelai, produk turunannya, dan produk ternak dan perikanan dari Amerika Serikat (Soygrowers, 2013). Dengan kata lain, bahwa ASA mempunyai peran yang sangat besar dan melakukan berbagai upaya dalam melindungi petani kedelai Amerika Serikat, agar tetap menjadi produsen dan eksportir kedelai terbesar di dunia. Data FAO menunjukkan bahwa sampai saat ini Amerika Serikat masih mendominasi pasar ekspor kedelai dunia dengan pangsa pasar 44,3 persen dari seluruh ekspor kedelai dunia. Kompetitor potensial yang perlu diwaspadai oleh Amerika Serikat adalah Brazil yang saat ini mempunyai kerjasama perdagangan kedelai dengan China. Pengaruh dari hubungan perdagangan China-Brazil ini memiliki implikasi penting bagi Amerika Serikat. Sebab, Amerika Serikat mengekspor sebagian besar kedelainya ke China. Hal yang sama juga dilakukan oleh Brazil.

Untuk memacu pertumbuhan ekonomi, Amerika Serikat masih membutuhkan peluang baru, terutama perdagangan dengan negara-negara berkembang. Pada saat hubungan politik dengan China dan Rusia yang memperdebatkan masalah Suriah, Iran, dan Korea Utara, Amerika Serikat harus mengambil segala upaya untuk memperkuat hubungan dengan Brazil dan mengamankan sahamnya di negara Amerika Selatan yang ekonominya sedang tumbuh ini (Kinsman, 2012).

Upaya yang gigih dari Amerika Serikat melindungi produsen dan eksportir kedelai, telah berhasil mempertahankan negaranya sebagai negara produsen dan eksportir kedelai terbesar di dunia. Ke depan, ancaman Brazil sebagai kompetitor utama dalam ekspor kedelai diperkirakan akan makin berat. Proyeksi pertumbuhan produksi dan ekspor kedelai Brazil cukup tinggi dan melampaui pertumbuhan produksi dan ekspor kedelai dari Amerika Serikat. Mulai tahun 2015, ekspor kedelai dari Brazil diproyeksikan melampaui ekspor kedelai dari Amerika Serikat, sehingga sejak itu Brazil diproyeksikan akan menjadi eksportir kedelai terbesar di dunia, meskipun produksinya belum melampaui Amerika Serikat.

b. Brazil

Seperti telah diuraikan di atas bahwa Brazil merupakan negara produsen dan eksportir kedelai terbesar kedua setelah Amerika Serikat. Brazil menjalin kerjasama kemitraan perdagangan internasional (terutama kedelai) dengan China. Kerjasama ini cukup menarik perhatian Amerika Serikat yang selama ini mempunyai pangsa ekspor kedelai yang tinggi ke China. Sebab China adalah negara importir kedelai terbesar di dunia. Data FAO menunjukkan bahwa China mengimpor 48 persen dari total impor kedelai dunia. Pertumbuhan ekonomi China yang cepat sangat memengaruhi perkembangan Brazil sebagai negara yg ekonominya baru berkembang. Brazil adalah negara terbesar di Amerika Selatan dengan luas lahan (lebih besar dari daratan Amerika Serikat) dan memiliki jumlah penduduk terbesar kelima di dunia. Volume perdagangan antara Brazil dan China telah berkembang selama dekade terakhir, dengan ekspor Brazil ke China tumbuh 46,9 % per tahun dan China menggantikan Amerika Serikat sebagai mitra dagang terbesar Brazil pada tahun 2009 (Kinsman, 2012).

Dalam berbagai industri, dampak dari hubungan perdagangan ini terlihat lebih baik daripada industri pertanian di Brazil. Khusus untuk kedelai, pada tahun 2009 lebih dari 31% dari total ekspor kedelai Brazil diekspor ke China. Yang menarik adalah bahwa komoditas yang serbaguna ini sangat berperan dalam memenuhi tuntutan ekonomi modern. Kedelai dan beberapa produk derivatifnya yang digunakan dalam berbagai produk makanan termasuk susu kedelai, tahu, *shortening*, *margarine*, minyak goreng, dan *salad dressing*,

dinilai merupakan sumber protein nabati, minyak, dan serat yang lebih sehat daripada protein dan lemak hewani, untuk diet banyak orang di seluruh dunia. Selain itu, kedelai juga digunakan dalam industri cat, pernis, tinta cetak, susu bayi, dan pakan ternak. Pesatnya peningkatan permintaan kedelai di China merupakan peluang pasar yang sangat besar bagi ekspor kedelai dari Brazil.

Brazil membutuhkan hubungan internasional yang kuat untuk melanjutkan pertumbuhan ekonominya. Sejak 2009, China menjadi mitra dagang (terutama untuk ekspor kedelai) yang sangat penting bagi Brazil. Meskipun demikian, dampak nyata dari penjualan ke China mulai dipertanyakan oleh para pemimpin Brazil. Dalam perdagangan bilateral ini hampir 84% dari ekspor Brazil ke China berupa produk primer sebagai bahan baku industri. Sebaliknya, 98% dari ekspor China ke Brazil adalah produk manufaktur (olahan) yang dapat merugikan sektor industri Brazil. Perdagangan yang tidak seimbang ini disinyalir menyerupai hubungan neokolonial antara Brazil dengan China. Perusahaan China bahkan telah mengambil langkah lebih jauh untuk secara langsung mengontrol produksi kedelai dengan membeli lahan yang luas di pedesaan Brazil. Pendekatan agresif ini dilakukan China untuk meningkatkan luas areal produksi kedelai, sekaligus mengawasi produksi kedelai di Brazil. Keadaan ini telah mendorong pemerintah Brazil untuk mereformasi kebijakan untuk membatasi kepentingan asing dalam mengendalikan sumberdaya alam yang berharga di Brazil.

Hubungan perdagangan China-Brazil sangat memengaruhi hubungan Amerika Serikat dengan Brazil. Hubungan kedua negara produsen dan eksportir kedelai ini sempat tegang selama bertahun-tahun atas berbagai isu, termasuk program nuklir Iran. Brazil secara konsisten menunjukkan kemerdekaannya dari negara adidaya ini. Kerentanan Brazil tertuju ke China sebagaimana dibuktikan oleh perdagangan yang tidak seimbang yang kemungkinan akan menyebabkan Brazil merevaluasi hubungan dagangnya dengan Amerika Serikat.

c. China

Kedelai telah ditanam di wilayah Timur China sekitar 3000 tahun lalu. Namun penanaman kedelai tidak berlanjut menjelang Perang Dunia II. Setelah Perang Dunia II, kedelai mulai ditanam lagi bersamaan dengan gandum, padi, dan jagung, dimana keempat komoditas ini merupakan komoditas unggulan yang sangat dibutuhkan dunia (Brown, 2013). Sebelum pertengahan 1990-an, China adalah salah satu negara net-ekportir kedelai di dunia selain Amerika Serikat, Brazil dan Argentina. Pesatnya pertumbuhan industri pangan, terutama penggilingan dan pemerasan (*crushing*) kedelai di China menyebabkan China

dengan cepat berubah dari negara net eksportir menjadi negara net-importir terbesar di dunia (INAI, 2008). Pabrik *crushing* kedelai di China semula berada di daerah-daerah pusat produksi kedelai di Timur Laut dan dataran Utara China. Sejak akhir 1990-an, industri *crushing* ini berkembang pesat di wilayah pantai China. Pengembangan pabrik-pabrik penggilingan kedelai ini tersebar di wilayah pantai (terutama di dekat pelabuhan) dengan harapan lebih mudah mengakses kedelai impor melalui jalur laut. Selain itu, pabrik-pabrik penggilingan yang sudah ada juga berupaya memperbesar pabrik untuk meningkatkan kapasitas produksinya. Pabrik-pabrik penggilingan kedelai yang tersebar di pantai China menggantungkan kebutuhan kedelainya pada kedelai impor dari Amerika Serikat dan Amerika Selatan.

Jumlah penduduk yang mencapai 1,3 miliar membutuhkan pangan berbahan kedelai dan hasil ternak yang cukup besar melampaui kemampuan China dalam memproduksi kedelai. Menurut INAI (2008) permintaan terhadap minyak kedelai untuk pangan dan bungkil kedelai untuk pakan ternak merupakan kekuatan penghela (*driving force*) dari pesatnya perkembangan industri *crushing* di China. Hal ini yang menyebabkan China menjadi importir kedelai terbesar di dunia. Data FAO menunjukkan bahwa selama dekade terakhir rata-rata 48 persen dari total kedelai yang diperdagangkan di pasar internasional tiap tahun diserap oleh China. Bahkan Brown (2013) lebih drastis mengungkapkan bahwa hampir 60 persen dari semua kedelai yang memasuki pasar internasional masuk ke China. Amerika Serikat menjadikan China sebagai negara tujuan utama ekspor kedelainya. Perlu diingat bahwa China juga menjalin kerjasama perdagangan dengan negara-negara selain Amerika Serikat. Sementara itu, kekayaan China, militer, dan pengaruh internasionalnya terus tumbuh. Pertumbuhan ini sangat berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi negara-negara mitra dagangnya seperti Amerika Serikat dan Brazil. Bahkan China dapat menggantikan posisi Amerika Serikat sebagai mitra dagang bagi Brazil. Peningkatan jumlah penduduk dan perbaikan ekonomi China telah menyebabkan peningkatan dramatis dalam permintaan kedelai untuk memberi makan penduduk dan ternak di China serta sebagai bahan baku untuk mendukung proses manufaktur di China (Kinsman, 2012).

Kebijakan pemerintah China juga sangat kondusif dalam menciptakan iklim usaha yang baik terutama dalam memfasilitasi perkembangan industri pengolahan kedelai. Berbagai program kebijakan pemerintah China diluncurkan. Kebijakan yang paling populer pada tahun 1991 adalah perlakuan istimewa berupa keringanan pajak penghasilan bagi investor asing yang berinvestasi dalam industri penggilingan kedelai (*crushing industry*) di China. Sebagai contoh, perusahaan asing yang berinvestasi dalam industri pengolahan

kedelai di China hanya membayar pajak 15 persen, jauh lebih rendah daripada perusahaan dalam negeri yang membayar pajak 33 persen untuk bidang usaha yang sama. Lebih istimewa lagi, bagi perusahaan asing yang bersedia (melalui kontrak) beroperasi lebih dari 10 tahun, dibebaskan dari pajak penghasilan pada dua tahun pertama setelah menghasilkan keuntungan, dan hanya membayar pajak 15 persen pada tahun ketiga sampai kelima. Kebijakan ini memainkan peran yang sangat penting dan telah berhasil menarik investor asing datang untuk berinvestasi dalam *soybean crushing industry* di China. Sejak diberlakukannya kebijakan keringanan pajak penghasilan ini, industri pengolahan kedelai oleh investor asing di China berkembang dengan pesat, melampaui perkembangan investasi dalam negeri. Pada akhirnya investor asing menguasai *crushing industry* di China.

Pada tahun 1995, pemerintah China mengeluarkan pedoman investasi industri bagi investor asing (*Industry Investment Guideline for foreign investors*). Salah satu keuntungan dari *guideline* tersebut bagi investor asing adalah bahwa investor asing dibebaskan dari tarif impor dan pajak pertambahan nilai untuk peralatan industri (*machinery*) yang mereka impor dari negara lain ke China. Selain itu, jika investor asing membeli peralatan industri buatan China, mereka juga dibebaskan dari pajak pertambahan nilai dari alat. Semua kebijakan ini menarik bagi investor asing untuk datang dan berinvestasi di bidang *crushing industry* yang bahan bakunya diperoleh melalui impor. Bagi pemerintah China, mengimpor kedelai untuk diolah menjadi minyak, bungkil kedelai dan produk olahan kedelai lainnya, berkontribusi nyata bagi pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja bagi rakyat China. Oleh karena itu, pemerintah China tidak ragu-ragu dalam memberikan insentif bagi perusahaan asing, termasuk memberi potongan sewa lahan, asuransi pinjaman Bank, dan perpanjangan keringanan pajak penghasilan.

Untuk mendorong investasi dalam negeri, pada tahun 2002 pemerintah China meluncurkan program pembebasan pajak penghasilan selama tiga tahun bagi perusahaan dalam negeri terpilih yang bergerak dalam pengolahan hasil pertanian, termasuk pengolahan kedelai berskala besar. Untuk memenuhi syarat kualifikasi, perusahaan harus dinilai oleh Komisi Industrialisasi Pertanian Nasional (*National Agricultural Industrialization Commission*) dan memenuhi syarat sebagai salah satu pemain utama (*leading players*). Banyak perusahaan penggilingan kedelai dalam negeri yang berskala besar memenuhi syarat dan mendapat manfaat (*benefit*) dari kebijakan ini dalam memperbesar skala usaha pengolahan kedelainya.

Pada tahun 2008 pemerintah China mengeluarkan undang-undang pajak penghasilan yang menyamakan pajak pendapatan dari investor asing dan dalam negeri. Dalam undang-

undang yang baru, semua pengusaha, baik pengusaha asing maupun dalam negeri, harus membayar pajak 25 persen dari pendapatannya. Namun undang-undang pajak yang baru ini mempunyai masa transisi lima tahun, sehingga pengusaha asing masih menikmati keringanan pajak seperti peraturan lama selama lima tahun sejak dikeluarkan undang-undang yang baru (INAI, 2008). Kehadiran undang-undang baru ini tidak membuat investor asing menghentikan bisnisnya dalam crushing industry, sehingga sampai saat ini industri ini masih berjalan lancar dan tetap menjadikan China sebagai importir kedelai terbesar di dunia.

Berkembang pesatnya industri peternakan di China mengharuskan mereka menyediakan bungkil kedelai yang terus meningkat. Ahli nutrisi peternakan menemukan bahwa mencampur 1 bagian bungkil kedelai dengan 4 bagian biji-bijian (*grain*), biasanya jagung, dalam formula pakan akan meningkatkan efisiensi ternak dalam mengkonversi pakan menjadi protein hewani. Oleh karena itu, peningkatan permintaan terhadap produk ternak (susu, daging, dan telur) akan meningkatkan permintaan bungkil kedelai sebagai bahan pakan utama. Sebagai contoh, pada tahun 1995 China memproduksi 14 juta ton kedelai, tetapi juga mengonsumsi 14 juta ton. Pada tahun 2011, China masih memproduksi 14 juta ton kedelai, tetapi kebutuhan kedelai untuk industri pangan dan pakan sebesar 70 juta ton. Ini berarti bahwa pada tahun tersebut China masih harus mengimpor sebanyak 56 juta ton. Ke depan, impor kedelai China diperkirakan akan terus meningkat. Sebab hampir tidak mungkin memproduksi kedelai sebanyak yang dibutuhkan oleh China, karena keterbatasan lahan. Setidaknya selama periode 2013-2019, impor kedelai China diproyeksikan masih meningkat rata-rata 8,67 persen per tahun. Brown (2013) mengungkapkan bahwa jika China memaksakan memproduksi 70 juta ton kedelai, maka akan terjadi pengalihan fungsi lahan, dimana 1/3 lahan untuk tanaman biji-bijian lain akan terkonversi ke tanaman kedelai. Hal ini akan menyebabkan China harus mengimpor sekitar 160 juta ton biji-bijian (*grain*) lain.

Menurut Brown (2013), bahwa peningkatan volume impor kedelai yang cukup tajam di China telah berkontribusi mengubah struktur pertanian di negara-negara Barat. Sebagai contoh, Amerika Serikat saat ini lebih memprioritaskan tanaman kedelai daripada gandum. Di Brazil, tanaman kedelai tiga kali lebih luas daripada tanaman biji-bijian lainnya. Di Argentina, tanaman kedelai hampir dua kali lebih luas daripada seluruh tanaman biji-bijian lainnya, sehingga negara ini hampir menerapkan kedelai monokultur.

Permasalahan yang dihadapi dunia adalah bahwa selama ini peningkatan produksi kedelai sebagian besar diperoleh dari perluasan areal tanam, dan hanya sebagian kecil dari

peningkatan produktivitas. Permasalahan yang krusial adalah bahwa lahan di berbagai negara sudah makin terbatas. Sudah sangat sulit mencari lahan untuk tanaman kedelai guna memenuhi kebutuhan yang terus meningkat? Amerika Serikat telah menggunakan hampir seluruh lahan pertaniannya. Hampir tidak ada lagi peluang untuk memperluas tanaman kedelai. Jika tanaman kedelai diperluas, maka akan mengurangi areal tanam untuk tanaman lainnya. Di Brazil hanya ada lahan di lembah Amazon atau di gurun Cerrado di Selatan Brazil. Kelestarian hutan di Amazone sangat tergantung pada penertiban dan pencegahan penggunaan lahan untuk tanaman kedelai (Brown, 2013). Demikian juga Argentina yang hampir semua lahan pertaniannya sudah digunakan untuk berbagai tanaman.

d. Jepang

Berbeda dengan kebanyakan negara yang mengkonsumsi kedelai hasil Produk Rekayasa Genetik (PRG) atau Genetically Modified (GM) Soybean, maka Jepang hanya mengkonsumsi kedelai Non-PRG atau Non-GM Soybeans untuk pangan olahan. Lebih dari 80 persen kedelai Non-PRG ini diimpor dari Amerika Serikat, Canada dan China. Jepang sejak lama sangat menaruh perhatian terhadap pangan sehat. Salah satu bahan makanan yang dipandang sehat sebagai sumber protein, serat, dan lemak nabati adalah kedelai Non-PRG. Berbagai jenis makanan yang sangat disukai oleh masyarakat Jepang seperti: tahu (tofu), miso, shoyu, yuba, natto, aburaage, irimame dan sebagainya dibuat dari kedelai (Spacey, 2014). Diantara berbagai jenis makanan yang dibuat dari kedelai, tahu (tofu) adalah yang paling populer di kalangan masyarakat Jepang.

Menurut (Yamaura, 2008), masalah yang dihadapi Jepang ialah bahwa sekitar 70 persen kedelai yang dikonsumsi oleh Jepang diimpor dari Amerika Serikat. Di sisi lain, di Amerika Serikat lebih dari 90 persen kedelai yang ditanam adalah produk rekayasa genetik (PRG). Demikian juga negara-negara produsen kedelai lainnya seperti Brazil dan Argentina, mengikuti jejak Amerika Serikat mengganti kedelai Non-PRG dengan kedelai PRG. Pertimbangan mengganti kedelai Non-PRG dengan PRG ialah bahwa biaya produksi kedelai PRG lebih rendah dan produktivitasnya lebih tinggi. Ke depan, negara-negara yang menghendaki petaninya menanam kedelai Non-PRG harus memberikan insentif sebagai kompensasi dari tingginya biaya produksi dan lebih rendahnya produktivitas kedelai Non-PRG.

Sejak akhir 1990-an, tersebar secara luas rasa ketakutan di kalangan masyarakat Jepang dengan makanan yang mengandung kedelai PRG. Sejak itu, mereka bertekad untuk tidak mengkonsumsi makanan dari kedelai PRG. Masyarakat Jepang bersedia membayar lebih mahal makanan yang dibuat dari kedelai Non-PRG. Untuk memenuhi permintaan

konsumen dalam negerinya, Jepang hanya mengimpor kedelai Non-PRG untuk kebutuhan industri makanan di negaranya. Dengan demikian, pasar kedelai di Jepang menjadi sangat unik, yaitu khusus memproduksi, mengimpor dan mendistribusikan kedelai Non-PRG (Yamaura, 2008).

Sifat pasar yang unik ini menjadikan Jepang sebagai satu-satunya negara di dunia yang hanya mengimpor kedelai Non-PRG, sedangkan negara eksportirnya antara lain adalah Amerika Serikat, Canada, dan China. Oleh karena itu, Yamaura (2008) mengategorikan struktur pasar impor kedelai Non-PRG Jepang sebagai monopsoni, sedangkan tiga negara eksportirnya sebagai kekuatan oligopoli. Secara teoritis, pada struktur pasar yang monopsoni pembeli mempunyai kekuatan yang lebih besar daripada penjual dalam mengendalikan harga. Kekuatan tersebut melampaui kekuatan pembeli pada struktur pasar oligopsoni. Sebaliknya pada pasar monopoli, kekuatan penjual lebih besar dari pada pembeli. Kekuatan tersebut melampaui kekuatan penjual pada struktur pasar oligopoli. Hasil penelitian Yamaura (2008) menggunakan model partial equilibrium menunjukkan bahwa pada kasus pasar kedelai Non-PRG, ekportir Amerika Serikat mempunyai kekuatan pasar yang lebih besar daripada importir Jepang. Hal ini ditunjukkan oleh margin pasar ekportir Amerika Serikat yang sekitar 22 persen, sementara margin pasar untuk importir Jepang hanya 4 persen. Ini berarti bahwa importir Jepang harus membayar lebih tinggi untuk kedelai Non-PRG dari Amerika Serikat. Hal ini juga berarti bahwa konsumen Jepang harus membayar makanan yang dibuat dari kedelai Non-PRG dengan harga yang lebih tinggi. Jika struktur pasar kedelai Non-PRG bersaing sempurna, Jepang bisa menghentikan impornya dari Amerika Serikat dan beralih mengimpor dari negara lain. Masalahnya ialah bahwa tidak mudah memperoleh kedelai Non-PRG dari pasar internasional, karena negara-negara produsen lain juga sudah mengembangkan kedelai PRG menggantikan kedelai Non-PRG.

Makna yang dapat diambil dari kasus pasar kedelai Jepang ialah bahwa impor kedelai Jepang tidak berpengaruh signifikan terhadap pasar kedelai internasional. Sebab pasar impor kedelai Jepang bersifat unik, yaitu khusus untuk kedelai Non-PRG yang volumenya sangat kecil dibandingkan volume pasar internasional kedelai yang umumnya PRG. Hanya Amerika Serikat yang bisa memasok kedelai Non-PRG dalam jumlah yang dibutuhkan oleh Jepang. Negara-negara lain seperti Canada dan China hanya memasok sebagian kecil.

e. Indonesia

Di Indonesia, kedelai merupakan salah satu komoditas yang saat ini mendapat prioritas pengembangan untuk mencapai swasembada. Bahkan Menteri Pertanian

mencanangkan swasembada kedelai pada tahun 2014, yang tertuang dalam empat sukses Pembangunan Pertanian. Pada tahun 2011 Pemerintah menargetkan produksi kedelai sebesar 1,56 juta ton. Namun data FAO menunjukkan bahwa capaian produksi pada tahun tersebut hanya 0,85 juta ton pada luas 0,62 juta ha. Fauziah, (2013) juga melaporkan bahwa produksi kedelai tahun 2011 sebesar 0,85 juta ton, sementara kebutuhan dalam negeri sebesar 2,12 juta ton. Bahkan menurutnya tahun 2012 produksi dalam negeri turun menjadi 0,73 juta ton, sedangkan kebutuhan mencapai 2,28 juta ton. Data USDA (2014) menunjukkan bahwa produksi kedelai tahun 2013 hanya mencapai 620 ribu ton dengan luas panen sekitar 450 ribu ha. Dengan kebutuhan sebesar 2.52 juta ton, maka impor kedelai tahun 2013 mencapai 1,90 juta ton atau sekitar 75,40 persen dari total kebutuhan dalam negeri.

Namun demikian, pemerintah masih tetap berupaya untuk meningkatkan produksi guna mengurangi ketergantungan pada impor. Berbagai program diluncurkan, mulai dari Gerakan Khusus (Gersus) Kedelai, di tahun 1980-an, Gema Palagung sampai program bantuan benih unggul pasca tahun 2000-an untuk mencapai tujuan swasembada. Sampai saat ini belum terlihat adanya gairah petani untuk memperluas tanaman kedelai, mendekati luas tanaman pada tahun 1992. Ketidak-pastian harga menjadi salah satu kendala kurangnya minat petani bertanam kedelai, sehingga Indonesia masih sangat tergantung pada kedelai impor.

Untuk menanggulangi kendala di atas, pemerintah belakangan ini telah mulai menaruh perhatian besar terhadap stabilitas harga kedelai. Seperti halnya untuk gabah dan beras yang mempunyai harga pembelian pemerintah (HPP), pemerintah juga telah meluncurkan berbagai kebijakan, mulai dari regulasi impor kedelai, harga jual kedelai (HJK) sampai harga beli kedelai di tingkat petani dalam rangka stabilisasi harga kedelai (SHK). Pada bulan Mei 2013, pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan, diantaranya Perpres Nomor 32 Tahun 2013 tentang Penugasan Perum Bulog untuk Pengamanan Harga dan Prenyaluran Kedelai. Selain itu, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan juga mengeluarkan Permendag Nomor 23/M-DAG/PER/5/2013 tentang Program Stabilitas Harga Kedelai; Permendag Nomor 24/M-DAG/PER/5/2013 tentang Ketentuan Impor Kedelai Dalam Rangka Stabilitas Harga Kedelai; Permendag Nomor 25/M-DAG/PER/6/2013 tentang Penetapan Harga Pembelian Kedelai Petani dalam rangka Program Stabilitas Harga Kedelai; Permendag Nomor 26/M-DAG/PER/6/2013 tentang Penetapan Harga Jual Kedelai (HJK) di tingkat Pengrajin Tahu/Tempe; sampai Permendag Nomor 51/M-DAG/PER/9/2013 tentang Pencabutan Permendag Nomor 23/M-DAG/PER/5/2013.

Dalam Perpres nomor 32 tahun 2013, pemerintah menugaskan kepada Perum Bulog untuk melaksanakan pengamanan harga dan penyaluran kedelai kepada pengrajin tahu/tempe. Tata cara pelaksanaan pengamanan harga dan penyaluran kedelai diatur oleh Menteri Perdagangan setelah memperhatikan pertimbangan dari Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian, dan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Dalam melaksanakan tugasnya Perum Bulog dapat bermitra dengan badan usaha milik negara (BUMN) dan/atau badan usaha lainnya dengan mengikuti tatakelola perusahaan yang baik. Perpres ini merupakan rintisan sekaligus payung hukum bagi upaya stabilisasi harga kedelai (SHK) yang diluncurkan pemerintah.

Dalam Permendag Nomor 23/M-DAG/PER/5/2013 dinyatakan bahwa program stabilisasi harga kedelai mencakup pengaturan pembelian kedelai dari petani, impor kedelai, dan penjualan kedelai kepada pengrajin tahu/tempe. Namun dalam Permendag tersebut belum dinyatakan secara tegas dan jelas berapa harga pembelian kedelai di tingkat petani (HBP) dan berapa harga jual kedelai (HJK) kepada pengrajin tahu/tempe.

Jika Permendag tersebut hanya menyatakan HBP kedelai adalah harga acuan pembelian di tingkat petani dalam program SHK, pelaksana di lapangan, dalam hal ini Perum Bulog, Koperasi dan Swasta yang terdaftar sebagai peserta program SHK, akan menghadapi kesulitan dalam menentukan harga beli di tingkat petani, karena tidak ada ketentuan harga dari pemerintah melalui Permendag. Meskipun terdapat Tim SHK lintas sektor yang bertugas menetapkan besaran HBP dan HJP, tetap masih menyulitkan pelaksana pembelian kedelai di tingkat petani, karena masih memerlukan birokrasi dan koordinasi yang di Indonesia masih tergolong tidak baik. Kondisi ini membuka peluang bagi pelaksana pembelian kedelai petani untuk menentukan harga yang menguntungkan koperasi atau swasta pemegang IT-Kedelai. Terlebih lagi kalau pembeliannya melalui pedagang pengumpul atau pedagang antara (middlemen).

Berdasarkan Permendag Nomor 24/M-DAG/PER/5/2013, yang bisa melakukan impor kedelai adalah Perum Bulog, Koperasi, dan swasta yang memiliki IT-Kedelai. Untuk mendapatkan izin impor kedelai, koperasi dan swasta pemilik IT-Kedelai tidak hanya harus melampirkan bukti penetapan sebagai IT-Kedelai, tetapi juga harus melampirkan bukti pembelian kedelai dari petani. Persyaratan ini merupakan salah satu bentuk perlindungan pada petani kedelai. Namun karena belum ada penetapan harga yang pasti, petani belum mendapat kepastian insentif untuk meningkatkan produksi kedelai.

Pada tanggal 13 Juni 2013, pemerintah melalui Kementerian Perdagangan kembali mengeluarkan Permendag Nomor 25/M-DAG/PER/6/2013, sebagai kelanjutan dari Permendag Nomor 23/M-DAG/PER/5/2013 dan Permendag Nomor 24/M-DAG/PER/5/2013 yang dikeluarkan bulan Mei 2013. Dalam Permendag Nomor 25/M-DAG/PER/6/2013, harga pembelian kedelai di tingkat petani (HBP) ditetapkan Rp 7.100 (Tujuh ribu seratus rupiah) per kg biji kering, berlaku untuk masa panen raya triwulan III periode 1 Juli sampai dengan 30 September 2013. Dengan ditetapkannya HBP kedelai, Menteri Pertanian menyatakan bahwa harga tersebut telah membuat petani mulai bergairah untuk menanam kedelai (Nastiti dan Subiyanto, 2013). Namun pada kenyataannya data USDA menunjukkan bahwa produksi kedelai tahun 2013 sama dengan produksi tahun 2011, bahkan lebih rendah daripada tahun 2010. Iswadi (2013) mengungkapkan bahwa berdasarkan survai struktur ongkos tanaman pangan (SOUT-TP 2011), harga pembelian seperti dalam Permendag Nomor 25/M-DAG/PER/6/2013 belum menguntungkan petani. Ironisnya, kenaikan harga kedelai impor dari Rp 5000 menjadi Rp 7.500 per kilogram sudah menjadi pukulan berat bagi pengrajin tahu-tempe. Di sisi lain, menurutnya harga beli Rp 7.500 per kilogram belum menguntungkan petani. Kondisi ini menyulitkan pemerintah mengambil kebijakan yang tidak merugikan petani dan konsumen kedelai dalam negeri.

Pada hari dan tanggal yang sama, Menteri Perdagangan juga mengeluarkan Permendag Nomor 26/M-DAG/PER/6/2013 tentang Penetapan Harga Penjualan Kedelai di Tingkat Pengrajin Tahu/Tempe dalam rangka Program SHK. Dalam Permendag tersebut, harga jual kedelai di tingkat pengrajin tahu/tempe ditetapkan sebesar Rp 7.450/kg, mulai berlaku tanggal 1 Juli 2013. Jika harga beli di tingkat petani Rp 7.100/kg (Permendag No. 25 tahun 2013), biaya pengadaan dan transportasi masing-masing Rp 50/kg, maka margin pedagang (koperasi/swasta) diperkirakan Rp 250/kg, atau sekitar 3,5 persen dari modal pedagang, sesuatu yang masih wajar.

Pada tanggal 31 Juli 2013, pemerintah kembali mengeluarkan Permendag Nomor 37/M-DAG/PER/7/2013 tentang Penetapan Harga Penjualan Kedelai di Tingkat Pengrajin Tahu/Tempe. Dalam Permendag tersebut, HJP Kedelai ditetapkan sebesar Rp. 7.700/kg, berlaku selama satu bulan, sampai 31 Agustus 2013. Jika setelah satu bulan belum ditetapkan HJP yang baru, maka HJP ini masih berlaku. Pada tanggal 28 Agustus 2013, pemerintah mengeluarkan Permendag Nomor 45/M-DAG/PER/8/2013 yang merupakan perubahan dari Permendag Nomor 24/M-DAG/PER/5/2013 tentang Ketentuan Impor Kedelai dalam rangka Program Stabilisasi Harga Kedelai.

Di tengah situasi harga dan pasokan kedelai yang tidak kondusif, Kementerian Perdagangan bersama para importir kedelai kembali berupaya mencari kesepakatan harga jual kedelai kepada pengrajin tahu dan tempe. Berdasarkan hasil kesepakatan tersebut, maka pada tanggal 9 September 2013 pemerintah kembali mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 49/M-DAG/PER/9/2013 tentang Penetapan Harga Penjualan Kedelai di Tingkat Pengrajin Tahu/Tempe dalam Rangka Program Stabilisasi Harga Kedelai. Dalam Permendag tersebut, harga penjualan kedelai (HJP) di tingkat pengrajin tahu-tempe ditetapkan Rp 8.490 (Delapan ribu empat ratus sembilan puluh rupiah) per kilogram. Terbitnya Permendag nomor 49/M-Dag/Per/9/2013, membuat para importir terikat dengan program Stabilisasi Harga Kedelai (SHK). Menurut Prabowo (2013), poin penting dalam SHK ialah bahwa untuk mendapatkan izin impor kedelai, importir wajib menjual kedelai impor kepada pengrajin tahu-tempe dengan harga sesuai Permendag. Selain itu, pemerintah juga mewajibkan importir menyerap kedelai dari petani dalam negeri. Tiap importir yang mengajukan izin impor kedelai harus melampirkan bukti serap kedelai dalam negeri yang disahkan oleh Kementerian Pertanian.

Lahirnya Perpres nomor 23 dan setidaknya 7 Permendag dalam rangka Program Stabilisasi Harga Kedelai (SHK) mencerminkan besarnya perhatian pemerintah saat ini terhadap upaya stabilisasi harga dan pencapaian swasembada kedelai. Namun demikian, upaya pencapaian swasembada kedelai saat ini sangat sulit dicapai. Ketidak mampuan mencapai swasembada terutama disebabkan oleh: (i) sulitnya mencari lahan yang sesuai dan dapat ditanami kedelai, (ii) lambatnya peningkatan produktivitas, (iii) kurang kompetitifnya kedelai dibandingkan dengan tanaman lain (jagung, tebu, dan sebagainya), (iv) kurangnya insentif harga bagi petani, serta (v) kebijakan bebas tarif impor yang melemahkan daya saing kedelai produksi dalam negeri. Pemerintah juga sulit menentukan kebijakan yang memenuhi kepentingan dua pihak yang berlawanan, yaitu petani sebagai produsen kedelai dan pengrajin tahu/tempe sebagai konsumen kedelai. Pemerintah juga belum mempunyai kemampuan dan keberanian mengambil kebijakan subsidi harga kedelai, dengan cara membeli dengan harga yang menguntungkan petani serta menjual dengan harga subsidi kepada pengrajin tahu/tempe yang umumnya merupakan pengusaha kecil. Jika kebijakan ini diambilpun, masih memerlukan penegakan hukum yang tegas terhadap kemungkinan penyalahgunaan kebijakan ini oleh pedagang pengejar rente.

BAB VI

PENUTUP

Indonesia merupakan negara produsen kedelai urutan ke-12, dengan pangsa produksi yang sangat kecil, yaitu hanya sekitar 0,35 persen dari produksi kedelai dunia. Tiga negara produsen utama adalah Amerika Serikat, Brazil dan Argentina dengan pangsa produksi masing-masing 34 persen, 27 persen, dan 17 persen dari produksi kedelai dunia. Sejak pertengahan periode 1970-an hingga saat ini Indonesia merupakan salah satu negara net importir kedelai. Namun pangsa impor kedelai Indonesia juga sangat kecil dibandingkan dengan China, Netherlands dan Jepang. Kecilnya pangsa produksi dan impor menyebabkan posisi tawar (bargaining power) Indonesia sangat lemah di pasar internasional.

Puncak areal dan produksi kedelai di Indonesia dicapai pada tahun 1992. Setelah tahun 1992 areal dan produksi kedelai Indonesia terus menurun hingga mencapai sepertiganya pada tahun 2012. Penurunan yang sangat tajam ini mencerminkan makin tidak tertariknya petani menanam kedelai. Fenomena ini juga mencerminkan makin tidak menguntungkan bagi petani menanam kedelai, sehingga mereka lebih memilih menanam komoditas lain, seperti jagung, palawija lain, atau sayuran yang lebih menguntungkan. Dalam Renstra Kementerian Pertanian 2010-2014, pemerintah mencanangkan pencapaian swasembada kedelai yang tertuang dalam empat sukses pembangunan pertanian. Bahkan dalam tahun 2013 pemerintah meluncurkan berbagai kebijakan yang tertuang dalam Perpres Nomor 23 Tahun 2013 dan setidaknya 7 Permendag dalam rangka Program Stabilisasi Harga Kedelai. Namun upaya ini nampaknya sudah terlambat. Areal yang semula ditanami kedelai sudah beralih fungsi menjadi tanaman lain, bahkan ada yang sudah terkonversi menjadi lahan non-pertanian. Kini sulit memperoleh lahan yang sesuai untuk tanaman kedelai dan sulit memotivasi petani untuk bertanam kedelai. Produktivitas kedelai yang ada di Indonesia saat ini masih tergolong rendah, sehingga untuk bisa bersaing dengan tanaman lain seperti jagung, memerlukan insentif harga yang memadai.

Berbeda dengan China yang mampu melakukan ekspansi tanaman kedelai hingga ke Brazil, Indonesia tidak mempunyai kemampuan dan wilayah untuk mengembangkan tanaman kedelai guna mencapai swasembada. Kebijakan yang diperlukan adalah bagaimana memotivasi petani dalam negeri agar tertarik menanam kedelai. Salah satu alternatif kebijakan strategis yang diperlukan saat ini adalah subsidi harga oleh pemerintah. Permasalahan yang belum terpecahkan ialah bahwa Pemerintah Indonesia belum mempunyai kemampuan dan keberanian membeli kedelai petani dengan harga tinggi dan

menjual ke pengrajin tahu/tempe dengan harga subsidi. Jika kebijakan ini diambil, niscaya petani akan terdorong untuk menanam kedelai, sehingga cita-cita mencapai swasembada bisa diraih.

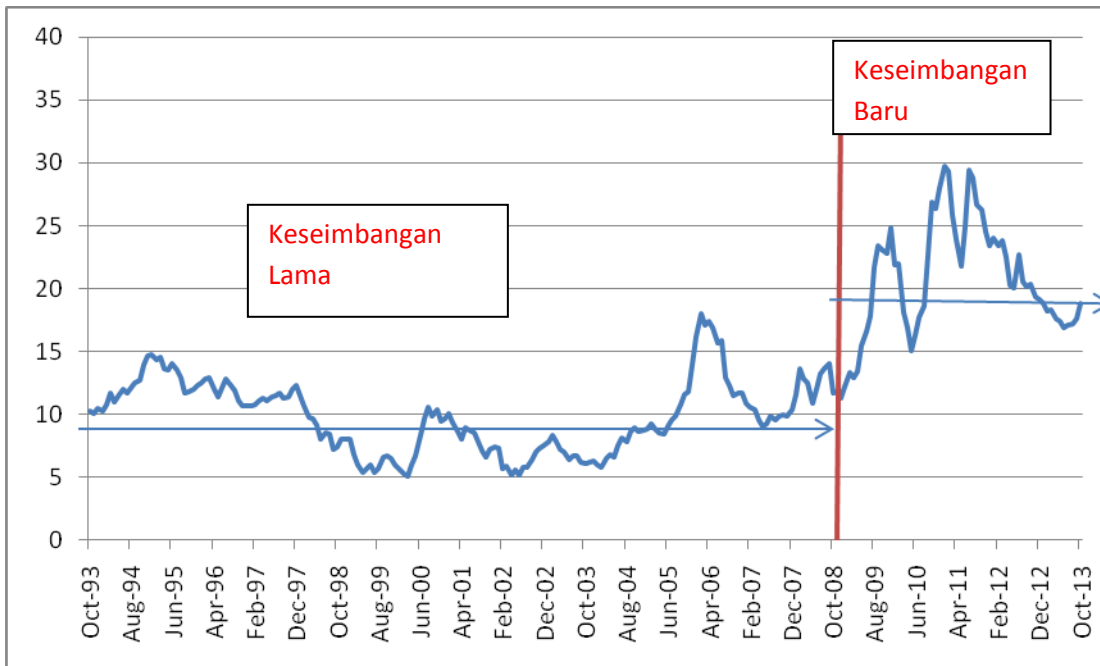
DAFTAR PUSTAKA

- Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2002-2011. Neraca Bahan Makanan. Kerjasama Badan Ketahanan Pangan kementerian Pertanian dengan Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta.
- Brown, L. 2013. Why China's Rising Soybean Consumption Is Reshaping Western Agriculture. <http://www.treehugger.com/sustainable-agriculture/chinas-rising-soybean-consumption-reshaping-western-agriculture.html>. Downloaded: 19 May 2014.
- Damardjati, D.S., Marwoto, D.K.S. Swastika, D.M. Arsyad, dan Y. Hilman. 2005. Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Kedelai. Badan Litbang Pertanian. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Dhany, R.R. 2013. Tujuh Puluh Persen Kebutuhan Kedelai di Indonesia Dari Impor. <http://finance.detik.com/read/2013/09/16/185357/2360418/1036/mentan-suswono-70-kebutuhan-kedelai-di-indonesia-dari-impor>. Diunduh: 26 Maret 2014
- Fauziah, M. 2013. Kedelai Jadi Prioritas Pemerintah. Republika, 17 Jan 2013.
- Hutabarat B. 2003. Prospect of Feed Crops to Support the Livestock Evolution in South Asia: Framework of the Study Project. In Proceeding of Workshop on the CGPRT Feed Crops Supply/Demand and Potential/Constraints for Their Expansion in South Asia held in Bogor, Indonesia, Sept 3-4, 2002. CGPRT Centre Monograph No. 42. Bogor. Indonesia.
- INAI. 2008. The China Soybean Industry Policy. http://www.inai.org.ar/sitio_neuvo/archivos/versi%20C3%B3n%20Ingl%C3%A9s.pdf. Downloaded: 19 May 2014.
- Iswadi. 2013. Stabilisasi Harga Kedelai. Kompas, 5 September 2013
- Kinsman, S. 2012. Why Brazilian Soybeans Changing the World. <http://georgiapoliticalreview.com/why-brazilian-soybeans-are-changing-the-world/>. Downloaded: 24 May 2014.
- Nastiti, P.T. dan R. Subiyanto. 2013 Mentan Klaim Petani Tanam kedelai. Bisnis Indonesia, 10 sept 2013.
- Prabowo, H.E. 2013. Episode Kedelai. Kompas, 12 September 2013.
- Soygrowers. 2013. Export, Market Development, and Trade Policy. Policy Resolution. <http://soygrowers.com/about-asa/policy-resolution>. Downloaded: 19 May 2014.
- Sudaryanto, T. Dan D.K.S. Swastika. 2007. Ekonomi Kedelai Di Indonesia dalam Sumarno, Suyanto, A. Widjono, Hermanto, dan H. Kasim (Eds). Kedelai: Teknik Produksi dan Pengembangan. Puslitbang Tanaman Pangan. Hal. 1-27.
- Swastika, D.K.S. and S. Nuryanti, 2006. The Implementation of Trade Liberalization In Indonesia. Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 4 No. 4, Desember 2006 : 257-267

- Swastika, D.K.S. and S. Nuryanti, dan M. H. Sawit. 2007. Kedudukan Indonesia Dalam Perdagangan Internasional Kedelai dalam Sumarno, Suyanto, A. Widjono, Hermanto, dan H. Kasim (Eds). Kedelai: Teknik Produksi dan Pengembangan. Puslitbang Tanaman Pangan. Hal. 28-44.
- Tangenjaya, B, Y. Yusdja, dan N. Ilham. 2003. Analisis Ekonomi Permintaan Jagung Untuk Pakan dalam Ekonomi Jagung Indonesia (Eds: Kasryno, F, E. Pasandaran, dan A.M. Fagi). Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Yamura, K. 2008. Market Power of Japanese Non-GM Soybean Import Market. Master Thesis. Department of Agricultural Economics, College of Agriculture, Kansas State University Manhattan. Kansas.

PENGOLAHAN DATA OUTLOOK PANGAN 2015-2019

GULA



Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Perkembangan Harga Gula di Pasar Internasional, 1993-2013

Tabel Perkembangan Produksi Gula Dunia

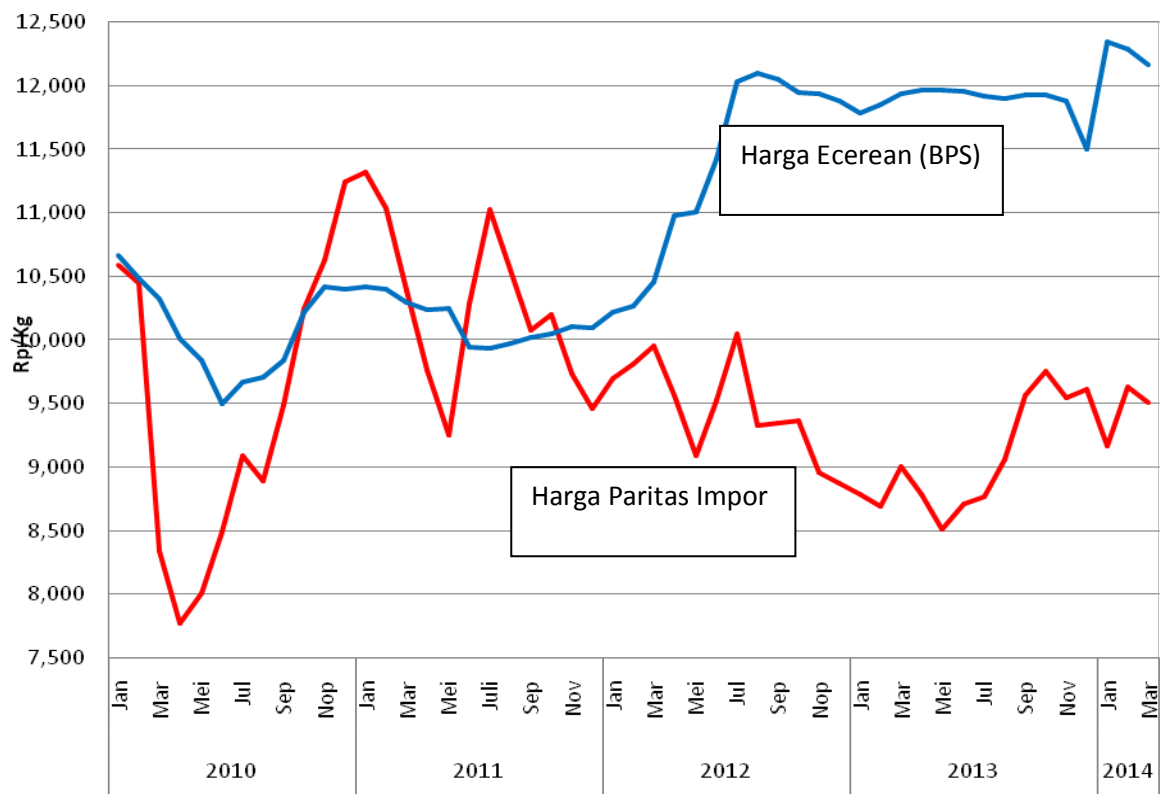
| No. | Negara | Produksi (ribu ton) | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|-----------|---------------------|---------|---------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | Brazil | 31,850 | 37,500 | 3.32 | 21.8 |
| 2 | India | 15,950 | 25,630 | 9.95 | 14.9 |
| 3 | Uni Eropa | 14,014 | 16,390 | 3.18 | 9.5 |
| 4 | China | 13,317 | 14,580 | 1.83 | 8.5 |
| 5 | Thailand | 7,200 | 9,930 | 6.64 | 5.8 |
| 6 | USA | 6,833 | 8,006 | 3.22 | 4.6 |
| 7 | Mexico | 5,260 | 6,008 | 2.69 | 3.5 |
| 8 | Russia | 3,481 | 4,850 | 6.86 | 2.8 |
| 9 | Pakistan | 3,512 | 4,670 | 5.87 | 2.7 |
| 10 | Australia | 4,814 | 4,300 | -2.23 | 2.5 |
| | Dunia | 143,888 | 172,310 | 3.67 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014), diolah

Tabel Perkembangan Stok Gula Dunia

| No. | Negara | Tahun | | Pertumbuhan (% per tahun) | Pangsa (%) |
|-----|-------------|---------|---------|------------------------------|------------|
| | | 2008/09 | 2012/13 | | |
| 1 | India | 5,880 | 6,630 | 2.43 | 17.3 |
| 2 | China | 3,784 | 4,841 | 0.00 | 12.6 |
| 3 | Thailand | 2,556 | 3,058 | 3.65 | 8.0 |
| 4 | USA | 1,392 | 2,010 | 7.62 | 5.2 |
| 5 | Pakistan | 550 | 1,310 | 18.95 | 3.4 |
| 6 | Mexico | 623 | 1,060 | 11.22 | 2.8 |
| 7 | Ukraine | 231 | 707 | 25.07 | 1.8 |
| 8 | Japan | 559 | 550 | -0.32 | 1.4 |
| 9 | Indonesia | 340 | 549 | 10.06 | 1.4 |
| 10 | Brazil | -1,135 | 515 | -185.38 | 1.3 |
| 11 | Philippines | 322 | 387 | 3.75 | 1.0 |
| | Dunia | 30,533 | 38,298 | 4.64 | 100.0 |

Sumber: USDA (2014), diolah



Sumber: Data harga eceran dalam Negeri diperoleh dari BPS dan harga Paritas Impor diperoleh dari Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri (2014)

Gambar Perkembangan Harga Eceran dan Harga Paritas Impor

Tabel Rataan HPP, Harga Lelang, dan Harga Eceran

| Deskripsi | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Rataan |
|-----------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| HPP (Rp/kg) | 5100 | 5350 | 6350 | 7000 | 8100 | 8100 | 6667 |
| Harga Lelang (Rp/kg) | 5262 | 7056 | 8478 | 8191 | 9707 | 9434 | 8021 |
| Harga Eceran (Rp/kg) | 6510 | 8577 | 10090 | 10144 | 11351 | 11884 | 9759 |
| Selisish Harga lelang dgn HPP (%) | 3.2 | 31.9 | 33.5 | 17.0 | 19.8 | 16.5 | 20.3 |
| Selisish Harga Eceran-Lelang (%) | 23.7 | 21.6 | 19.0 | 23.8 | 16.9 | 26.0 | 21.8 |

Sumber: AGI (2014)

Tabel Outlook Pasar Gula Kristal Putih (GKP) Domestik 2014-2019

| No | Variabel | Satun | 2013 | 2014-2019 |
|----|--------------|------------|-------|-------------|
| 1 | HPP | (Rp/kg) | 8100 | 8100 – 8500 |
| 2 | Harga lelang | (Rp/kg) | 9434 | 9600-10000 |
| 3 | Harga Eceran | (Rp/kg) | 11884 | 11750-12300 |
| 4 | Produksi | (juta ton) | 2.55 | 2.50-2.90 |
| 5 | Konsumsi | (juta ton) | 2.76 | 2.87-3.18 |
| 6 | Impor | (juta ton) | 0 | 0.00-0.40 |

Cabai Merah

Tabel Produksi Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Juta Ton) | 2007 (Juta Ton) | 2012 (Juta Ton) | Share 2002 | Share 2007 | Share 2012 | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) | Pertumbuhan /tahun (2007- 2012) |
|----------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | China, mainland | 10.5 | 14.0 | 16.0 | 47% | 51% | 51% | 7% | 3% |
| 2 | Mexico | 1.8 | 1.9 | 2.4 | 8% | 7% | 8% | 1% | 5% |
| 3 | Turkey | 1.8 | 1.8 | 2.1 | 8% | 6% | 7% | 0% | 4% |
| 4 | Indonesia | 0.6 | 1 | 1.7 | 3% | 4% | 5% | 16% | 9% |
| 5 | United States of America | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 4% | 3% | 3% | 1% | 4% |
| 6 | Spain | 1.1 | 1.1 | 1.0 | 5% | 4% | 3% | 0% | -1% |
| 7 | Egypt | 0.5 | 0.7 | 0.7 | 2% | 2% | 2% | 7% | 0% |
| 8 | Nigeria | 0.7 | 0.7 | 0.5 | 3% | 3% | 2% | 0% | -6% |
| 9 | Algeria | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 12% | 12% |
| 10 | Ethiopia | 0.1 | 0.1 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 5% | 38% |
| 11 | Tunisia | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 1% | 1% | 1% | 3% | 7% |
| 12 | Netherlands | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% |
| 13 | Republic of Korea | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 2% | 2% | 1% | 2% | -5% |
| 14 | Israel | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0% | 1% | 1% | 12% | 7% |
| 15 | Romania | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | -1% | 2% |
| 16 | Italy | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | -5% | -5% |
| 17 | Ukraine | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 1% | 0% | 1% | 1% | 8% |
| 18 | Morocco | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 1% | 1% | 1% | 7% | -3% |
| 19 | Greece | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.4% | 0.4% | 1% | 2% | 12% |
| 20 | Republic of Macedonia | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.5% | 1% | 1% | 6% | 4% |
| | Lainnya | 2.3 | 2.6 | 2.6 | 10% | 9% | 8% | 2% | 1% |
| | Total Dunia | 22.4 | 27.3 | 31.2 | | | | 4% | 3% |

Sumber: FAOSTAT, diolah

Tabel Ekspor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

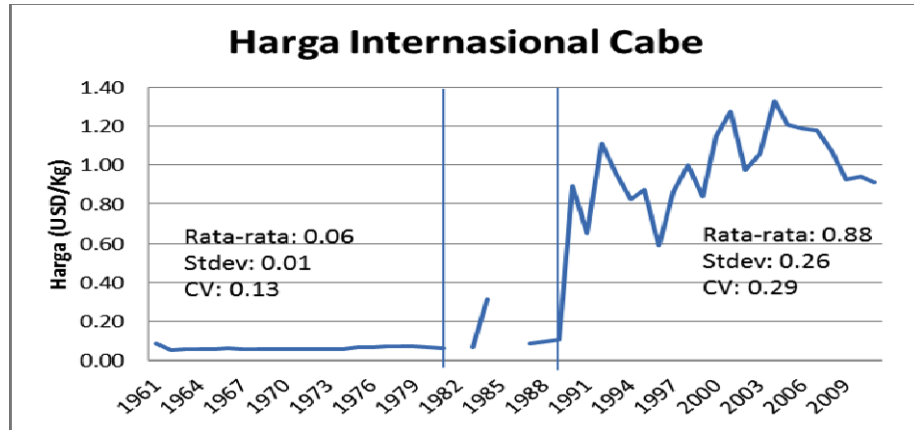
| No | Negara | 2002 (Ribu Ton) | 2007 (Ribu Ton) | 2011 (Ribu Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan / tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|-----------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--|---|
| 1 | Mexico | 374 | 531 | 700 | 23 | 25 | 25 | 8 | 6 |
| 2 | Spain | 433 | 369 | 511 | 27 | 17 | 18 | -3 | 8 |
| 3 | Netherlands | 284 | 378 | 474 | 18 | 18 | 17 | 7 | 5 |
| 4 | United States of America | 87 | 109 | 105 | 5 | 5 | 4 | 5 | -1 |
| 5 | Israel | 21 | 117 | 102 | 1 | 5 | 4 | 92 | -3 |
| 6 | Canada | 42 | 75 | 98 | 3 | 4 | 4 | 16 | 6 |
| 7 | China, mainland | 23 | 47 | 86 | 1 | 2 | 3 | 20 | 16 |
| 8 | Turkey | 50 | 51 | 69 | 3 | 2 | 2 | 1 | 7 |
| 9 | Iran | 5 | 23 | 65 | 0 | 1 | 2 | 72 | 37 |
| 10 | Morocco | 18 | 46 | 62 | 1 | 2 | 2 | 31 | 6 |
| 11 | India | 4 | 28 | 47 | 0 | 1 | 2 | 126 | 14 |
| 12 | Republic of Macedonia | 11 | 14 | 35 | 1 | 1 | 1 | 6 | 28 |
| 13 | France | 32 | 41 | 32 | 2 | 2 | 1 | 5 | -4 |
| 14 | Belgium | 15 | 22 | 32 | 1 | 1 | 1 | 10 | 9 |
| 15 | Jordan | 19 | 24 | 32 | 1 | 1 | 1 | 5 | 7 |
| 16 | Lithuania | 0.1 | 8 | 32 | 0 | 0.4 | 1 | 2550 | 61 |
| 17 | Slovenia | 0.0 | 17 | 30 | 0 | 1 | 1 | 14342 | 17 |
| 18 | Italy | 10 | 12 | 27 | 1 | 1 | 1 | 4 | 26 |
| 19 | Hungary | 41 | 27 | 26 | 3 | 1 | 1 | -7 | -1 |
| 20 | Austria | 24 | 22 | 23 | 1 | 1 | 1 | -1 | 1 |
| 43 | Indonesia | 1.5 | 1.4 | 1.4 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | -1 | 1 |
| | Lainnya | 115 | 162 | 198 | 7 | 8 | 7 | 8 | 5 |
| | Total Dunia | 1609 | 2124 | 2789 | | | | 6 | 6 |

Sumber: FAOSTAT, diolah

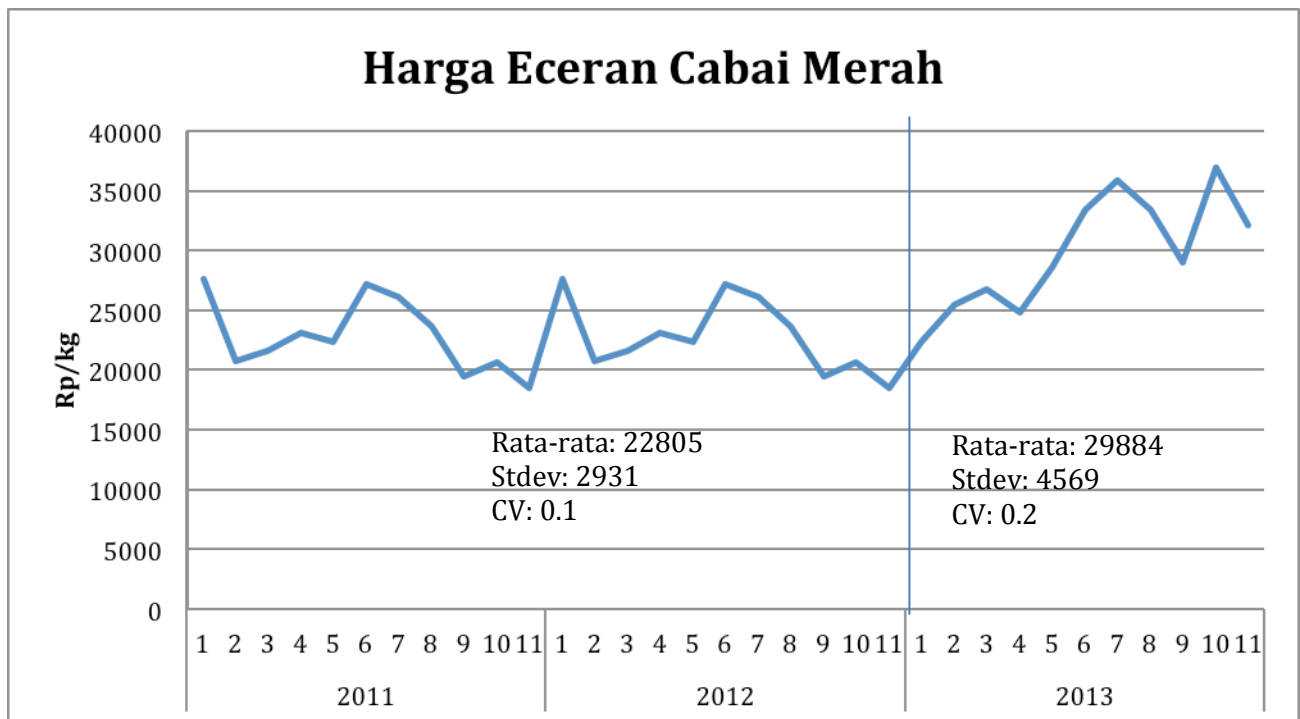
Tabel Impor Cabai Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribuan Ton) | 2007 (Ribuan Ton) | 2011 (Ribuan Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|-----------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | United States of America | 401 | 585 | 779 | 26 | 28 | 29 | 9 | 7 |
| 2 | Germany | 284 | 278 | 352 | 19 | 13 | 13 | 0 | 5 |
| 3 | United Kingdom | 94 | 148 | 157 | 6 | 7 | 6 | 12 | 1 |
| 4 | France | 115 | 135 | 137 | 7 | 7 | 5 | 4 | 0 |
| 5 | Netherlands | 47 | 118 | 120 | 3 | 6 | 4 | 30 | 0 |
| 6 | Canada | 94 | 108 | 119 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 |
| 7 | Russian Federation | 27 | 77 | 115 | 2 | 4 | 4 | 36 | 10 |
| 8 | Italy | 58 | 58 | 96 | 4 | 3 | 4 | 0 | 13 |
| 9 | Austria | 49 | 48 | 51 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 |
| 10 | Czech Republic | 45 | 43 | 50 | 3 | 2 | 2 | -1 | 3 |
| 11 | Poland | 24 | 25 | 47 | 2 | 1 | 2 | 1 | 18 |
| 12 | United Arab Emirates | 13 | 26 | 45 | 1 | 1 | 2 | 20 | 16 |
| 13 | Malaysia | 0 | 0 | 40 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 14 | Slovenia | 6 | 23 | 37 | 0 | 1 | 1 | 59 | 12 |
| 15 | Sweden | 28 | 31 | 36 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| 16 | Belgium | 17 | 21 | 35 | 1 | 1 | 1 | 5 | 14 |
| 17 | Lithuania | 2 | 4 | 34 | 0 | 0 | 1 | 24 | 132 |
| 18 | Denmark | 16 | 21 | 31 | 1 | 1 | 1 | 7 | 10 |
| 19 | Spain | 8 | 26 | 29 | 1 | 1 | 1 | 42 | 3 |
| 20 | Switzerland | 21 | 23 | 29 | 1 | 1 | 1 | 2 | 5 |
| 36 | Indonesia | 0.03 | 0.3 | 8 | 0.00 | 0.02 | 0.28 | 228 | 464 |
| | Lainnya | 189 | 262 | 351 | 12 | 13 | 13 | 8 | 7 |
| | Total Dunia | 1536 | 2060 | 2697 | | | | 7 | 6 |

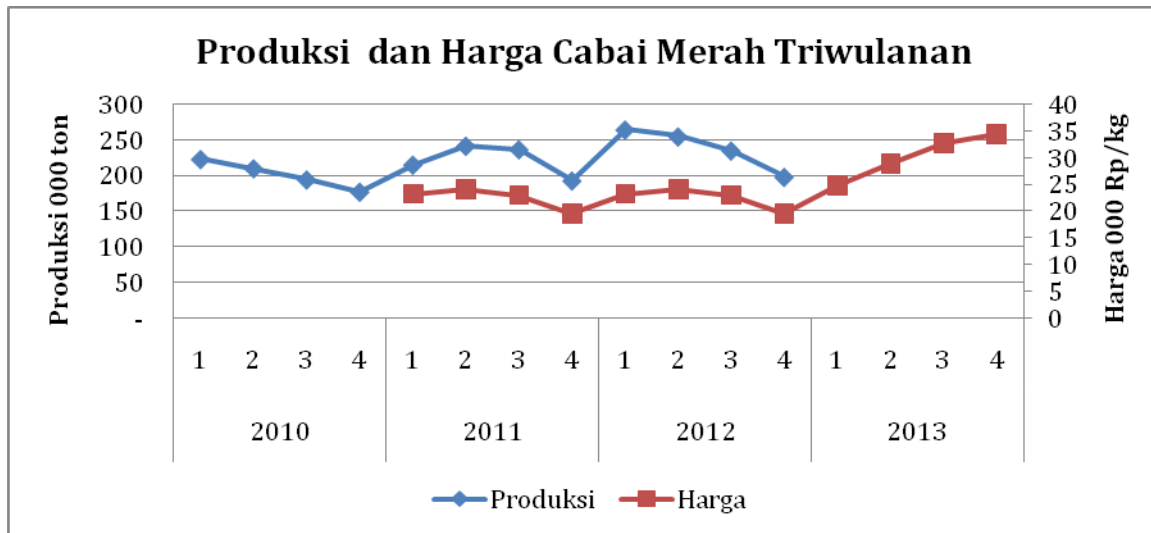
Sumber: FAOSTAT, diolah



Gambar Harga Internasional Cabai Merah dari Tahun 1961-2012



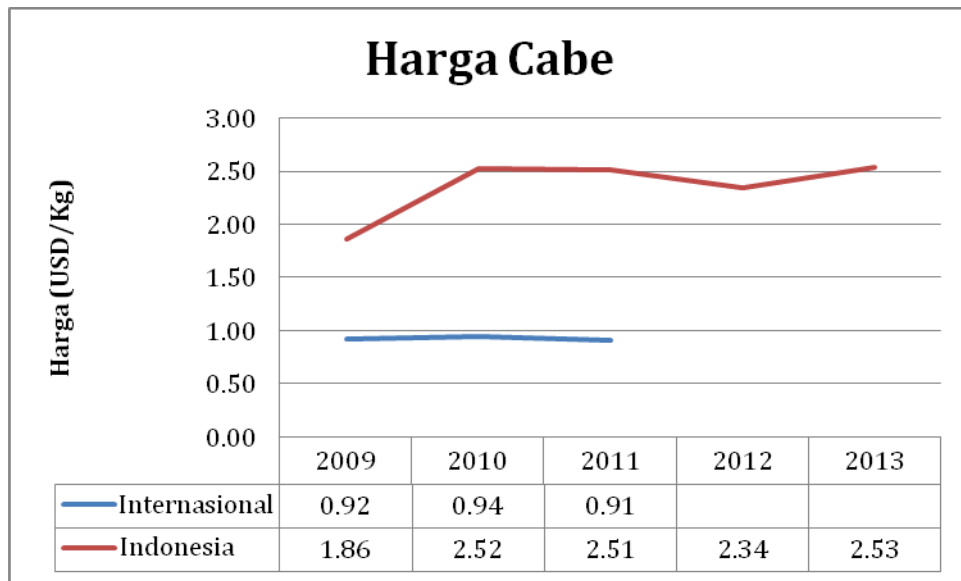
Gambar Harga Cabai Merah Bulanan Indonesia di Tingkat Eceran



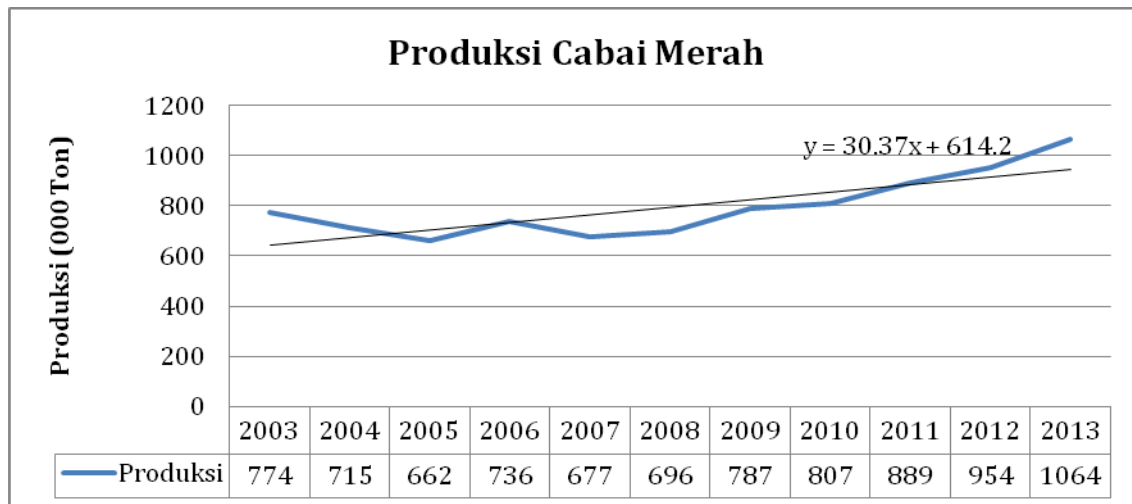
Gambar Perbandingan Harga dan Produksi Triwulanan Cabai Merah Indonesia

Tabel Margin Harga Cabai Merah Antara Produsen dengan Pedagang Eceran

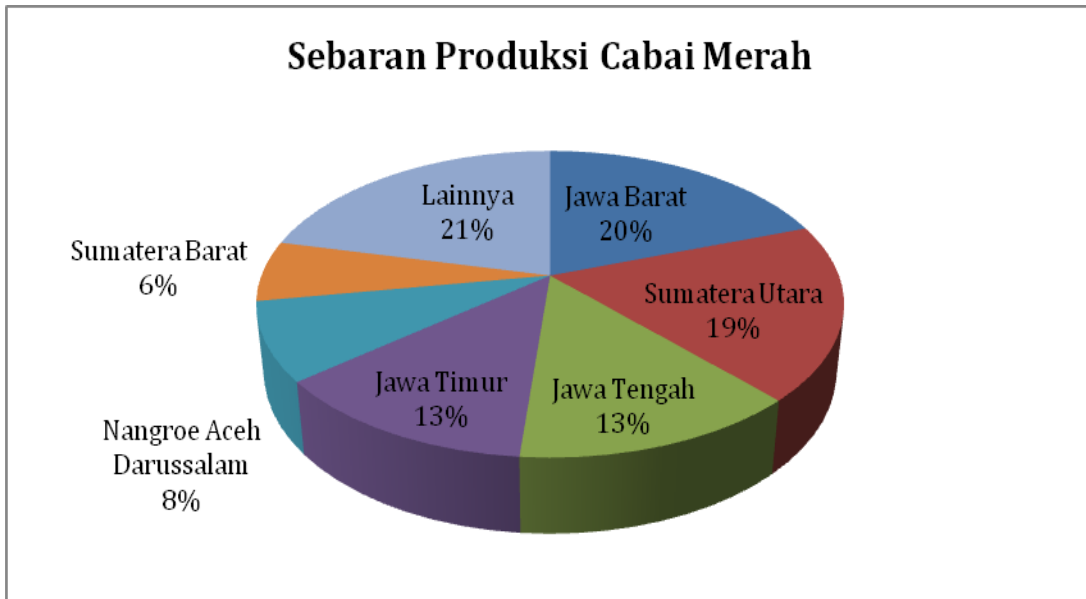
| Tahun | Margin | Persen Margin |
|-------|--------|---------------|
| 2009 | 2172 | 14% |
| 2010 | 6403 | 39% |
| 2011 | 5764 | 34% |
| 2012 | 3295 | 17% |



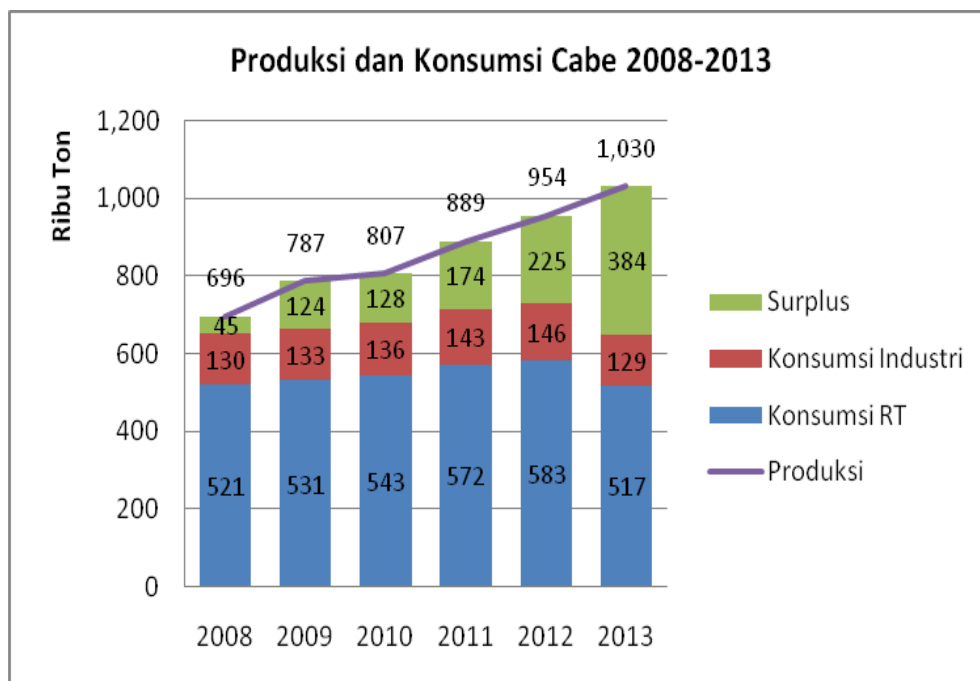
Gambar Perbandingan Harga Cabai Merah Indonesia dan Internasional



Gambar Produksi Cabai Merah Indonesia Tahun 2003-2013



Gambar Sebaran Produksi Cabai Merah Indonesia



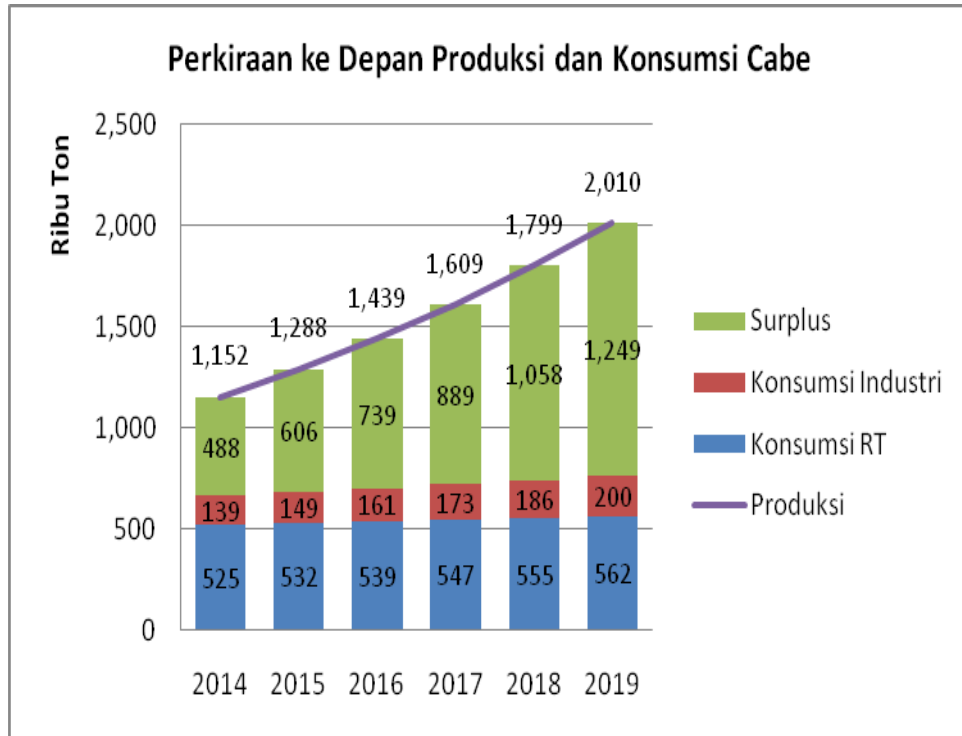
Gambar Perbandingan Produksi dan Konsumsi Cabai Merah Indonesia 2008-2013

Tabel Perkiraan Produksi Cabai Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Produksi (Ton) |
|-------|----------------|
| 2014 | 1,151,780 |
| 2015 | 1,287,524 |
| 2016 | 1,439,267 |
| 2017 | 1,608,893 |
| 2018 | 1,798,510 |
| 2019 | 2,010,475 |

Tabel Perkiraan Volume Konsumsi Cabai Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Konsumsi | | |
|-------|--------------|----------|---------|
| | Rumah Tangga | Industri | Total |
| 2014 | 524,530 | 139,021 | 663,551 |
| 2015 | 531,873 | 149,448 | 681,321 |
| 2016 | 539,319 | 160,656 | 699,976 |
| 2017 | 546,870 | 172,705 | 719,575 |
| 2018 | 554,526 | 185,658 | 740,184 |
| 2019 | 562,289 | 199,583 | 761,872 |



Gambar Perkiraan Produksi dan Konsumsi Cabe Tahun 2014-2019

Bawang Merah

Tabel Produksi Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Juta Ton) | 2007 (Juta Ton) | 2012 (Juta Ton) | Share 2002 | Share 2007 | Share 2012 | Pertumbuhan per tahun (2002-2007) | Pertumbuhan per tahun (2007-2012) |
|-----------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---|---|
| 1 | China, mainland | 16.5 | 20.5 | 22.6 | 31% | 28% | 27% | 5% | 2% |
| 2 | India | 4.2 | 13.9 | 16.3 | 8% | 19% | 20% | 46% | 3% |
| 3 | United States of America | 3.2 | 3.6 | 3.3 | 6% | 5% | 4% | 3% | -2% |
| 4 | Iran (Islamic Republic of) | 1.5 | 2.0 | 2.3 | 3% | 3% | 3% | 6% | 2% |
| 5 | Russian Federation | 1.4 | 1.3 | 2.1 | 3% | 2% | 3% | -1% | 12% |
| 6 | Egypt | 0.8 | 1.5 | 2.0 | 1% | 2% | 2% | 19% | 7% |
| 7 | Turkey | 2.1 | 1.9 | 1.8 | 4% | 3% | 2% | -2% | 0% |
| 8 | Pakistan | 1.4 | 1.8 | 1.7 | 3% | 2% | 2% | 6% | -1% |
| 9 | Brazil | 1.2 | 1.4 | 1.5 | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| 10 | Netherlands | 0.8 | 1.1 | 1.4 | 2% | 1% | 2% | 7% | 5% |
| 11 | Nigeria | 0.6 | 1.2 | 1.4 | 1% | 2% | 2% | 19% | 2% |
| 12 | Mexico | 1.1 | 1.4 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 5% | -2% |
| 13 | Republic of Korea | 0.9 | 1.2 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 6% | 0% |
| 14 | Spain | 1.0 | 1.2 | 1.2 | 2% | 2% | 1% | 3% | 0% |
| 15 | Algeria | 0.4 | 0.8 | 1.2 | 1% | 1% | 1% | 17% | 9% |
| 16 | Bangladesh | 0.2 | 0.9 | 1.2 | 0% | 1% | 1% | 99% | 6% |
| 17 | Ukraine | 0.5 | 0.7 | 1.1 | 1% | 1% | 1% | 8% | 12% |
| 18 | Myanmar | 0.6 | 0.9 | 1.1 | 1% | 1% | 1% | 8% | 5% |
| 19 | Japan | 1.3 | 1.3 | 1.1 | 2% | 2% | 1% | 0% | -3% |
| 20 | Sudan (former) | 0.5 | 0.9 | 1.0 | 1% | 1% | 1% | 17% | 3% |
| 22 | Indonesia | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1% | 1% | 1% | 1% | 4% |
| | Lainnya | 11.6 | 12.8 | 15.2 | 22% | 18% | 18% | 2% | 4% |
| | Total Dunia | 52.7 | 73.1 | 82.9 | | | | 8% | 3% |

Sumber: FAOSTAT, diolah

Tabel Ekspor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

| No | Negara | 2002 (Ribuan Ton) | 2007 (Ribuan Ton) | 2012 (Ribuan Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002- 2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007- 2012) (%) |
|-----------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | Netherlands | 681 | 880 | 1,327 | 16 | 15 | 20 | 6 | 13 |
| 2 | India | 589 | 1,009 | 1,110 | 14 | 18 | 16 | 14 | 2 |
| 3 | China, mainland | 259 | 645 | 742 | 6 | 11 | 11 | 30 | 4 |
| 4 | Egypt | 293 | 201 | 491 | 7 | 4 | 7 | -6 | 36 |
| 5 | Mexico | 245 | 290 | 370 | 6 | 5 | 5 | 4 | 7 |
| 6 | United States of America | 307 | 292 | 356 | 7 | 5 | 5 | -1 | 6 |
| 7 | Spain | 234 | 232 | 253 | 5 | 4 | 4 | 0 | 2 |
| 8 | Argentina | 152 | 217 | 212 | 4 | 4 | 3 | 9 | -1 |
| 9 | Peru | 44 | 86 | 177 | 1 | 2 | 3 | 19 | 26 |
| 10 | Pakistan | 53 | 10 | 173 | 1 | 0 | 3 | -16 | 419 |
| 11 | Yemen | 23 | 53 | 132 | 1 | 1 | 2 | 27 | 37 |
| 12 | Turkey | 139 | 180 | 120 | 3 | 3 | 2 | 6 | -8 |
| 13 | Poland | 94 | 115 | 112 | 2 | 2 | 2 | 4 | -1 |
| 14 | Chile | 39 | 67 | 86 | 1 | 1 | 1 | 14 | 7 |
| 15 | France | 55 | 41 | 84 | 1 | 1 | 1 | -5 | 26 |
| 16 | Germany | 51 | 63 | 84 | 1 | 1 | 1 | 5 | 8 |
| 17 | Iran (Islamic Republic of) | 74 | 199 | 75 | 2 | 3 | 1 | 34 | -16 |
| 18 | Saudi Arabia | 4 | 29 | 71 | 0.1 | 1 | 1 | 115 | 36 |
| 19 | Thailand | 23 | 68 | 71 | 1 | 1 | 1 | 40 | 1 |
| 20 | Tajikistan | 31 | 98 | 70 | 1 | 2 | 1 | 42 | -7 |
| 95 | Indonesia | 0.1 | 0.3 | 0.04 | 0.003 | 0.005 | 0.001 | 23 | -22 |
| | Lainnya | 870 | 936 | 655 | 20 | 16 | 10 | 2 | -8 |
| | Total Dunia | 4,259 | 5,714 | 6,772 | | | | 7 | 5 |

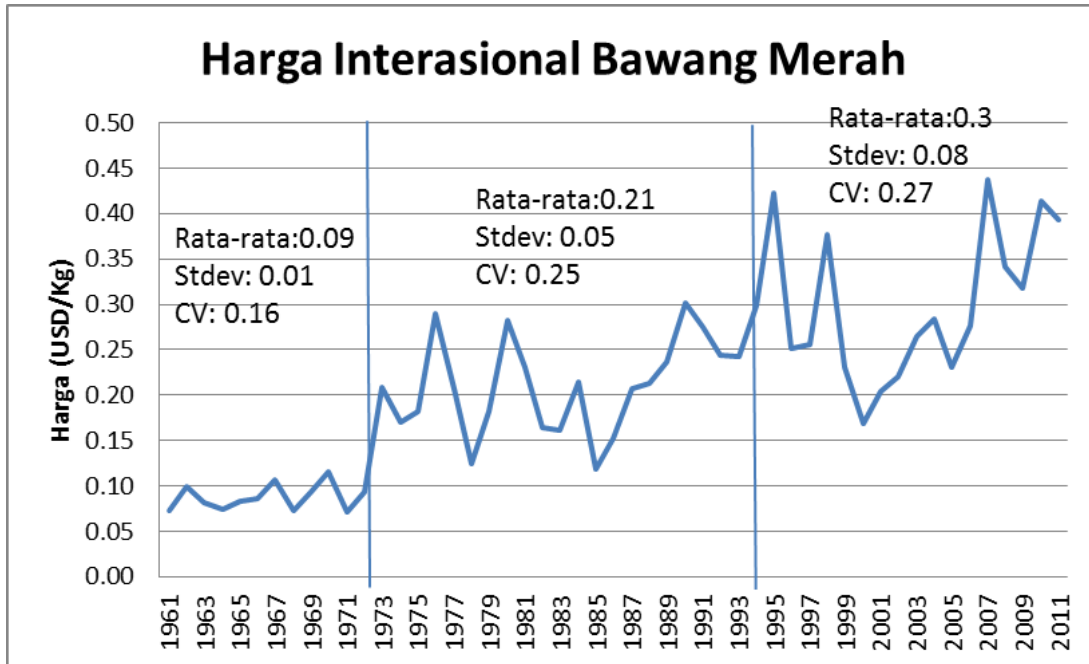
Sumber: FAOSTAT, diolah

Tabel Impor Bawang Merah Beberapa Negara di Dunia

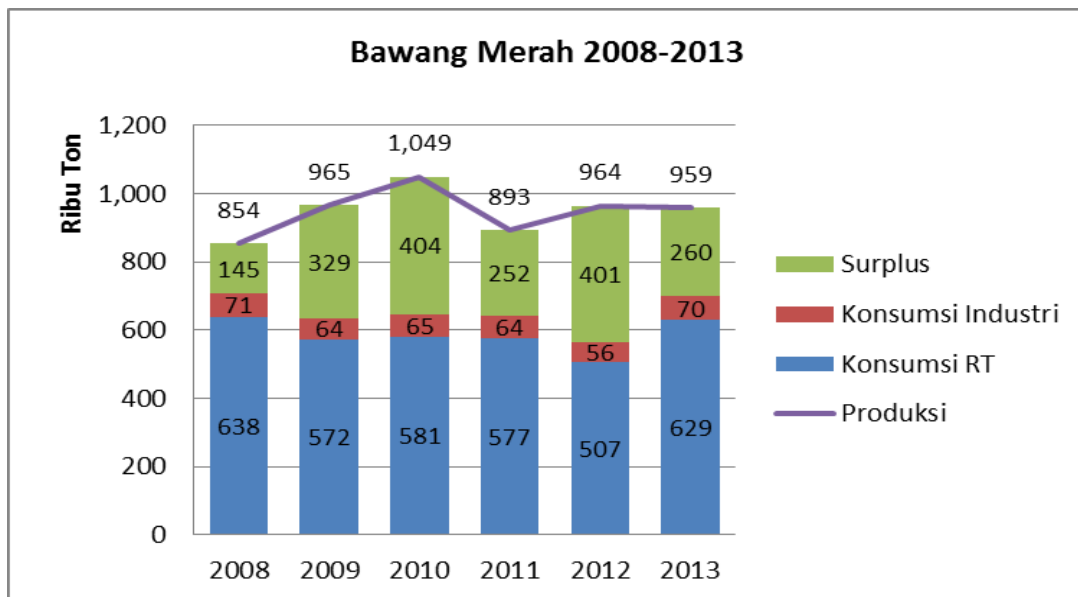
| No | Negara | 2002 (Ribuan Ton) | 2007 (Ribuan Ton) | 2011 (Ribuan Ton) | Share 2002 (%) | Share 2007 (%) | Share 2012 (%) | Pertumbuhan /tahun (2002-2007) (%) | Pertumbuhan /tahun (2007-2012) (%) |
|-----------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---|---|
| 1 | Malaysia | 303 | 396 | 454 | 8 | 7 | 7 | 6 | 4 |
| 2 | Russian Federation | 426 | 615 | 453 | 11 | 11 | 7 | 9 | -7 |
| 3 | United States of America | 270 | 409 | 394 | 7 | 8 | 6 | 10 | -1 |
| 4 | Japan | 154 | 228 | 373 | 4 | 4 | 6 | 10 | 16 |
| 5 | United Kingdom | 263 | 363 | 357 | 7 | 7 | 6 | 8 | 0 |
| 6 | Saudi Arabia | 192 | 209 | 323 | 5 | 4 | 5 | 2 | 14 |
| 7 | Germany | 263 | 233 | 278 | 7 | 4 | 4 | -2 | 5 |
| 8 | Bangladesh | 69 | 96 | 268 | 2 | 2 | 4 | 8 | 44 |
| 9 | Netherlands | 108 | 126 | 205 | 3 | 2 | 3 | 3 | 16 |
| 10 | Canada | 158 | 155 | 178 | 4 | 3 | 3 | 0 | 4 |
| 11 | Sri Lanka | 134 | 164 | 178 | 3 | 3 | 3 | 5 | 2 |
| 12 | United Arab Emirates | 164 | 253 | 175 | 4 | 5 | 3 | 11 | -8 |
| 13 | Colombia | 36 | 45 | 128 | 1 | 1 | 2 | 5 | 47 |
| 14 | Belgium | 144 | 148 | 128 | 4 | 3 | 2 | 0 | -3 |
| 15 | Senegal | 52 | 96 | 126 | 1 | 2 | 2 | 17 | 8 |
| 16 | Viet Nam | 21 | 68 | 123 | 1 | 1 | 2 | 46 | 20 |
| 17 | France | 124 | 127 | 101 | 3 | 2 | 2 | 1 | -5 |
| 18 | Pakistan | 44 | 184 | 91 | 1 | 3 | 1 | 63 | -13 |
| 19 | Poland | 44 | 76 | 85 | 1 | 1 | 1 | 15 | 3 |
| 20 | Thailand | 9 | 29 | 79 | 0 | 1 | 1 | 44 | 43 |
| 22 | Indonesia | 13 | 25 | 75 | 0 | 0 | 1 | 19 | 48 |
| | Lainnya | 1,013 | 1,373 | 1,816 | 25 | 25 | 28 | 7 | 8 |
| | Total Dunia | 4,003 | 5,419 | 6,388 | | | | 7 | 4 |

Sumber: FAOSTAT, diolah

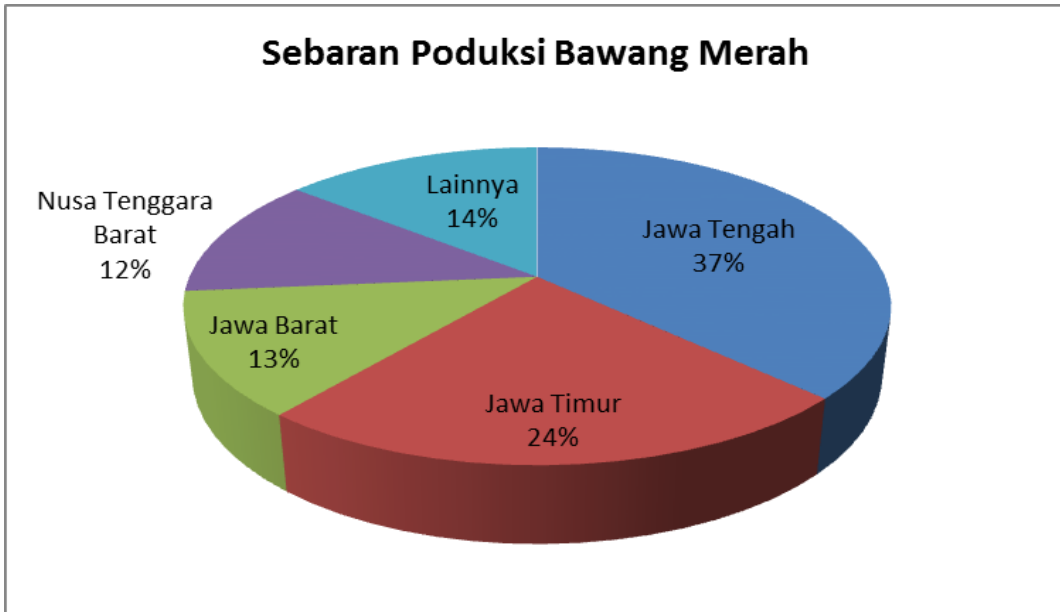
Gambar
Harga Internasional Bawang Merah dari Tahun 1961-2012



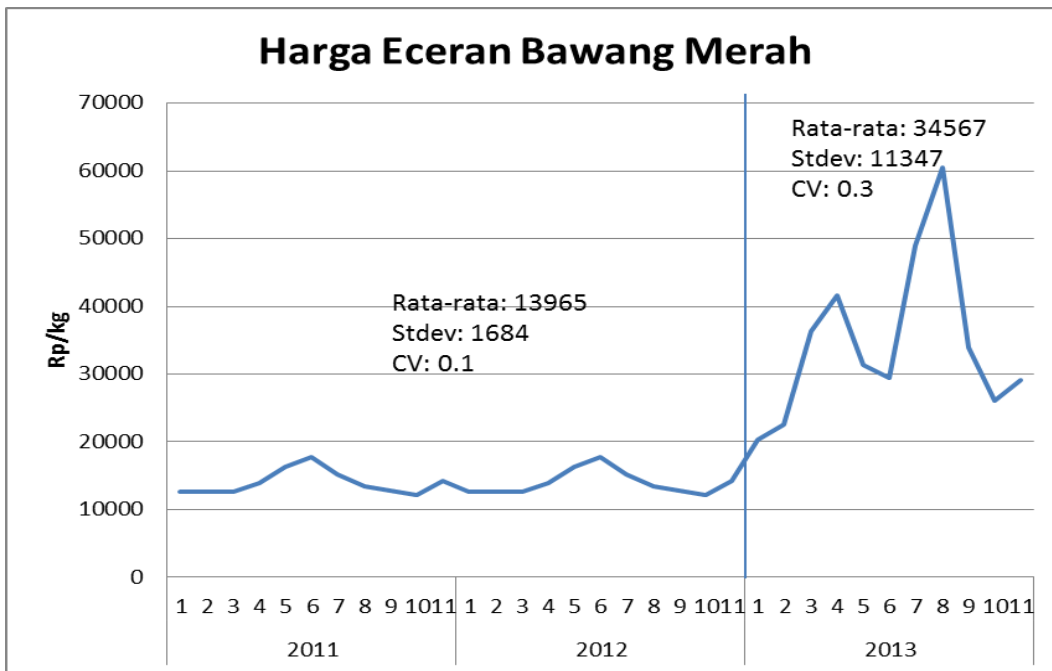
Gambar
Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia



Gambar
Sebaran Produksi Bawang Merah Indonesia



Gambar
Harga Bawang Merah Bulanan Indonesia di Tingkat Eceran

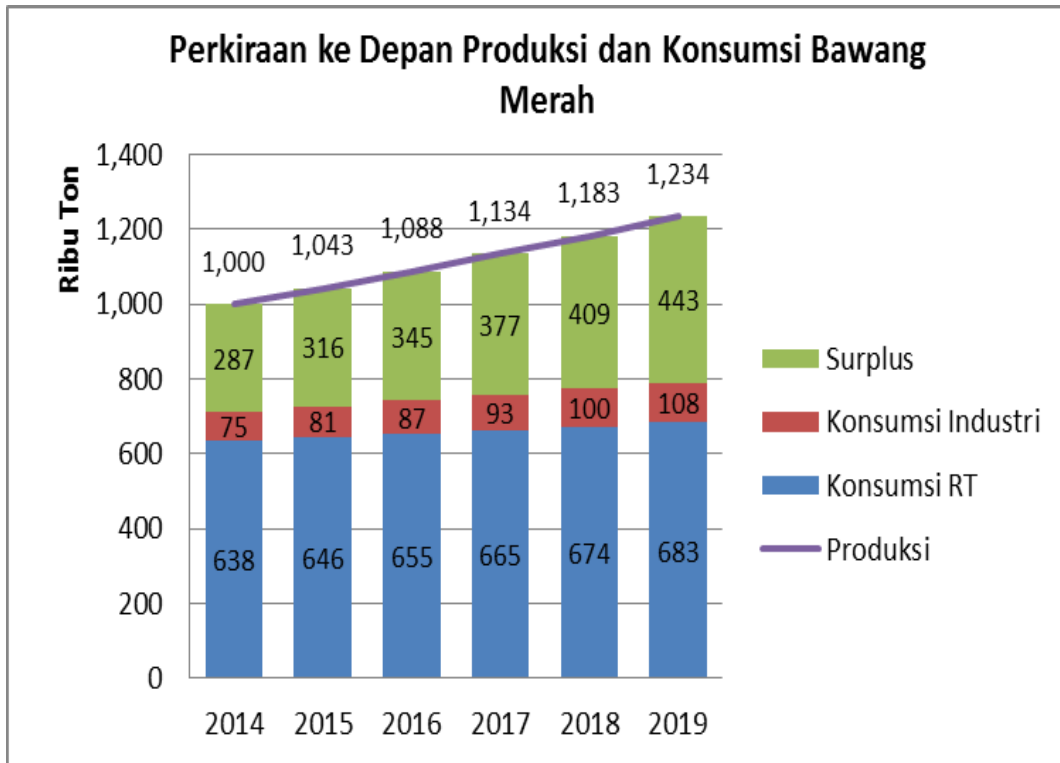


Tabel Perkiraan Produksi Bawang Merah Tahun 2014-2019

| Tahun | Produksi (Ton) |
|--------------|-----------------------|
| 2014 | 999,815 |
| 2015 | 1,042,827 |
| 2016 | 1,087,688 |
| 2017 | 1,134,480 |
| 2018 | 1,183,284 |
| 2019 | 1,234,188 |

Tabel Perkiraan Konsumsi Bawang Merah Tahun 2014-2019

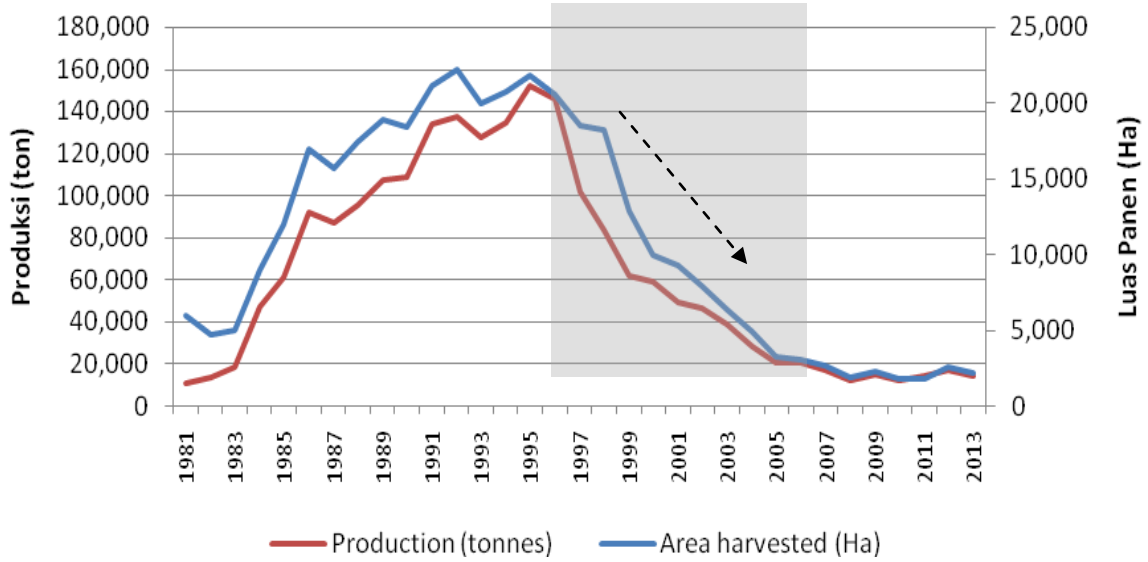
| Tahun | Konsumsi | | |
|--------------|---------------------|-----------------|--------------|
| | Rumah Tangga | Industri | Total |
| 2014 | 637,514 | 75,096 | 712,611 |
| 2015 | 646,440 | 80,728 | 727,168 |
| 2016 | 655,490 | 86,783 | 742,273 |
| 2017 | 664,667 | 93,292 | 757,958 |
| 2018 | 673,972 | 100,289 | 774,261 |
| 2019 | 683,408 | 107,810 | 791,218 |

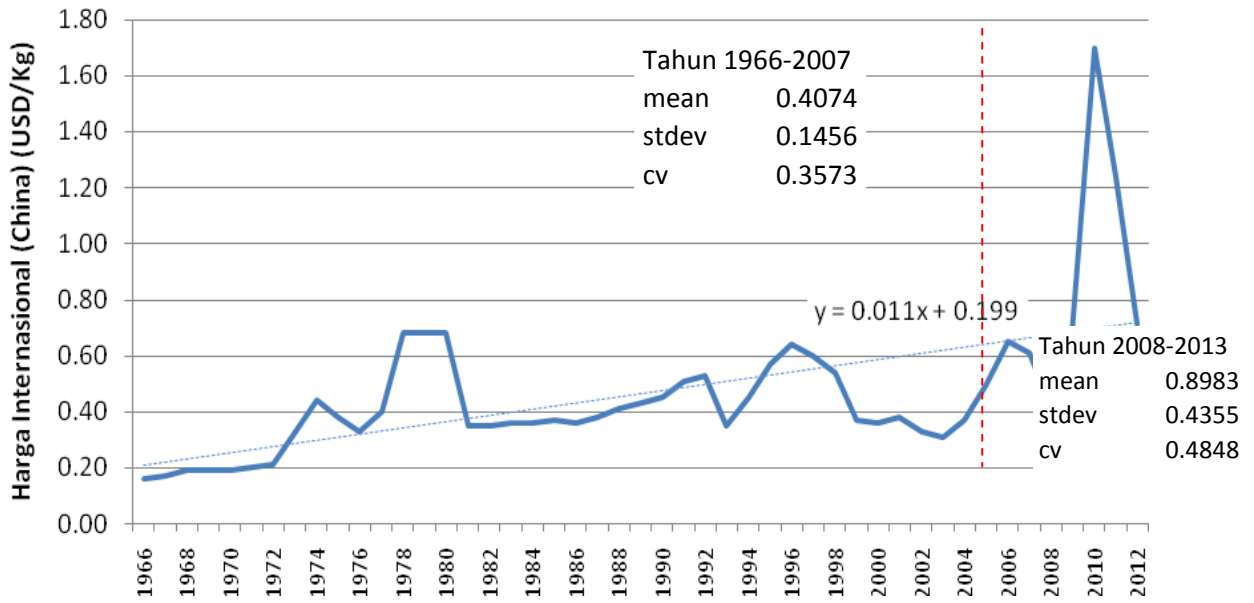


Gambar Perkiraan Produksi, Konsumsi dan Surplus Bawang Merah Indonesia, Tahun 2014-2019

Bawang Putih

Gambar
Perkembangan Luas Panen Bawang Putih Indonesia Tahun 1981-2012





Sumber: FAO, 2014 (diolah)

Gambar Perkembangan Harga Bawang Putih Internasional (China)

Tabel Negara Produsen Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Production (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|---------------------|------------|------------|-----------|--------|--------|-----------------|-------|
| | | 2002 | 2007 | 2012 | 2002 | 2007 | 2012 | 2007 | 2012 |
| 1 | China, mainland | 9,000,000 | 16,000,000 | 20,000,000 | 71.6% | 79.7% | 80.5% | 15.6% | 5.0% |
| 2 | India | 500,000 | 776,300 | 1,150,000 | 4.0% | 3.9% | 4.6% | 11.1% | 9.6% |
| 3 | Republic of Korea | 391,182 | 347,546 | 339,113 | 3.1% | 1.7% | 1.4% | -2.2% | -0.5% |
| 4 | Egypt | 190,000 | 234,570 | 309,155 | 1.5% | 1.2% | 1.2% | 4.7% | 6.4% |
| 5 | Russian Federation | 230,200 | 249,047 | 239,312 | 1.8% | 1.2% | 1.0% | 1.6% | -0.8% |
| 6 | Bangladesh | 41,000 | 176,710 | 233,609 | 0.3% | 0.9% | 0.9% | 66.2% | 6.4% |
| 7 | Ethiopia | 70,471 | 68,308 | 222,548 | 0.6% | 0.3% | 0.9% | -0.6% | 45.2% |
| 8 | Myanmar | 96,876 | 161,000 | 213,000 | 0.8% | 0.8% | 0.9% | 13.2% | 6.5% |
| 9 | United States of America | 256,280 | 186,150 | 195,910 | 2.0% | 0.9% | 0.8% | -5.5% | 1.0% |
| 10 | Ukraine | 132,000 | 131,500 | 171,400 | 1.1% | 0.7% | 0.7% | -0.1% | 6.1% |
| | World | 12,570,515 | 20,085,076 | 24,836,877 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 12.0% | 4.7% |

Sumber: FAO, 2014 (diolah)

Tabel Negara Eksportir Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Export Quantity (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|-----------------|--------|
| | | 2001 | 2006 | 2011 | 2001 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 1 | China, mainland | 546,418 | 1,224,243 | 1,663,984 | 63.0% | 80.2% | 84.2% | 24.8% | 7.2% |
| 2 | Argentina | 82,259 | 100,047 | 92,048 | 9.5% | 6.6% | 4.7% | 4.3% | -1.6% |
| 3 | Spain | 56,780 | 50,608 | 64,774 | 6.5% | 3.3% | 3.3% | -2.2% | 5.6% |
| 4 | Netherlands | 19,185 | 13,797 | 28,948 | 2.2% | 0.9% | 1.5% | -5.6% | 22.0% |
| 5 | Egypt | 4,288 | 2,031 | 13,242 | 0.5% | 0.1% | 0.7% | -10.5% | 110.4% |
| 6 | Mexico | 17,472 | 11,731 | 12,526 | 2.0% | 0.8% | 0.6% | -6.6% | 1.4% |
| 7 | France | 17,385 | 13,436 | 12,337 | 2.0% | 0.9% | 0.6% | -4.5% | -1.6% |
| 8 | United States of America | 9,426 | 4,798 | 11,636 | 1.1% | 0.3% | 0.6% | -9.8% | 28.5% |
| 9 | Italy | 7,721 | 9,214 | 11,180 | 0.9% | 0.6% | 0.6% | 3.9% | 4.3% |
| 10 | Chile | 10,467 | 4,441 | 10,381 | 1.2% | 0.3% | 0.5% | -11.5% | 26.8% |
| | World | 867,357 | 1,525,695 | 1,975,108 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 15.2% | 5.9% |

Sumber: FAO, 2014 (diolah)

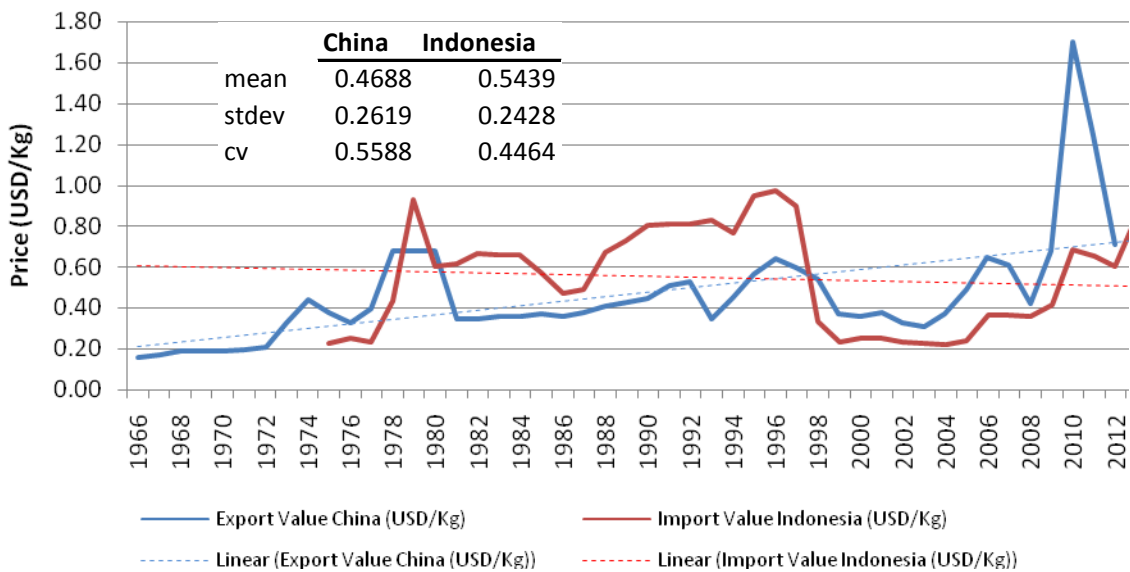
Tabel Negara Importir Bawang Putih Dunia

| Rank | Areas | Import Quantity (tonnes) | | | Share (%) | | | Growth (%/year) | |
|------|--------------------------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|--------|--------|-----------------|-------|
| | | 2001 | 2006 | 2011 | 2001 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 1 | Indonesia | 205,470 | 296,476 | 419,090 | 22.8% | 20.5% | 22.6% | 8.9% | 8.3% |
| 2 | Brazil | 77,827 | 120,565 | 163,623 | 8.7% | 8.3% | 8.8% | 11.0% | 7.1% |
| 3 | Viet Nam | 5,000 | 87,619 | 147,524 | 0.6% | 6.1% | 8.0% | 330.5% | 13.7% |
| 4 | Malaysia | 67,567 | 114,494 | 87,945 | 7.5% | 7.9% | 4.8% | 13.9% | -4.6% |
| 5 | United States of America | 36,550 | 79,847 | 72,340 | 4.1% | 5.5% | 3.9% | 23.7% | -1.9% |
| 6 | Thailand | 65 | 28,966 | 69,943 | 0.0% | 2.0% | 3.8% | 8892.6% | 28.3% |
| 7 | Russian Federation | 17,099 | 37,077 | 58,327 | 1.9% | 2.6% | 3.2% | 23.4% | 11.5% |
| 8 | Pakistan | 15,766 | 48,789 | 48,313 | 1.8% | 3.4% | 2.6% | 41.9% | -0.2% |
| 9 | United Arab Emirates | 27,300 | 34,133 | 46,237 | 3.0% | 2.4% | 2.5% | 5.0% | 7.1% |
| 10 | Bangladesh | 8,200 | 20,578 | 44,072 | 0.9% | 1.4% | 2.4% | 30.2% | 22.8% |
| | World | 899,316 | 1,445,813 | 1,850,917 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 12.2% | 5.6% |

Sumber: FAO, 2014 (diolah)

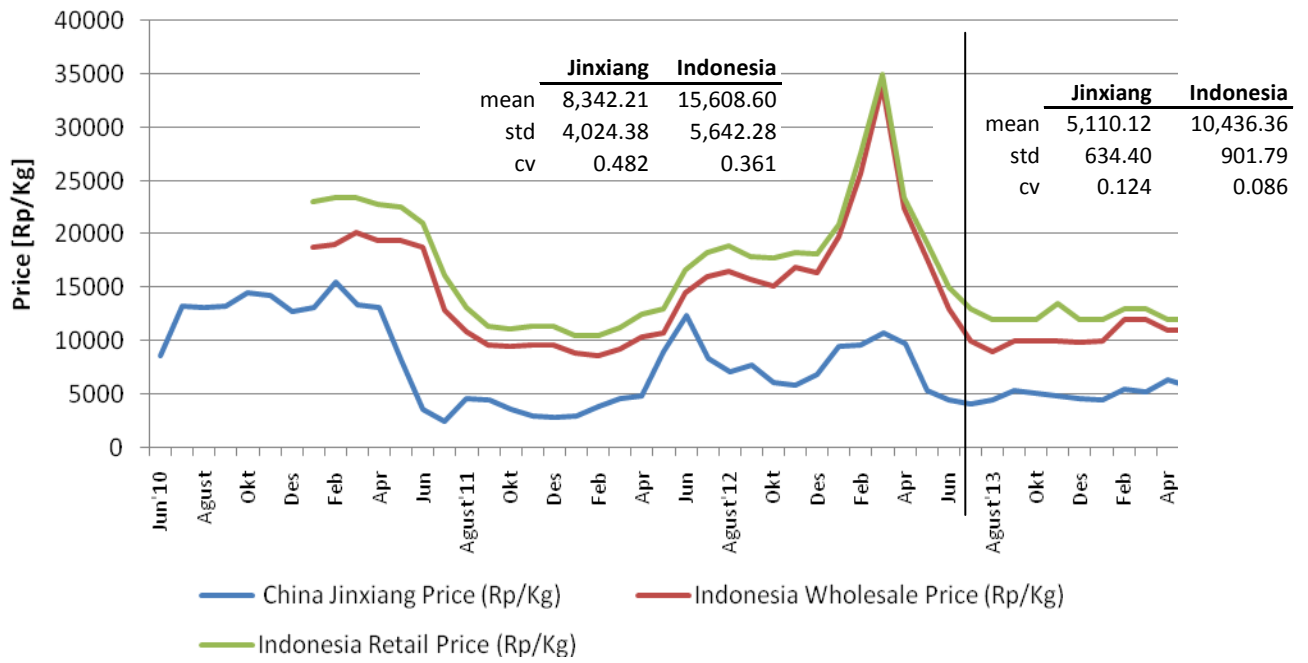
Gambar

Harga Bawang Putih Tahunan Ekspor (China) dan Impor (Indonesia)

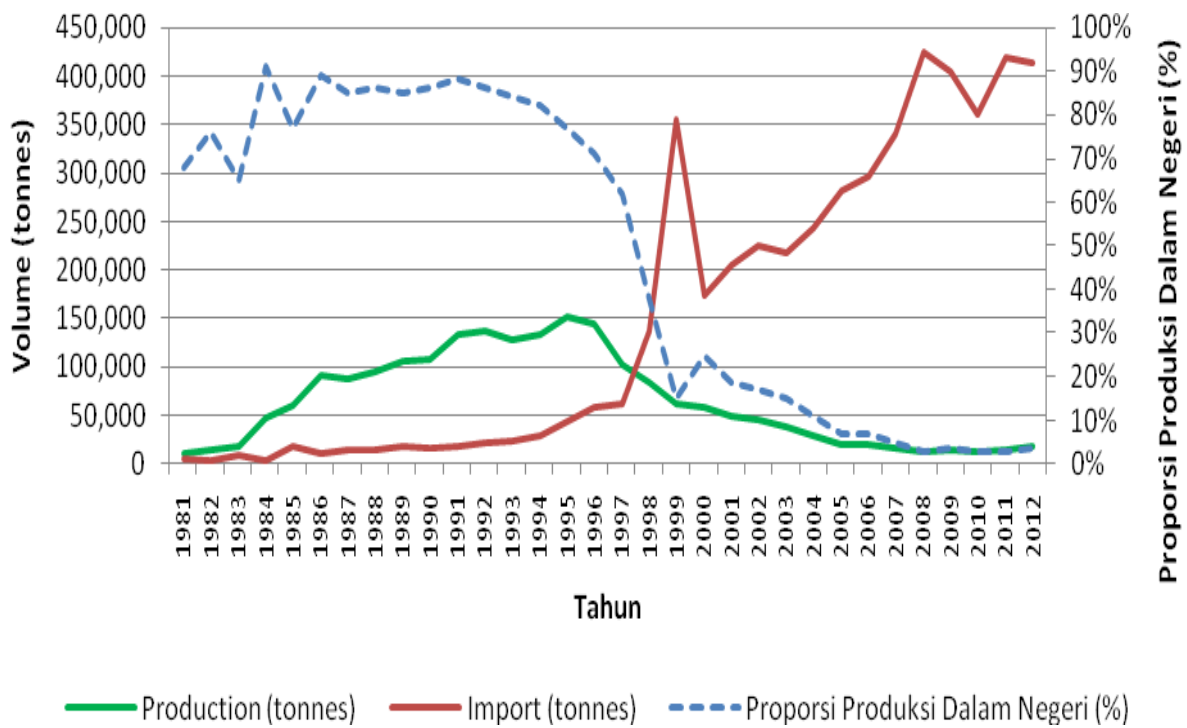


Sumber: FAO, 2014 (diolah)

Gambar
Harga Bawang Putih Bulanan Internasional (China), Grosir dan Eceran (Indonesia)

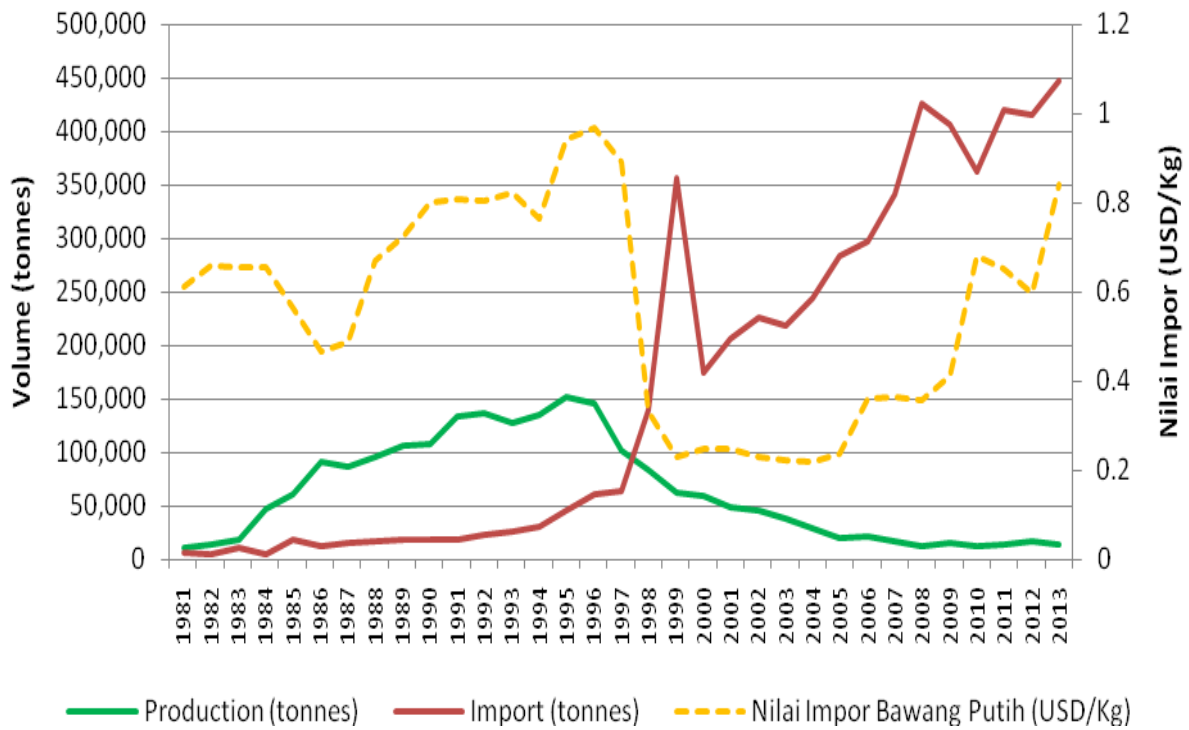


Gambar
Perkembangan Tahunan Produksi dan Impor Bawang Putih Indonesia

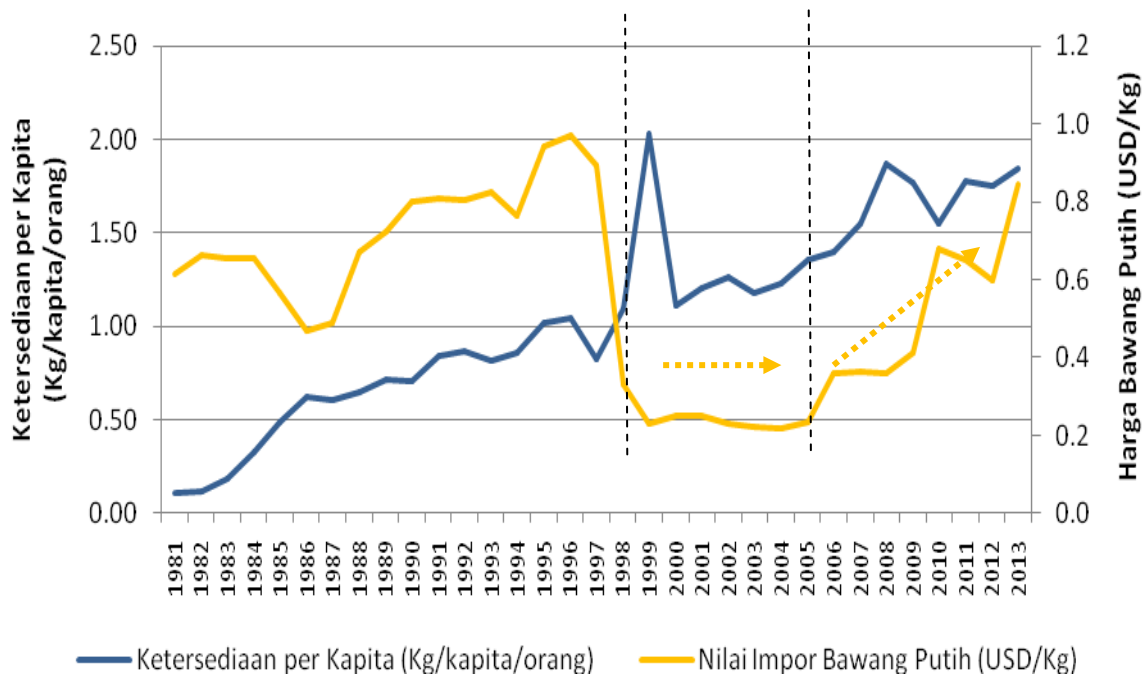


Sumber: FAO, 2014 (diolah)

Gambar
Perkembangan Tahunan Harga, Produksi dan Impor Bawang Putih Indonesia

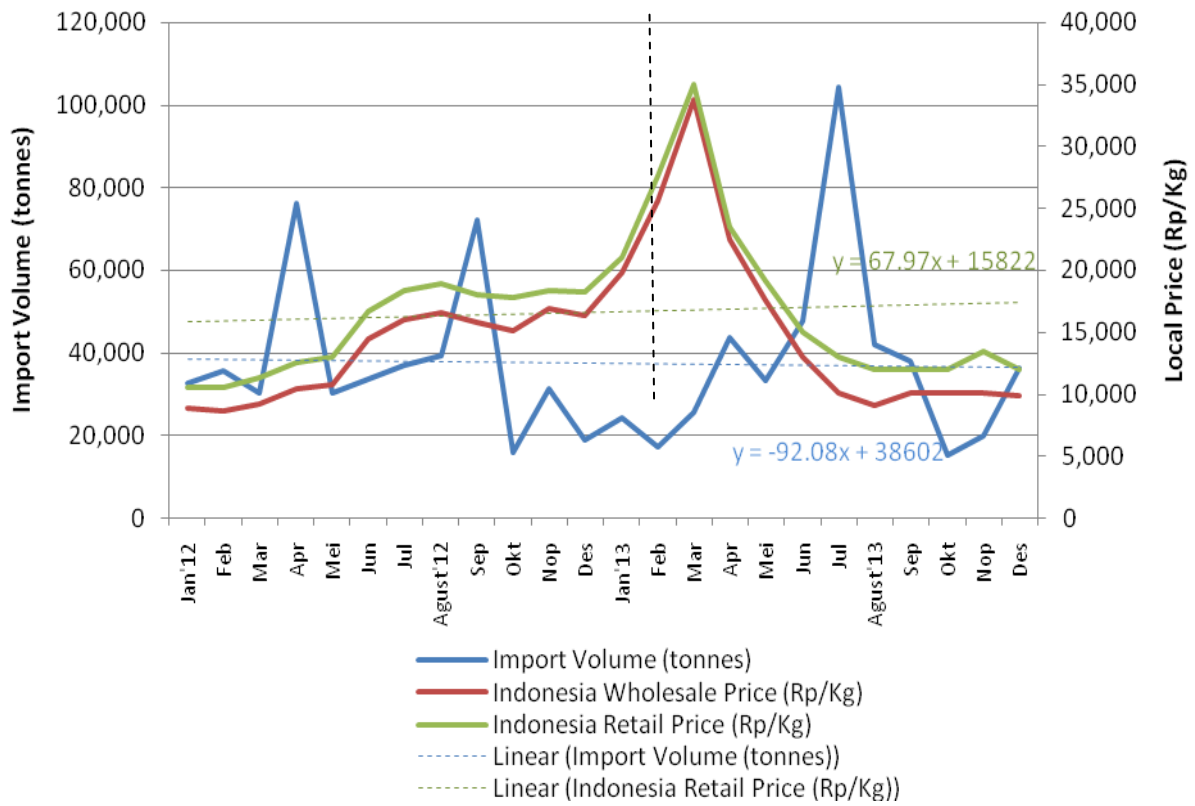


Sumber: FAO, 2014 (diolah)



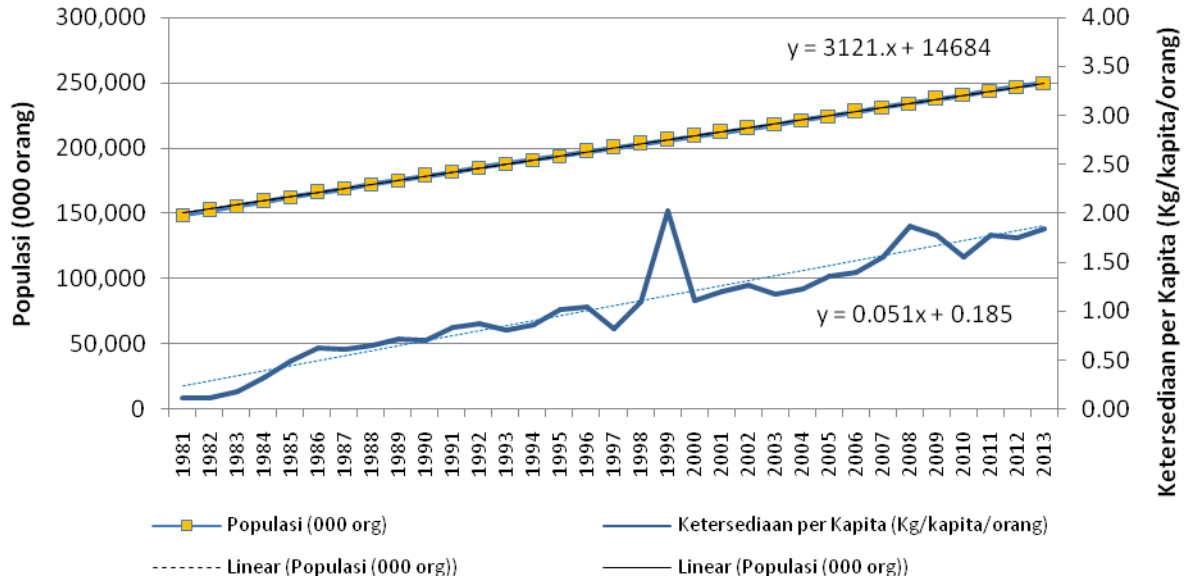
Sumber: FAO, 2014 (diolah)

Gambar Perkembangan Tahunan Harga dan Ketersediaan Bawang Putih Indonesia



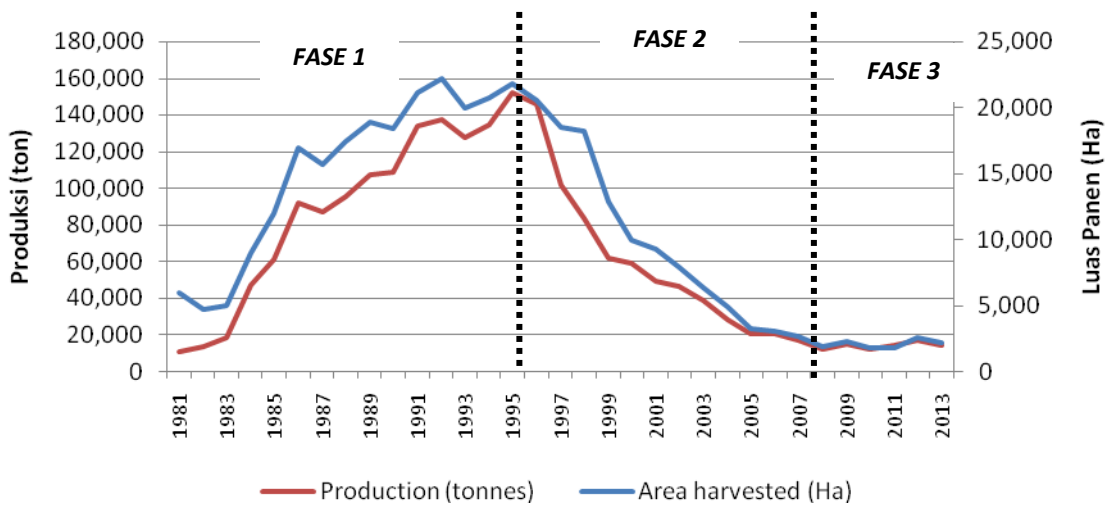
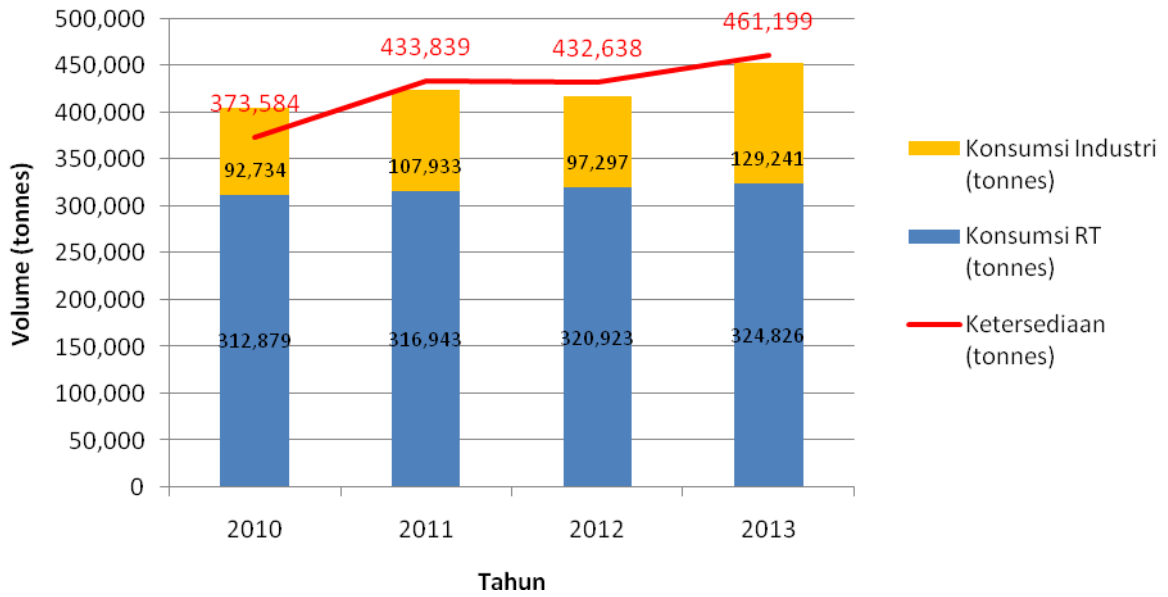
Gambar Perkembangan Bulanan Impor Bawang Putih dan Harga Bawang Putih

Gambar
Perkembangan Populasi dan Ketersediaan Bawang Putih per Kapita Indonesia



Sumber: Sumber: FAO, 2014 (diolah), BPS (2014), dan Kementerian Pertanian (2013)

Gambar
Neraca Bahan Makanan Tahunan Bawang Putih



Gambar Perkembangan Produksi Bawang Putih Dalam Negeri

Tabel Perkembangan Produksi dan Luas Panen Bawang Putih Indonesia

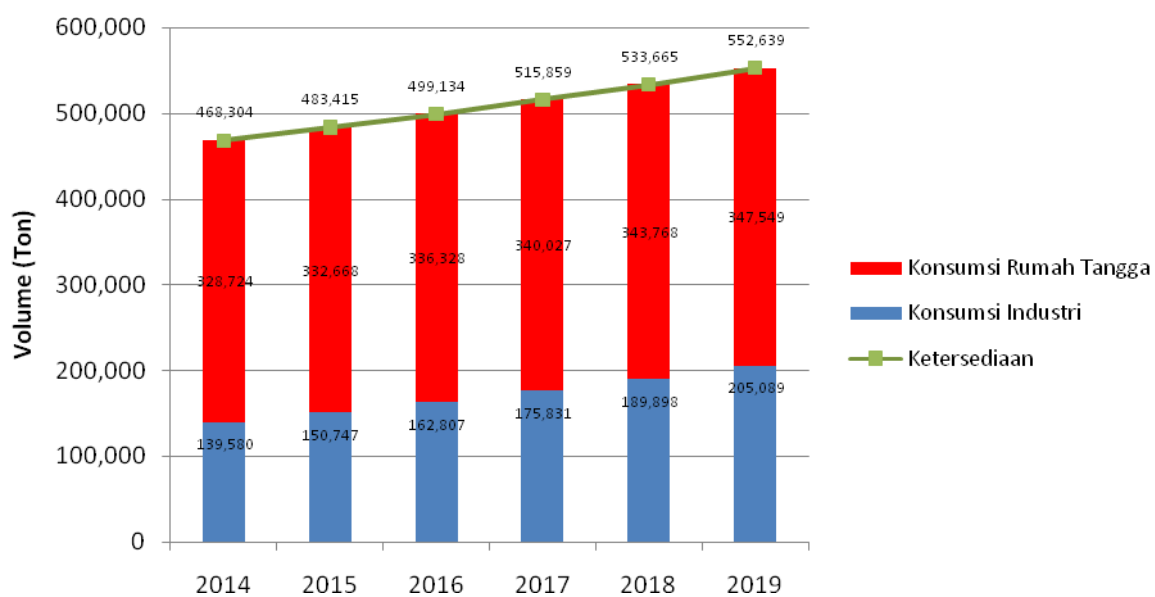
| Fase | Tahun | Perkembangan Luas Panen (per tahun) | Perkembangan Produksi (per tahun) | Perkembangan Produktivitas (per tahun) |
|-------------|--------------|--|--|---|
| Fase 1 | 1981 - 1995 | 10.7% | 23.1% | 10.6% |
| Fase 2 | 1995 - 2008 | -17.3% | -18.0% | -0.1% |
| Fase 3 | 2008 - 2013 | 5.0% | 5.4% | 1.7% |
| 3 Dekade | 1981 - 2013 | -0.7% | 4.9% | 5.2% |

Tabel Perkiraan Produksi Bawang Putih Tahun 2014-2019

| Tahun | Luas Panen (Ha) | Produksi (ton) | Produktivitas |
|--------------|------------------------|-----------------------|----------------------|
| 2014 | 2.370 | 16.633 | 7,02 |
| 2015 | 2.605 | 18.921 | 7,26 |
| 2016 | 2.864 | 21.524 | 7,52 |
| 2017 | 3.147 | 24.484 | 7,78 |
| 2018 | 3.459 | 27.852 | 8,05 |
| 2019 | 3.802 | 31.683 | 8,33 |

Tabel Perkiraan Konsumsi Bawang Putih 2014-2019

| Tahun | Industri (ton) | Rumah Tangga (ton) | Total Konsumsi (ton) | Pertumbuhan Konsumsi (%) |
|-------|----------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| 2014 | 139,580 | 328,724 | 468,304 | 3.1% |
| 2015 | 150,747 | 332,668 | 483,415 | 3.2% |
| 2016 | 162,807 | 336,328 | 499,134 | 3.3% |
| 2017 | 175,831 | 340,027 | 515,859 | 3.4% |
| 2018 | 189,898 | 343,768 | 533,665 | 3.5% |
| 2019 | 205,089 | 347,549 | 552,639 | 3.6% |



Gambar Perkiraan Konsumsi (Industri dan Rumah Tangga) dan Ketersediaan (Produksi dan Impor) Bawang Putih Tahun 2014-2019

Kedelai

Tabel Perkembangan areal dan produksi kedelai dunia, 2002-2012

| Tahun | Areal (000 ha) | Produktivitas (t/ha) | Produksi (000 t) |
|---------------------------|----------------|----------------------|------------------|
| 2002 | 78.957 | 2,30 | 181.677 |
| 2003 | 83.636 | 2,28 | 190.650 |
| 2004 | 91.597 | 2,24 | 205.523 |
| 2005 | 92.561 | 2,32 | 214.559 |
| 2006 | 95.308 | 2,33 | 221.963 |
| 2007 | 90.153 | 2,44 | 219.720 |
| 2008 | 96.451 | 2,40 | 231.257 |
| 2009 | 99.324 | 2,25 | 223.401 |
| 2010 | 102.614 | 2,58 | 265.249 |
| 2011 | 103.599 | 2,53 | 262.352 |
| 2012 | 104.997 | 2,30 | 241.841 |
| Pertumb. 2002-2007 | 2,69 | 1,16 | 3,88 |
| Pertumb. 2007-2012 | 3,10 | -1,12 | 1,94 |

Sumber: FAOSTAT, 2014. Diolah.

Tabel Perkembangan areal dan produktivitas kedelai di negara sentra produksi, 2002-2012

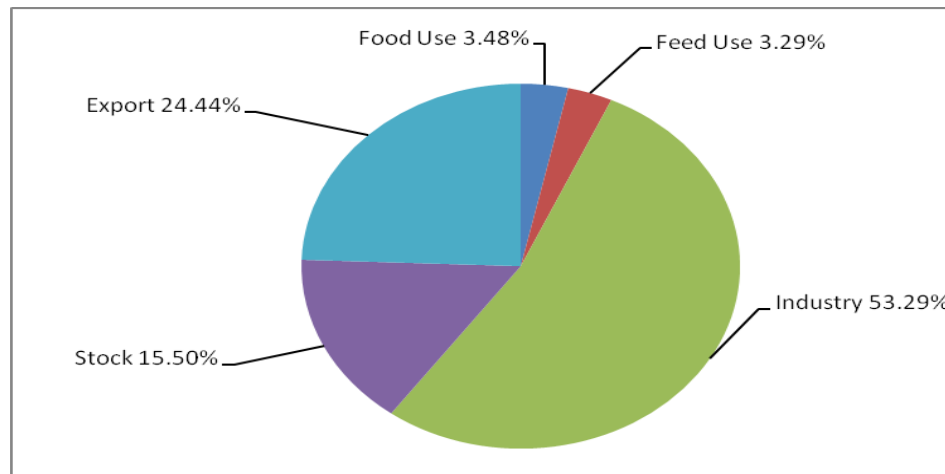
| Negara | Areal Panen | | | Produktivitas | | |
|--------------|-----------------|--------------------|-----------|----------------|--------------------|-----------|
| | Rataan (000 ha) | Pertumbuhan (%/th) | | Rataan (kg/ha) | Pertumbuhan (%/th) | |
| | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 |
| USA | 29.670 | -2,42 | 3,48 | 2.754 | 1,88 | -1,04 |
| Brazil | 21.569 | 4,67 | 3,96 | 2.663 | 1,49 | -1,29 |
| Argentina | 15.535 | 6,98 | 1,92 | 2.589 | 2,47 | -5,15 |
| China | 8.795 | 0,07 | -5,07 | 1.729 | -5,14 | 5,46 |
| India | 8.630 | 7,78 | 3,99 | 1.082 | 10,13 | -2,92 |
| Paraguay | 2.261 | 10,67 | 4,56 | 2.355 | 1,83 | 2,17 |
| Canada | 1.277 | 2,73 | 7,33 | 2.625 | 0,17 | 4,87 |
| Bolivia | 882 | 8,51 | 2,61 | 1.968 | -3,17 | 5,74 |
| Russian Fed. | 782 | 14,39 | 14,14 | 1.120 | -4,72 | 7,48 |
| Ukraine | 635 | 42,80 | 19,36 | 1.491 | -0,49 | 6,61 |
| Indonesia | 587 | -3,35 | 4,34 | 1.324 | 0,87 | 3,05 |

Sumber: FAOSTAT, 2014, diolah

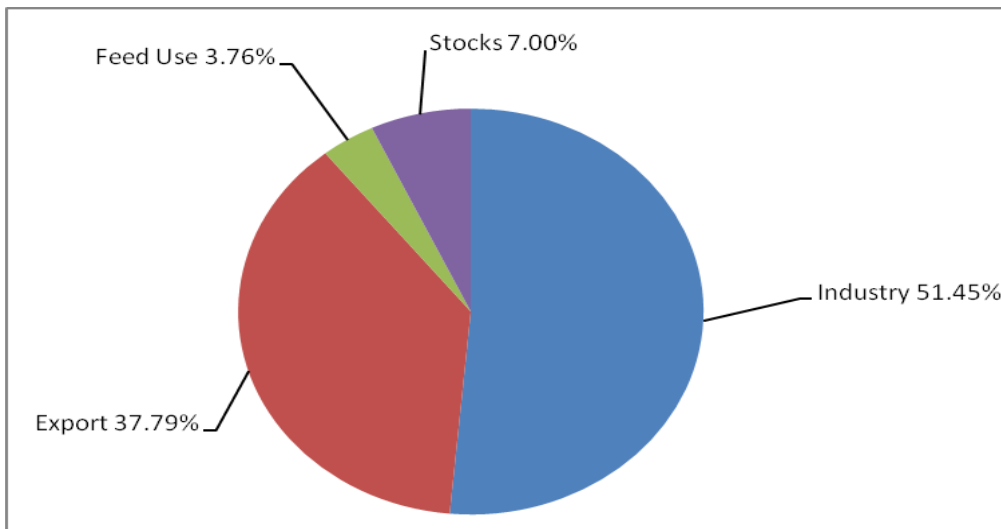
Tabel Perkembangan produksi kedelai di negara sentra produksi dunia, 2002-2012.

| Negara | Rataan (000 t) 2002-2012 | Pangsa (%) 2002-2012 | Pertumb (%/th) | |
|--------------|-----------------------------|-------------------------|----------------|-----------|
| | | | 2002-2007 | 2007-2012 |
| USA | 81.744 | 36,52 | -0,58 | 2,41 |
| Brazil | 57.486 | 25,68 | 6,23 | 2,62 |
| Argentina | 40.145 | 17,94 | 9,62 | -3,32 |
| China | 15.161 | 6,77 | -5,07 | 0,12 |
| India | 9.433 | 4,21 | 18,70 | 0,95 |
| Paraguay | 5.379 | 2,40 | 12,70 | 0,95 |
| Canada | 3.389 | 1,51 | 2,91 | 6,83 |
| Bolivia | 1.736 | 0,78 | 5,07 | 12,56 |
| Uruguay | 1.039 | 0,46 | 62,92 | 8,50 |
| Ukraine | 1.014 | 0,45 | 42,10 | 29,78 |
| Russian Fed. | 908 | 0,41 | 8,99 | 27,24 |
| Indonesia | 779 | 0,35 | -2,51 | 22,67 |

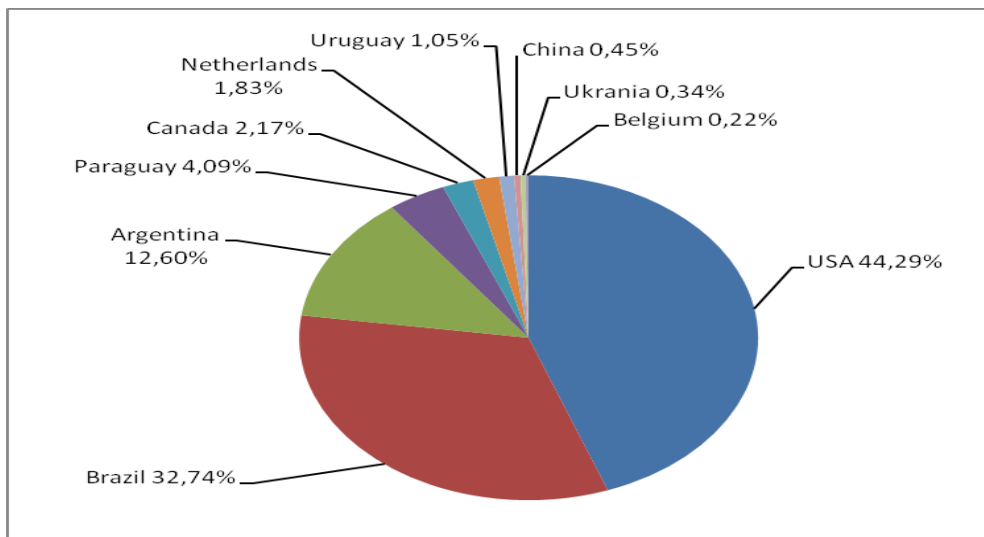
Sumber: FAOSTAT, 2014. Diolah.



Gambar Pasokan kedelai di dunia tahun 2013



Gambar Rataan komposisi konsumsi kedelai di Amerika Serikat, 2003-2013

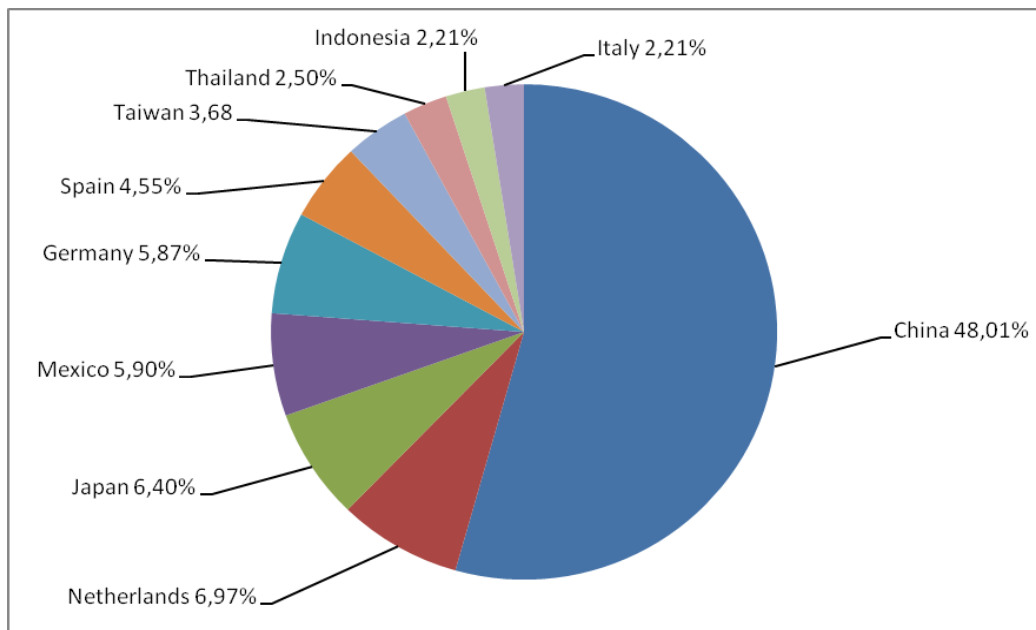


Gambar Pangsa pasar ekspor kedelai beberapa negara eksportir, 2001-2011

Tabel Perkembangan volume ekspor kedelai sepuluh negara ekportir, 2001-2011

| Negara | Rataan (000 t/th) 2001-1011 | Pertumbuhan (%/th) | |
|-------------|--------------------------------|--------------------|-----------|
| | | 2001-2006 | 2006-2011 |
| USA | 31.615 | -0,57 | 4,06 |
| Brazil | 23.366 | 9,75 | 5,74 |
| Argentina | 8.991 | 1,34 | 6,57 |
| Paraguay | 2.921 | -0,79 | 17,34 |
| Canada | 1.552 | 19,91 | 12,52 |
| Netherlands | 1.307 | -4,56 | -8,23 |
| Uruguay | 747 | 59,26 | 23,48 |
| China | 322 | 8,82 | -11,29 |
| Ukraine | 244 | 44,86 | 32,27 |
| Belgium | 155 | 28,32 | -1,60 |

Sumber FAOSTAT, 2014. Diolah.

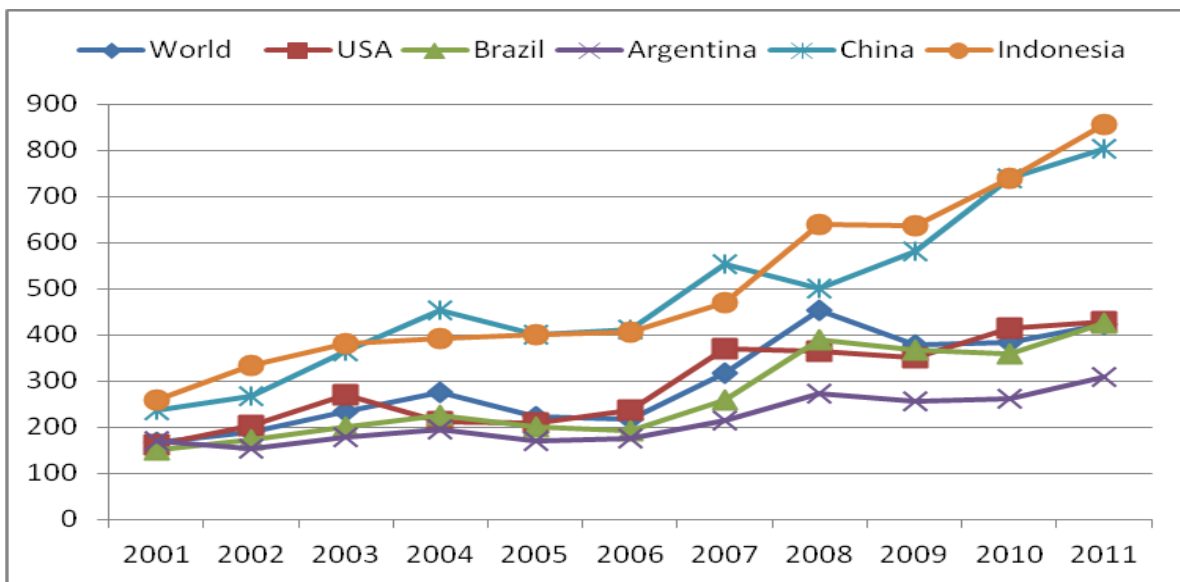


Gambar Konsentrasi sepuluh negara importir kedelai dunia, 2001-2011

Tabel Perkembangan volume impor kedelai sepuluh negara importir, 2001-2011

| Negara | Rataan (000 t/th) 2001-2011 | Pertumbuhan | |
|-------------|--------------------------------|-------------|-----------|
| | | 2001-2006 | 2006-2011 |
| China | 30.831 | 15,19 | 13,16 |
| Netherlands | 4.476 | -6,51 | -7,30 |
| Japan | 4.111 | -3,51 | -6,88 |
| Mexico | 3.792 | -3,41 | -2,37 |
| Germany | 3.770 | -5,12 | -1,93 |
| Spain | 2.919 | -7,78 | 8,09 |
| Taiwan | 2.361 | -0,47 | -0,33 |
| Thailand | 1.603 | 0,47 | 7,41 |
| Indonesia | 1.417 | -0,08 | 13,03 |
| Italy | 1.416 | 10,56 | -4,13 |

Sumber FAOSTAT, 2014. Diolah.



Gambar Perkembangan harga produsen kedelai di beberapa negara, 2001-2011

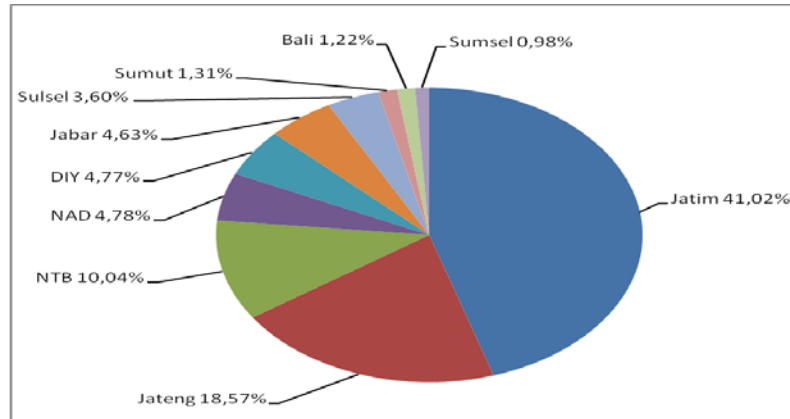
Tabel Perkembangan harga kedelai beberapa negara sentra produksi, 2001-2011

| Tahun | Dunia ¹⁾ | USA ²⁾ | Brazil ²⁾ | Argentina ²⁾ | China ²⁾ | Indonesia ²⁾ |
|--------------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| 2001 | 169 | 161 | 150 | 169 | 238 | 260 |
| 2002 | 189 | 203 | 172 | 153 | 267 | 334 |
| 2003 | 233 | 270 | 200 | 180 | 365 | 382 |
| 2004 | 277 | 211 | 226 | 194 | 453 | 392 |
| 2005 | 223 | 208 | 200 | 171 | 402 | 402 |
| 2006 | 217 | 236 | 193 | 177 | 413 | 407 |
| 2007 | 317 | 371 | 261 | 216 | 552 | 471 |
| 2008 | 453 | 366 | 389 | 274 | 501 | 641 |
| 2009 | 379 | 352 | 367 | 255 | 583 | 638 |
| 2010 | 385 | 415 | 360 | 263 | 739 | 739 |
| 2011 | 424 | 430 | 426 | 309 | 803 | 857 |
| Pertumb 2001-2006 | 5,20 | 7,95 | 5,17 | 0,86 | 11,66 | 9,44 |
| Pertumb 2006-2011 | 14,30 | 12,75 | 17,16 | 11,84 | 14,25 | 16,03 |

Sumber: ¹⁾ USDA; ²⁾ FAOSTAT. Diolah.

Gambar

Sebaran 10 provinsi sentra produksi kedelai di Indonesia, 2002-2012



Tabel Perkembangan areal dan produksi kedelai di 10 provinsi sentra produksi, 2002-2012

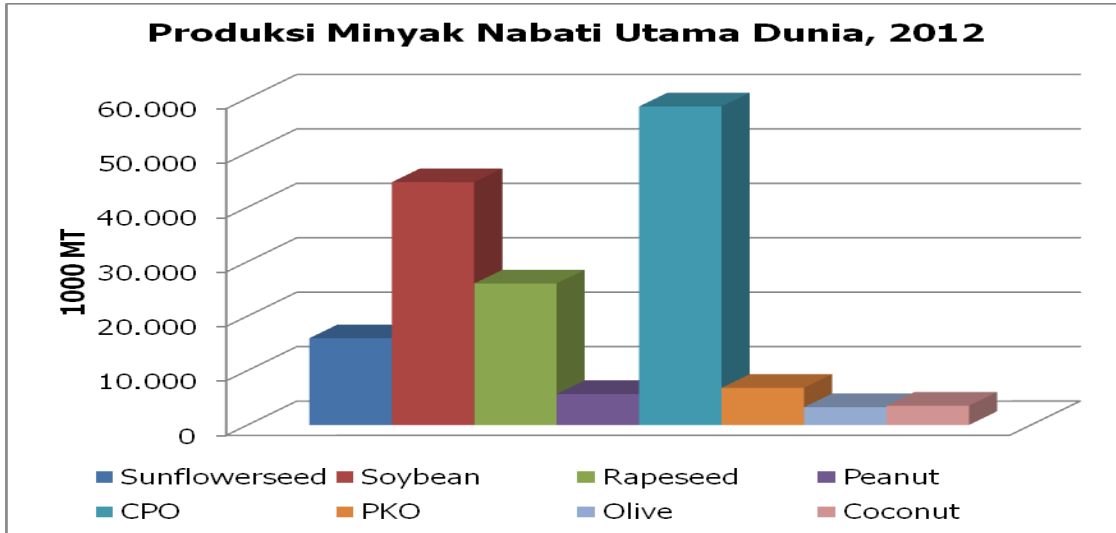
| Provinsi | Rataan | | Pertumbuhan | | | |
|----------|-----------------|------------------|--------------|-----------|-----------------|-----------|
| | Areal (000. ha) | Produksi (000.t) | Areal (%/th) | | Produksi (%/th) | |
| | 2002-2012 | 2002-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 | 2002-2007 | 2007-2012 |
| Jatim | 218 | 293 | -3,48 | 2,05 | -3,44 | 7,51 |
| Jateng | 89 | 133 | -1,14 | 2,92 | 1,03 | 4,35 |
| NTB | 69 | 72 | 1,60 | 2,02 | 2,66 | 1,62 |
| Aceh | 25 | 34 | -3,04 | 19,28 | -2,44 | 22,01 |
| DIY | 30 | 34 | -8,44 | 0,66 | -10,25 | 3,95 |
| Jabar | 23 | 33 | -11,36 | 19,54 | -10,16 | 22,15 |
| Sulsel | 17 | 26 | -3,64 | 10,66 | -0,37 | 9,55 |
| Sumut | 8 | 9 | -17,33 | 7,88 | -15,69 | 4,52 |
| Bali | 6 | 9 | -5,52 | 1,98 | -3,87 | -0,50 |
| Sumsel | 5 | 7 | -42,85 | 108,04 | -5,38 | 33,45 |

Sumber: BPS 2014. Diolah

Minyak Goreng

Gambar

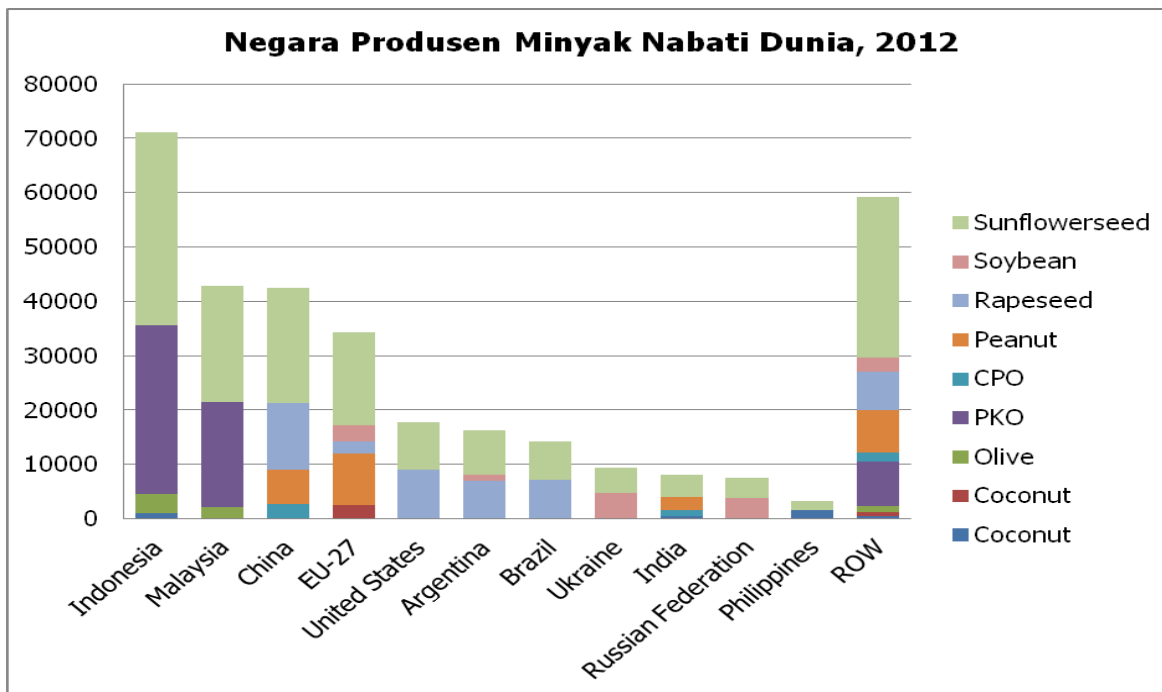
Produksi 8 Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012



| Minyak Nabati | Produksi (ton) | Pangsa (%) |
|-------------------|----------------|------------|
| Palm Oil | 58.521 | 36,4 |
| Soybean Oil | 44.604 | 27,8 |
| Rapeseed Oil | 25.996 | 16,2 |
| Sunflowerseed Oil | 15.942 | 9,9 |
| Palm Kernel Oil | 6.829 | 4,3 |
| Cottonseed Oil | 5.113 | 3,2 |
| Coconut Oil | 3.550 | 2,2 |
| Total | 160.555 | 100 |

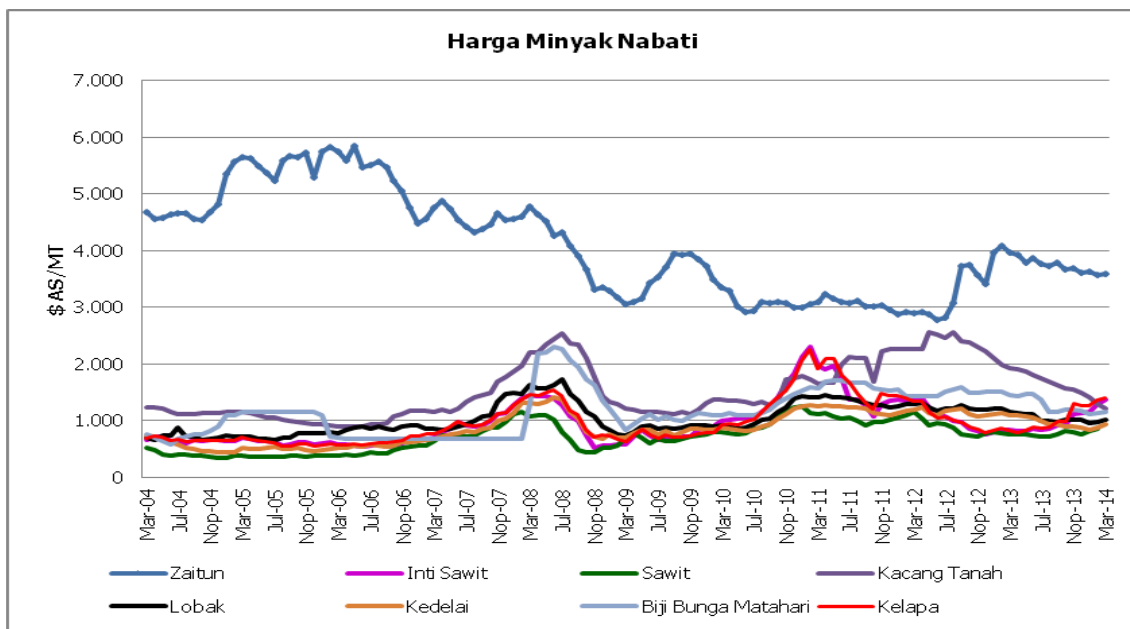
Gambar

Peran Negara Produsen Minyak Nabati Utama di Dunia, 2012



Gambar

Dinamika Harga Minyak Nabati di Dunia, Maret 2004 – Maret 2014



Tabel Produksi dan Pangsa Lima Besar Negara Produsen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | |
|------------------|----------------|----------|------------------|----------------|----------|---------------|----------------|----------|----------------------------|----------------|----------|
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 3.550 | | Dunia | 3.276 | | Dunia | 6.829 | | Dunia | 58.521 | |
| Philippines | 1.640 | 46 | EU-27 | 2.500 | 76 | Indonesia | 3.543 | 52 | Indonesia | 31.000 | 53 |
| Indonesia | 974 | 27 | Tunisia | 180 | 5 | Malaysia | 2.180 | 32 | Malaysia | 19.200 | 33 |
| India | 401 | 11 | Turkey | 180 | 5 | Nigeria | 325 | 5 | Thailand | 2.100 | 4 |
| Viet Nam | 153 | 4 | Syrian Arab Rep. | 150 | 5 | Thailand | 190 | 3 | Colombia | 1.035 | 2 |
| Mexico | 130 | 4 | Morocco | 120 | 4 | Colombia | 103 | 2 | Nigeria | .930 | 2 |
| Sisa Dunia | 252 | 7 | Sisa Dunia | 146 | 4 | Sisa Dunia | 488 | 7 | Sisa Dunia | 4.256 | 7 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 5.694 | | Dunia | 25.996 | | Dunia | 44.604 | | Dunia | 15.942 | |
| China | 2.725 | 48 | EU-27 | 9.421 | 36 | China | 12.246 | 27 | Ukraine | 4.670 | 29 |
| India | 1.220 | 21 | China | 6.259 | 24 | United States | 8.920 | 20 | Russian Federation | 3.798 | 24 |
| Myanmar | 270 | 5 | Canada | 3.400 | 13 | Brazil | 7.100 | 16 | EU-27 | 2.937 | 18 |
| Nigeria | 263 | 5 | India | 2.450 | 9 | Argentina | 6.975 | 16 | Argentina | 1.170 | 7 |
| Senegal | 190 | 3 | Japan | 1.012 | 4 | EU-27 | 2.242 | 5 | Turkey | 918 | 6 |
| Sisa Dunia | 1.026 | 18 | Sisa Dunia | 3.454 | 13 | Sisa Dunia | 7.121 | 16 | Sisa Dunia | 2.449 | 15 |

Sumber: Data Sekunder, diolah (2014)

Tabel Konsumsi dan Pangsa Lima Besar Negara Konsumen Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | |
|------------------|--------------------|----------|----------------------|--------------------|----------|---------------|--------------------|----------|--------------------------------|--------------------|----------|
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 3.686 | | Dunia | 3.011 | | Dunia | 6.760 | | Dunia | 57.322 | |
| Philippines | 835 | 2 3 | EU-27 | 1.950 | 6 5 | Malaysia | 1.910 | 2 8 | Indonesia | 9.489 | 1 7 |
| EU-27 | 685 | 1 9 | United States | 304 | 1 0 | Indonesia | 1.815 | 2 7 | India | 8.894 | 1 6 |
| United States | 522 | 1 4 | Turkey | 145 | 5 | EU-27 | 630 | 9 | China | 6.479 | 1 1 |
| India | 399 | 1 1 | Syrian Arab Republic | 135 | 4 | China | 550 | 8 | EU-27 | 6.055 | 1 1 |
| Indonesia | 312 | 8 | Morocco | 110 | 4 | Nigeria | 321 | 5 | Malaysia | 2.784 | 5 |
| Sisa Dunia | 933 | 2 5 | Sisa Dunia | 367 | 1 2 | Sisa Dunia | 1.534 | 2 3 | Sisa Dunia | 23.621 | 4 1 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 5.645 | | Dunia | 24.910 | | Dunia | 44.209 | | Dunia | 14.640 | |
| China | 2.775 | 4 9 | EU-27 | 9.255 | 3 7 | China | 13.654 | 3 1 | EU-27 | 3.668 | 2 5 |
| India | 1.215 | 2 2 | China | 6.880 | 2 8 | United States | 8.369 | 1 9 | Russian Federation | 2.180 | 1 5 |
| Myanmar | 270 | 5 | India | 2.570 | 1 0 | Brazil | 5.740 | 1 3 | India | 1.500 | 1 0 |
| Nigeria | 261 | 5 | United States | 1.973 | 8 | India | 2.990 | 7 | Turkey | 1.130 | 8 |
| Sudan | 150 | 3 | Japan | 1.021 | 4 | Argentina | 2.490 | 6 | China | 951 | 6 |
| Sisa Dunia | 974 | 1 7 | Sisa Dunia | 3.211 | 1 3 | Sisa Dunia | 10.966 | 2 5 | Sisa Dunia | 5.211 | 3 6 |

Sumber: Data Sekunder, diolah (2014)

Tabel Ekspor dan Pangsa Lima Besar Negara Eksportir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak Negara | | | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------------|----------|-----------------|--------------------|----------|-----------------------|--------------------|----------|----------------------------|--------------------|----------|
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 1.785 | | Dunia | 786 | | Dunia | 2.981 | | Dunia | 42.551 | |
| Philippines | 850 | 48 | EU-27 | 550 | 70 | Indonesia | 1.700 | 57 | Indonesia | 20.700 | 49 |
| Indonesia | 700 | 39 | Tunisia | 140 | 18 | Malaysia | 950 | 32 | Malaysia | 17.300 | 41 |
| Malaysia | 130 | 7 | Syrian Arab Rep | 35 | 4 | Thailand | 110 | 4 | Papua New Guinea | 640 | 2 |
| Papua New Guinea | 45 | 3 | Turkey | 25 | 3 | Colombia | 45 | 2 | Thailand | 520 | 1 |
| EU-27 | 15 | 1 | Morocco | 15 | 2 | Papua New Guinea | 40 | 1 | Benin | 390 | 1 |
| Sisa Dunia | 45 | 3 | Sisa Dunia | 21 | 3 | Sisa Dunia | 136 | 5 | Sisa Dunia | 3.001 | 7 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 178 | | Dunia | 3.909 | | Dunia | 8.811 | | Dunia | 6.213 | |
| EU-27 | 80 | 45 | United States | 1.475 | 38 | China | 1.470 | 17 | India | 1.300 | 21 |
| China | 60 | 34 | China | 1.300 | 33 | India | 1.230 | 14 | EU-27 | 1.000 | 16 |
| United States | 18 | 10 | EU-27 | 300 | 8 | Iran, Islamic Rep. Of | 630 | 7 | Egypt | 800 | 13 |
| Hong Kong | 12 | 7 | Norway | 300 | 8 | Algeria | 575 | 7 | Turkey | 750 | 12 |
| Switzerland | 5 | 3 | Canada | 100 | 3 | Venezuela | 400 | 5 | China | 450 | 7 |
| Sisa Dunia | 3 | 2 | Sisa Dunia | 434 | 11 | Sisa Dunia | 4.506 | 51 | Sisa Dunia | 1.913 | 31 |

Sumber: Data Sekunder, diolah (2014)

Tabel Impor dan Pangsa Lima Besar Negara Importir Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

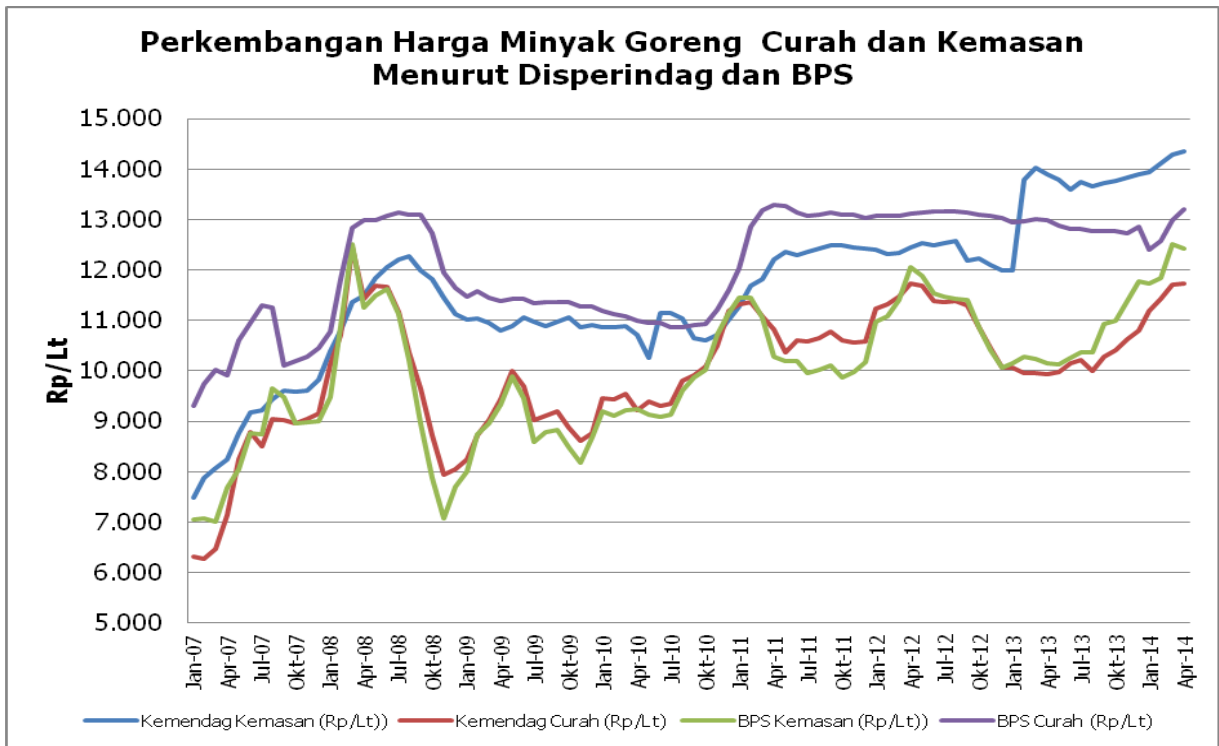
| Negara \ Minyak | | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------------|------------|---------------|----------------------|------------|---------------|---------------|------------|------------|----------------------------|------------|----------|
| | Kelapa | Ton | % | Zaitun | Ton | % | PKO | Ton | % | CPO | Ton | % |
| Dunia | 1820 | | Dunia | 629 | | Dunia | 2846 | | Dunia | 41790 | | |
| EU-27 | 700 | 38 | United States | 306 | 49 | Malaysia | 635 | 22 | India | 8750 | 21 | |
| United States | 533 | 29 | EU-27 | 120 | 19 | EU-27 | 620 | 22 | China | 6400 | 15 | |
| Malaysia | 178 | 10 | Brazil | 85 | 14 | China | 550 | 19 | EU-27 | 6200 | 15 | |
| China | 140 | 8 | Canada | 42 | 7 | United States | 295 | 10 | Pakistan | 2450 | 6 | |
| Korea, Republic Of | 60 | 3 | Australia | 35 | 6 | India | 215 | 8 | Other | 1775 | 4 | |
| Sisa Dunia | 209 | 11 | Sisa Dunia | 41 | 7 | Sisa Dunia | 531 | 19 | Sisa Dunia | 16215 | 39 | |
| | | | | | | | | | | | | |
| | Kacang | Ton | % | Lobak | Ton | % | Kedele | Ton | % | Biji Bunga Matahari | Ton | % |
| Dunia | 219 | | | Dunia | 4071 | | Dunia | 9324 | | Dunia | 6913 | |
| Argentina | 74 | 34 | | Canada | 2680 | 66 | Argentina | 4500 | 48 | Ukraine | 3760 | 54 |
| Brazil | 50 | 23 | | EU-27 | 380 | 9 | Brazil | 1400 | 15 | Russian Federation | 1550 | 22 |
| Senegal | 40 | 18 | | Russian Federation | 270 | 7 | EU-27 | 800 | 9 | Argentina | 620 | 9 |
| Mali | 19 | 9 | | United Arab Emirates | 265 | 7 | United States | 703 | 8 | Turkey | 350 | 5 |
| China | 10 | 5 | | United States | 136 | 3 | Paraguay | 640 | 7 | EU-27 | 250 | 4 |
| Sisa Dunia | 26 | 12 | | Sisa Dunia | 340 | 8 | Sisa Dunia | 1281 | 14 | Sisa Dunia | 383 | 6 |

Sumber: Data Sekunder, diolah (2014)

Tabel Stok dan Pangsa Lima Besar Negara dengan Cadangan Minyak Nabati Utama Dunia, 2012

| Minyak | | | | | | | | | | | |
|------------------|----------------|----------|-----------------|----------------|----------|---------------|----------------|----------|----------------------------|----------------|----------|
| Negara | | | | | | | | | | | |
| Kelapa | 000 Ton | % | Zaitun | 000 Ton | % | PKO | 000 Ton | % | CPO | 000 Ton | % |
| Dunia | 427 | | Dunia | 265 | | Dunia | 1.166 | | Dunia | 7.120 | |
| Philippines | 174 | 41 | EU-27 | 164 | 62 | Malaysia | 612 | 52 | Malaysia | 1.784 | 25 |
| Indonesia | 80 | 19 | Syrian Arab Rep | 47 | 18 | Indonesia | 293 | 25 | Indonesia | 1.758 | 25 |
| United States | 75 | 18 | Turkey | 19 | 7 | EU-27 | 84 | 7 | EU-27 | 798 | 11 |
| Malaysia | 28 | 7 | Algeria | 12 | 5 | India | 66 | 6 | India | 601 | 8 |
| Papua New Guinea | 26 | 6 | Tunisia | 10 | 4 | Thailand | 41 | 4 | China | 439 | 6 |
| Sisa Dunia | 44 | 10 | Sisa Dunia | 13 | 5 | Sisa Dunia | 70 | 6 | Sisa Dunia | 1.740 | 24 |
| | | | | | | | | | | | |
| Kacang | 000 Ton | % | Lobak | 000 Ton | % | Kedele | 000 Ton | % | Biji Bunga Matahari | 000 Ton | % |
| Dunia | 50 | | Dunia | 2.801 | | Dunia | 3.371 | | Dunia | 2.289 | |
| Myanmar | 12 | 24 | China | 2.157 | 77 | China | 1.021 | 30 | Ukraine | 529 | 23 |
| India | 10 | 20 | Japan | 118 | 4 | United States | 773 | 23 | Argentina | 518 | 23 |
| United States | 9 | 18 | EU-27 | 92 | 3 | Argentina | 258 | 8 | Turkey | 380 | 17 |
| Argentina | 8 | 16 | Norway | 92 | 3 | Brazil | 239 | 7 | Russian Federation | 199 | 9 |
| Brazil | 7 | 14 | Canada | 71 | 3 | India | 227 | 7 | Iran, Islamic Rep Of | 168 | 7 |
| Sisa Dunia | 4 | 8 | Sisa Dunia | 271 | 10 | Sisa Dunia | 853 | 25 | Sisa Dunia | 495 | 22 |

Sumber: Data Sekunder, diolah (2014)

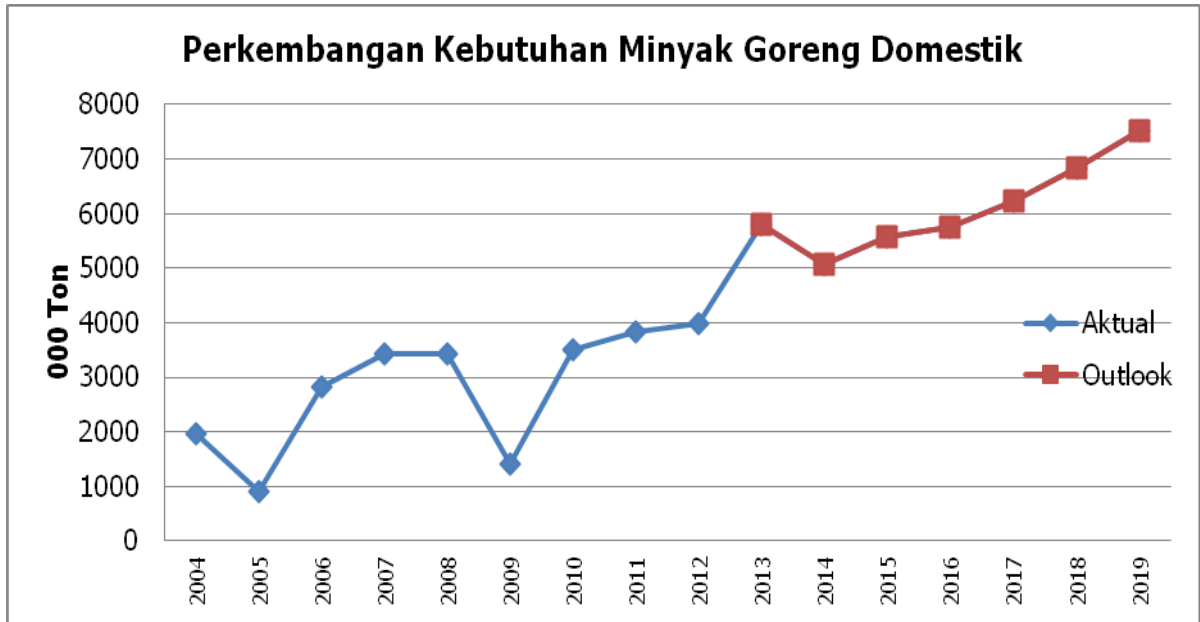


Gambar Perkembangan Harga Minyak Goreng Curah dan Dalam Kemasan

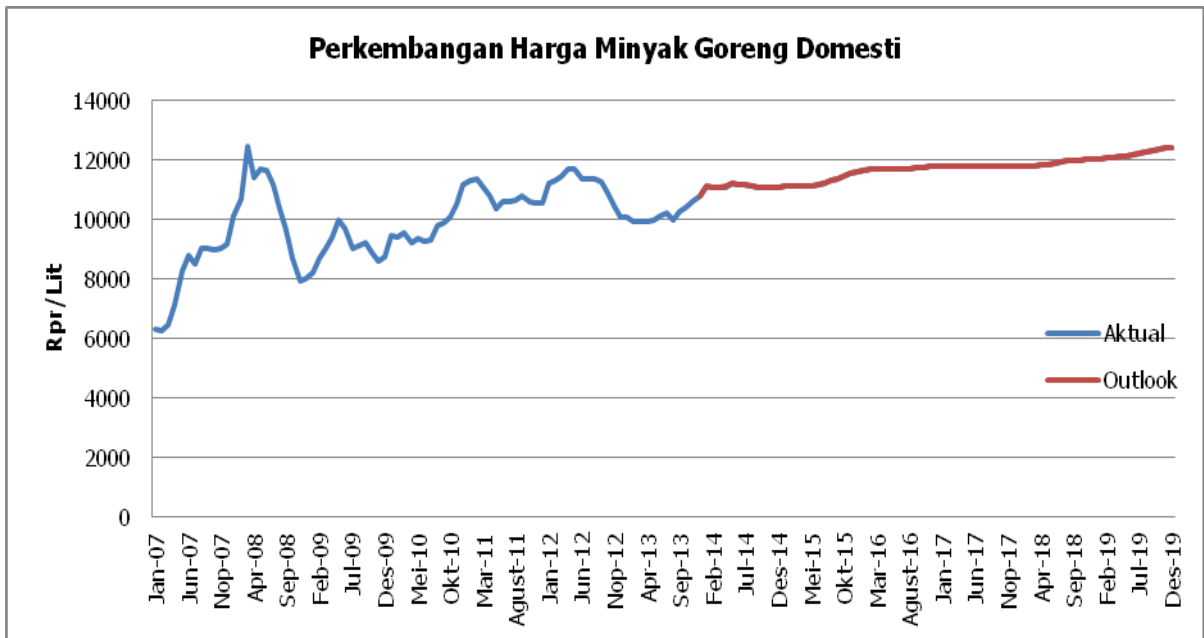
**Tabel Aktual penggunaan Minyak Goreng Tahun 2004-2013 dan Proyeksi
Permintaan Tahun 2014-2019**

| Tahun | Kebutuhan Minyak Goreng (000 ton) |
|-----------------------|-----------------------------------|
| Aktual | |
| 2004 | 1969 |
| 2005 | 920 |
| 2006 | 2819 |
| 2007 | 3423 |
| 2008 | 3435 |
| 2009 | 1407 |
| 2010 | 3510 |
| 2011 | 3829 |
| 2012 | 3985 |
| 2013 | 5797 |
| Proyeksi | |
| 2014 | 5082,4 |
| 2015 | 5567,49 |
| 2016 | 5759,33 |
| 2017 | 6224,47 |
| 2018 | 6840,71 |
| 2019 | 7519,88 |
| Laju 2014-2019 (%/th) | 7,6 |

**Gambar Perkembangan Kebutuhan Minyak Goreng Domestik,
Aktual Jan 08-Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19**



**Gambar Perkembangan Harga Minyak Goreng Domestik,
Aktual Jan 08-Des 12 dan Outlook Jan 13-Des 19**



DAGING AYAM

Tabel Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia, Tahun 1994-2014

| Tahun | Harga | Perubahan | Trend (%/th) |
|-----------|--------|-----------|--------------|
| 1994 | 55.70 | - | - |
| 1995 | 55.48 | -0.216 | -0.39 |
| 1996 | 62.31 | 6.828 | 12.31 |
| 1997 | 60.99 | -1.323 | -2.12 |
| 1998 | 63.16 | 2.167 | 3.55 |
| 1999 | 63.16 | 0.000 | 0.00 |
| 2000 | 59.45 | -3.706 | -5.87 |
| 2001 | 63.63 | 4.178 | 7.03 |
| 2002 | 63.08 | -0.546 | -0.86 |
| 2003 | 66.21 | 3.128 | 4.96 |
| 2004 | 75.73 | 9.518 | 14.38 |
| 2005 | 73.90 | -1.826 | -2.41 |
| 2006 | 69.23 | -4.677 | -6.33 |
| 2007 | 78.18 | 8.957 | 12.94 |
| 2008 | 84.62 | 6.433 | 8.23 |
| 2009 | 85.63 | 1.011 | 1.19 |
| 2010 | 85.85 | 0.219 | 0.26 |
| 2011 | 87.38 | 1.531 | 1.78 |
| 2012 | 94.30 | 6.927 | 7.93 |
| 2013 | 103.84 | 9.534 | 10.11 |
| 2014 | 104.45 | 0.612 | 0.59 |
| Rata-rata | 74.11 | 2.438 | 3.36 |
| Stdev | 14.73 | - | - |
| CV | 19.88 | - | - |

Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Tabel Perkembangan Harga Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 1994-2014

| Tahun | Harga | Perubahan | Trend (%/th) |
|------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1994 | 55.70 | - | - |
| 1995 | 55.48 | -0.216 | -0.39 |
| 1996 | 62.31 | 6.828 | 12.31 |
| 1997 | 60.99 | -1.323 | -2.12 |
| 1998 | 63.16 | 2.167 | 3.55 |
| 1999 | 63.16 | 0.000 | 0.00 |
| 2000 | 59.45 | -3.706 | -5.87 |
| Rata-rata | 60.03 | 0.625 | 1.25 |
| Stdev | 3.06 | - | - |
| CV | 5.09 | - | - |
| 2001 | 63.63 | 4.178 | 7.03 |
| 2002 | 63.08 | -0.546 | -0.86 |
| 2003 | 66.21 | 3.128 | 4.96 |
| 2004 | 75.73 | 9.518 | 14.38 |
| 2005 | 73.90 | -1.826 | -2.41 |
| Rata-rata | 68.51 | 2.891 | 4.62 |
| Stdev | 5.91 | - | - |
| CV | 8.63 | - | - |
| 2006 | 69.23 | -4.677 | -6.33 |
| 2007 | 78.18 | 8.957 | 12.94 |
| 2008 | 84.62 | 6.433 | 8.23 |
| 2009 | 85.63 | 1.011 | 1.19 |
| 2010 | 85.85 | 0.219 | 0.26 |
| Rata-rata | 80.70 | 2.389 | 3.26 |
| Stdev | 7.14 | - | - |
| CV | 8.85 | - | - |
| 2011 | 87.38 | 1.531 | 1.78 |
| 2012 | 94.30 | 6.927 | 7.93 |
| 2013 | 103.84 | 9.534 | 10.11 |
| 2014 | 104.45 | 0.612 | 0.59 |
| Rata-rata | 97.49 | 4.651 | 5.10 |
| Stdev | 8.19 | - | - |
| CV | 8.40 | - | - |

Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Tabel Perkembangan Harga Rata-Rata Bulanan Daging Ayam Dunia menurut periode, Tahun 2009-2014

| Bulan | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|--------|-----------|-------|-----------|
| | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan | Harga | Perubahan |
| Januari | 87.25 | 0.003 | 83.04 | 0.011 | 85.00 | -0.004 | 90.35 | 0.006 | 99.12 | 0.015 | 104.4 | 0.001 |
| Februari | 86.70 | -0.006 | 83.30 | 0.003 | 85.07 | 0.001 | 91.17 | 0.009 | 100.17 | 0.011 | 104.5 | 0.001 |
| Maret | 85.73 | -0.011 | 84.00 | 0.008 | 86.08 | 0.012 | 92.79 | 0.018 | 101.46 | 0.013 | Na | Na |
| April | 85.38 | -0.004 | 85.28 | 0.015 | 86.40 | 0.004 | 93.25 | 0.005 | 102.56 | 0.011 | Na | Na |
| Mei | 86.96 | 0.019 | 86.45 | 0.014 | 86.54 | 0.002 | 94.06 | 0.009 | 104.10 | 0.015 | Na | Na |
| Juni | 88.17 | 0.014 | 87.17 | 0.008 | 86.94 | 0.005 | 94.50 | 0.005 | 105.54 | 0.014 | Na | Na |
| Juli | 88.56 | 0.004 | 87.84 | 0.008 | 87.34 | 0.005 | 94.73 | 0.002 | 106.41 | 0.008 | Na | Na |
| Agustus | 86.77 | -0.020 | 87.79 | -0.001 | 88.13 | 0.009 | 95.02 | 0.003 | 106.50 | 0.001 | Na | Na |
| Sept | 84.88 | -0.022 | 87.75 | -0.001 | 88.98 | 0.010 | 95.65 | 0.007 | 106.19 | -0.003 | Na | Na |
| Oktober | 82.85 | -0.024 | 86.73 | -0.012 | 89.00 | 0.000 | 95.84 | 0.002 | 105.07 | -0.011 | Na | Na |
| Novem | 82.13 | -0.009 | 85.46 | -0.015 | 89.23 | 0.003 | 96.64 | 0.008 | 104.69 | -0.004 | Na | Na |
| Desem | 82.15 | 0.000 | 85.35 | -0.001 | 89.82 | 0.007 | 97.65 | 0.011 | 104.25 | -0.004 | Na | Na |
| Rata-rata | 85.63 | -0.005 | 85.85 | 0.003 | 87.38 | 0.004 | 94.30 | 0.007 | 103.84 | 0.006 | Na | Na |
| Stdev | 2.23 | - | 1.73 | - | 1.64 | - | 2.14 | - | 2.48 | - | Na | Na |
| CV | 2.60 | - | 2.01 | - | 1.88 | - | 2.27 | - | 2.39 | - | 0.07 | - |

Tabel Dua Puluh Negara Terbesar dalam Konsumsi Daging Unggas Dunia, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Jumlah konsumsi | Pangsa (%) |
|----------|--------------|-----------------|------------|
| 1 | USA | 14087 | 30.77 |
| 2 | China | 13555 | 29.61 |
| 3 | EU-27 | 9465 | 20.67 |
| 4 | Brazil | 9396 | 20.52 |
| 5 | USSR | 3765 | 8.22 |
| 6 | Mexico | 3730 | 8.15 |
| 7 | India | 3621 | 7.91 |
| 8 | Japan | 2155 | 4.71 |
| 9 | Africa | 1755 | 3.83 |
| 10 | Argentina | 1747 | 3.82 |
| 11 | Indonesia | 1565 | 3.42 |
| 12 | Saudi Arabia | 1465 | 3.20 |
| 13 | Malaysia | 1396 | 3.05 |
| 14 | Turkey | 1380 | 3.01 |
| 15 | Colombia | 1219 | 2.66 |
| 16 | Canada | 1050 | 2.29 |
| 17 | Thailand | 1045 | 2.28 |
| 18 | Australia | 1014 | 2.21 |
| 19 | Phillippine | 989 | 2.16 |
| 20 | Venezuela | 975 | 2.13 |
| | Dunia | 45780 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Tabel Dua Puluh Negara Terbesar dalam Ekspor Daging Ayam, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Volume ekspor (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|--------------------------|------------|
| 1 | Brazil | 3625 | 138.89 |
| 2 | United States | 3425 | 131.23 |
| 3 | EU-27 | 1105 | 42.34 |
| 4 | Thailand | 580 | 22.22 |
| 5 | Turkey | 440 | 16.86 |
| 6 | China | 415 | 15.90 |
| 7 | Argentina | 355 | 13.60 |
| 8 | Ukraine | 170 | 6.51 |
| 9 | Canada | 155 | 5.94 |
| 10 | Belarus | 115 | 4.41 |
| 11 | Chile | 91 | 3.49 |
| 12 | Russian Federation | 65 | 2.49 |
| 13 | Saudi Arabia | 30 | 1.15 |
| 14 | Jordan | 30 | 1.15 |
| 15 | United Arab Emirates | 30 | 1.15 |
| 16 | Australia | 30 | 1.15 |
| 17 | Korea, Republic Of | 27 | 1.03 |
| 18 | South Africa | 15 | 0.57 |
| 19 | Singapore | 13 | 0.50 |
| 20 | Japan | 10 | 0.38 |
| | Dunia | 2610 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Tabel Dua Puluh Negara Importir Terbesar menurut negara, Tahun 2014

| Rangking | Negara | Volume impor (ribu ton) | Pangsa (%) |
|----------|----------------------|-------------------------|------------|
| 1 | Japan | 855 | 9.65 |
| 2 | Saudi Arabia | 825 | 9.31 |
| 3 | Iraq | 700 | 7.90 |
| 4 | Mexico | 690 | 7.79 |
| 5 | EU-27 | 670 | 7.56 |
| 6 | Russian Federation | 530 | 5.98 |
| 7 | Angola | 375 | 4.23 |
| 8 | South Africa | 340 | 3.84 |
| 9 | Venezuela | 300 | 3.39 |
| 10 | China | 270 | 3.05 |
| 11 | Hong Kong | 255 | 2.88 |
| 12 | United Arab Emirates | 251 | 2.83 |
| 13 | Kazakhstan | 245 | 2.77 |
| 14 | Cuba | 210 | 2.37 |
| 15 | Ghana | 200 | 2.26 |
| 16 | Canada | 145 | 1.64 |
| 17 | Philippines | 130 | 1.47 |
| 18 | Korea, Republic Of | 125 | 1.41 |
| 19 | Benin | 115 | 1.30 |
| 20 | Oman | 115 | 1.30 |
| | Dunia | 8857 | 100.00 |

Sumber: Index Mundi (2014), diolah

Tabel Perkembangan Harga Daging Ayam di Tingkat Global dan Proyeksi Tahun 2015-2019

| Tahun | Harga (US \$/ton) |
|-----------------------|--------------------------|
| 1997 | 60.99 |
| 1998 | 63.16 |
| 1999 | 63.16 |
| 2000 | 59.45 |
| 2001 | 63.63 |
| 2002 | 63.08 |
| 2003 | 66.21 |
| 2004 | 75.73 |
| 2005 | 73.9 |
| 2006 | 69.23 |
| 2007 | 78.18 |
| 2008 | 84.62 |
| 2009 | 85.63 |
| 2010 | 85.85 |
| 2011 | 87.38 |
| 2012 | 94.3 |
| 2013 | 103.84 |
| 2014 | 104.45 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 106.57 |
| 2016 | 109.31 |
| 2017 | 112.04 |
| 2018 | 114.78 |
| 2019 | 117.51 |
| r (%/tahun) | 2.47 |

Tabel Perkembangan Produksi di Tingkat Global dan Proyeksi, Tahun 2015-2019

| Tahun | Global (000 ton) |
|-------------------|------------------|
| 1997 | 37731 |
| 1998 | 39113 |
| 1999 | 50203 |
| 2000 | 53565 |
| 2001 | 55720 |
| 2002 | 58041 |
| 2003 | 59116 |
| 2004 | 61086 |
| 2005 | 64328 |
| 2006 | 65551 |
| 2007 | 69466 |
| 2008 | 72787 |
| 2009 | 73716 |
| 2010 | 78335 |
| 2011 | 81279 |
| 2012 | 83204 |
| 2013 | 84640 |
| 2014 | 86982 |
| Proyeksi Produksi | |
| 2015 | 89113 |
| 2016 | 91001 |
| 2017 | 92888 |
| 2018 | 94775 |
| 2019 | 96662 |
| r (%/tahun) | 2.05 |

Tabel Perkembangan Konsumsi Daging Ayam di Tingkat Global dan Proyeksi, 2015-2019

| Tahun | Konsumsi (000 ton) |
|-------------------|--------------------|
| 1997 | 38151 |
| 1998 | 39061 |
| 1999 | 50036 |
| 2000 | 53084 |
| 2001 | 54989 |
| 2002 | 57459 |
| 2003 | 58576 |
| 2004 | 60364 |
| 2005 | 63631 |
| 2006 | 65415 |
| 2007 | 69194 |
| 2008 | 71896 |
| 2009 | 72760 |
| 2010 | 77226 |
| 2011 | 80053 |
| 2012 | 81655 |
| 2013 | 83017 |
| 2014 | 85075 |
| Proyeksi Konsumsi | |
| 2015 | 87232 |
| 2016 | 89057 |
| 2017 | 90881 |
| 2018 | 92705 |
| 2019 | 94529 |
| r (%/tahun) | 2.03 |

Tabel Perkembangan Ekspor Daging Ayam di Tingkat Global dan Proyeksi, 2015-2019

| Tahun | Export (000 ton) |
|-----------------|------------------|
| 1997 | 2957 |
| 1998 | 3025 |
| 1999 | 3229 |
| 2000 | 3557 |
| 2001 | 4328 |
| 2002 | 4405 |
| 2003 | 4881 |
| 2004 | 5061 |
| 2005 | 5766 |
| 2006 | 5464 |
| 2007 | 6293 |
| 2008 | 7273 |
| 2009 | 7290 |
| 2010 | 7485 |
| 2011 | 7980 |
| 2012 | 8485 |
| 2013 | 8792 |
| 2014 | 9154 |
| Proyeksi Ekspor | |
| 2015 | 9425 |
| 2016 | 9681 |
| 2017 | 9937 |
| 2018 | 10193 |
| 2019 | 10449 |
| r (%/tahun) | 2.61 |

Tabel Perkembangan Stock Akhir Global dan Proyeksi, 2015-2019

| Tahun | Volume Stok (000 ton) |
|----------------------|-----------------------|
| 1997 | 434 |
| 1998 | 464 |
| 1999 | 500 |
| 2000 | 540 |
| 2001 | 485 |
| 2002 | 508 |
| 2003 | 489 |
| 2004 | 597 |
| 2005 | 647 |
| 2006 | 587 |
| 2007 | 508 |
| 2008 | 587 |
| 2009 | 459 |
| 2010 | 536 |
| 2011 | 514 |
| 2012 | 609 |
| 2013 | 545 |
| 2014 | 544 |
| Proyeksi Stock Akhir | |
| 2015 | 554 |
| 2016 | 558 |
| 2017 | 561 |
| 2018 | 564 |
| 2019 | 567 |
| r (%/tahun) | 0.55 |

Tabel Perkembangan Harga Daging Ayam di Pasar Domestik dan Proyeksi, 2015-2019

| Tahun | Harga (Rp/Kg) |
|----------------|---------------|
| 1997 | 3471 |
| 1998 | 6980 |
| 1999 | 6965 |
| 2000 | 6758 |
| 2001 | 7156 |
| 2002 | 7202 |
| 2003 | 6538 |
| 2004 | 7625 |
| 2005 | 7594 |
| 2006 | 8830 |
| 2007 | 8898 |
| 2008 | 10000 |
| 2009 | 13283 |
| 2010 | 14400 |
| 2011 | 14366 |
| 2012 | 15679 |
| 2013 | 16580 |
| 2014 | 15000 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 15862 |
| 2016 | 16283 |
| 2017 | 16704 |
| 2018 | 17124 |
| 2019 | 17545 |
| r (%/tahun) | 2.55 |

Tabel Perkemabangan Produksi Daging Ayam Domestik dan Proyeksi, 2013-2019

| Tahun | Produksi (ton) |
|-------------------|----------------|
| 1997 | 609305 |
| 1998 | 336303 |
| 1999 | 308129 |
| 2000 | 515000 |
| 2001 | 537000 |
| 2002 | 751900 |
| 2003 | 771112 |
| 2004 | 846097 |
| 2005 | 779108 |
| 2006 | 861263 |
| 2007 | 942786 |
| 2008 | 1018734 |
| 2009 | 1101765 |
| 2010 | 1214339 |
| 2011 | 1337911 |
| 2012 | 1428809 |
| Proyeksi Produksi | |
| 2013 | 1421814 |
| 2014 | 1459680 |
| 2015 | 1497547 |
| 2016 | 1535413 |
| 2017 | 1573279 |
| 2018 | 1611146 |
| 2019 | 1649012 |
| R (%/tahun) | 2.50 |

Tabel Perkembangan Konsumsi Daging Ayam Domestik dan Proyeksi, 2013-2019

| Tahun | Konsumsi (ton) |
|-------------------|----------------|
| 2000 | 1060091 |
| 2001 | 1103045 |
| 2002 | 1219017 |
| 2003 | 1473728 |
| 2004 | 1726900 |
| 2005 | 1980072 |
| 2006 | 1356000 |
| 2007 | 1381000 |
| 2008 | 1510000 |
| 2009 | 1575000 |
| 2010 | 1669000 |
| 2011 | 1803000 |
| 2012 | 1947000 |
| Proyeksi Konsumsi | |
| 2013 | 1961289 |
| 2014 | 2000079 |
| 2015 | 2038869 |
| 2016 | 2077659 |
| 2017 | 2116449 |
| 2018 | 2155239 |
| 2019 | 2194029 |
| r (%/tahun) | 1.89 |

Tabel Perkembangan Ekspor Daging Ayam Domestik dan Proyeksi, 2013-2019

| Tahun | Ekspor (ton) |
|-----------------|--------------|
| 2000 | 500.00 |
| 2001 | 1250.00 |
| 2002 | 2346.32 |
| 2003 | 2760.67 |
| 2004 | 100.86 |
| 2005 | 74.80 |
| 2006 | 24.96 |
| 2007 | 9.49 |
| 2008 | 0.00 |
| 2009 | 12.80 |
| 2010 | 236.88 |
| 2011 | 26.02 |
| 2012 | 0.11 |
| Proyeksi Ekspor | |
| 2013 | 385.66 |
| 2014 | 287.59 |
| 2015 | 189.52 |
| 2016 | 91.45 |
| 2017 | -6.62 |
| 2018 | -104.69 |
| 2019 | -202.75 |
| r (%/tahun) | 228.65 |

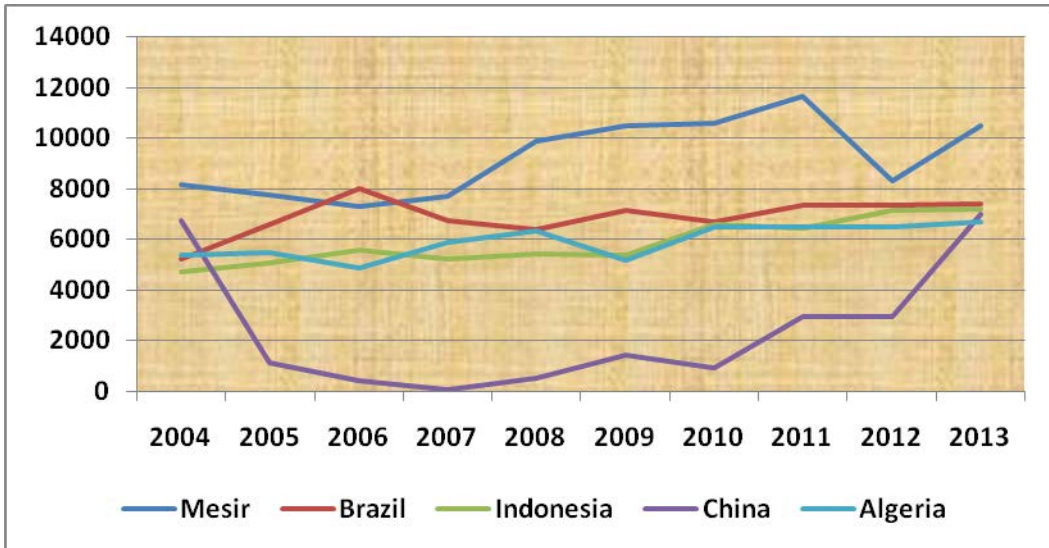
Tabel Perkembangan Impor Daging Ayam dan Proyeksi, 2013-2019

| Tahun | Impor (ton) |
|----------------|-------------|
| 2000 | 14017.40 |
| 2001 | 1454.20 |
| 2002 | 311.67 |
| 2003 | 207.56 |
| 2004 | 1313.90 |
| 2005 | 3978.40 |
| 2006 | 3468.40 |
| 2007 | 4675.20 |
| 2008 | 7495.10 |
| 2009 | 867.38 |
| 2010 | 704.49 |
| 2011 | 706.90 |
| 2012 | 234.32 |
| Proyeksi Impor | |
| 2013 | 349.68 |
| 2014 | -457.14 |
| 2015 | -1263.97 |
| 2016 | -2070.80 |
| 2017 | -2877.62 |
| 2018 | -3684.45 |
| 2019 | -4491.28 |
| r (%/tahun) | 16.42 |

Tepung Terigu

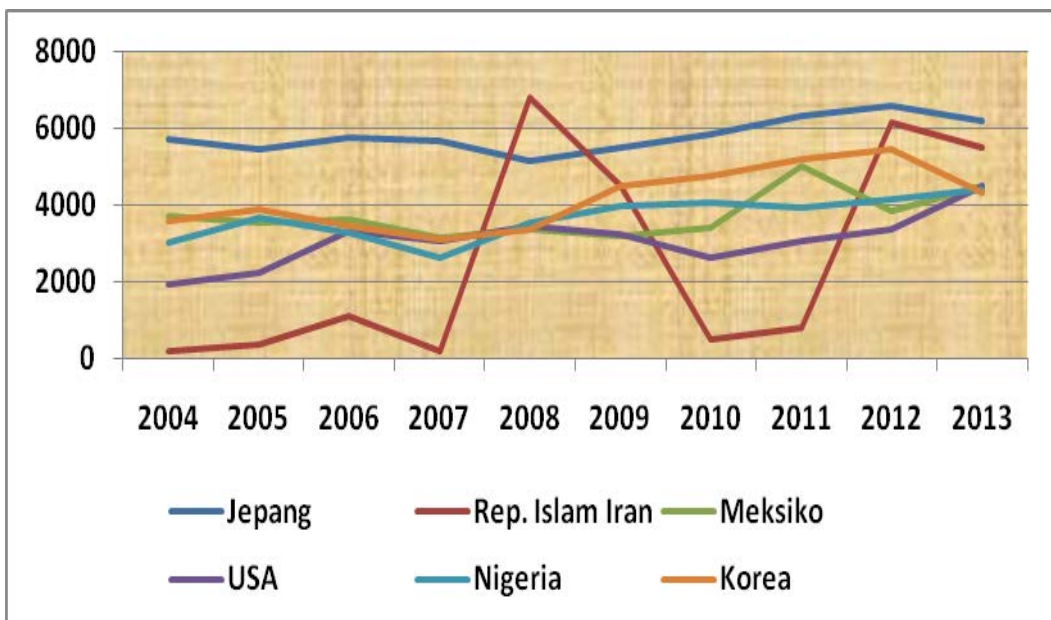
Gambar

Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Utama, 2004-2013

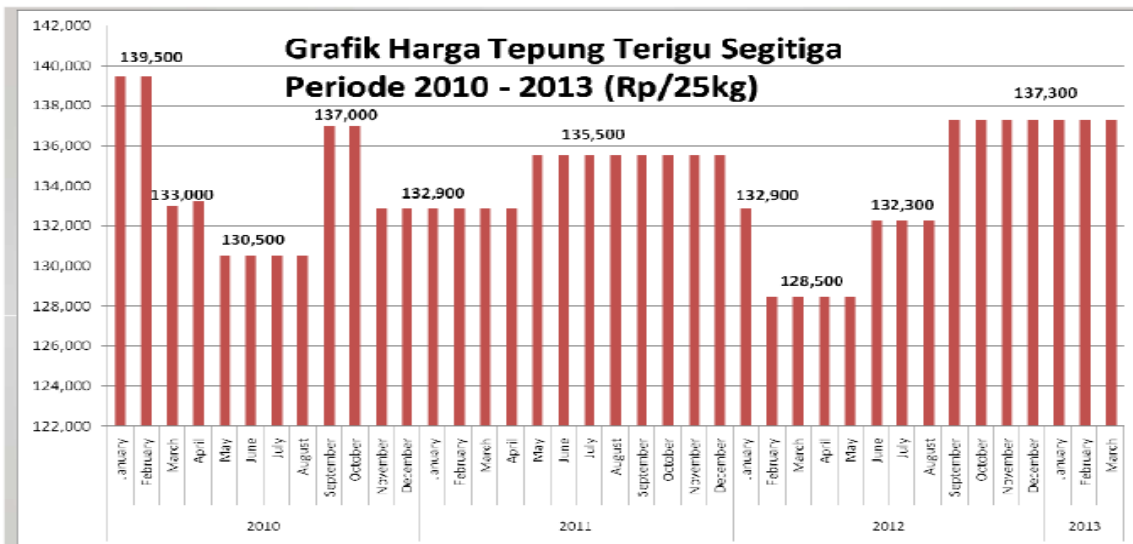


Gambar

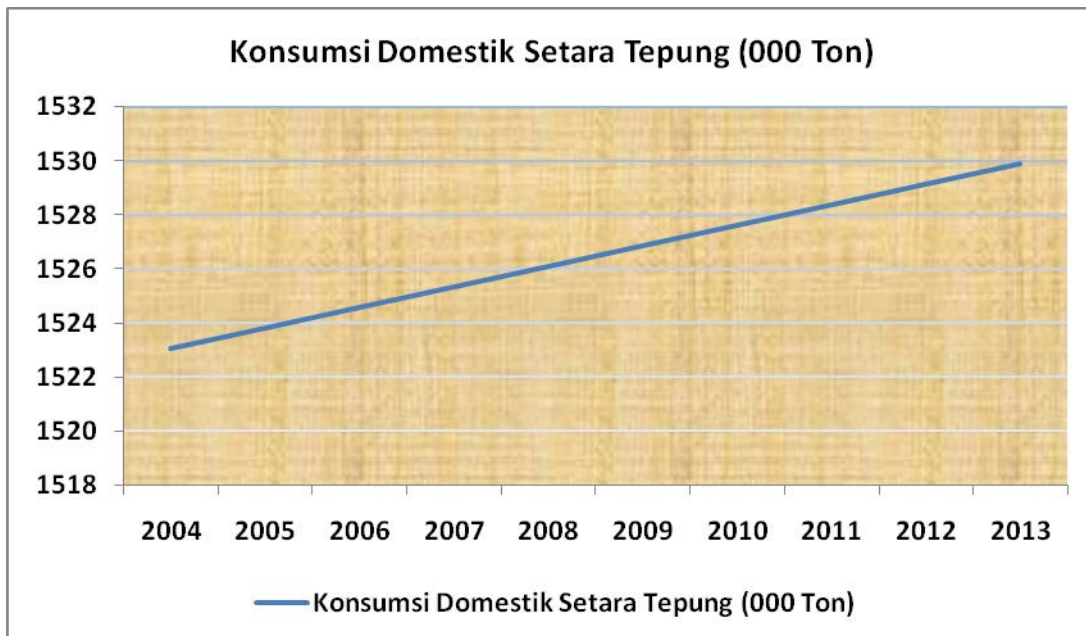
Perkembangan Impor Gandum Pada Negara Importir Lainnya Dunia, 2004-2013



Gambar
 Grafik Harga Tepung Terigu (Rp/25 kg), 2010-2013



Gambar
 Perkembangan Konsumsi Tepung Terigu Nasional, 2004-2013



Tabel Perkembangan Proyeksi Produksi Gandum di Beberapa Negara
Produsen Utama, 2014-2019 (Ribu Ton)

| Tahun | Negara | | | | | |
|-------------------|--------|--------|--------|-------|-----------|--------|
| | EU27 | China | India | USA | Fed.Rusia | Kanada |
| 2004 | 147726 | 91952 | 72150 | 58698 | 45434 | 24796 |
| 2010 | 136667 | 115180 | 80800 | 60062 | 41508 | 23300 |
| 2013 | 143118 | 121000 | 92460 | 57961 | 51500 | 37500 |
| Proyeksi Produksi | | | | | | |
| 2014 | 139973 | 122428 | 96612 | 61251 | 50355 | 30540 |
| 2015 | 134922 | 124786 | 96477 | 61076 | 44930 | 29930 |
| 2016 | 132980 | 129258 | 99242 | 57879 | 47007 | 30450 |
| 2017 | 130168 | 131229 | 104241 | 61665 | 42575 | 29581 |
| 2018 | 139920 | 132911 | 105321 | 64108 | 48646 | 34997 |
| 2019 | 138809 | 133940 | 109359 | 63178 | 45495 | 32922 |
| r (%/tahun) | 0,13 | 1,86 | 2,67 | 1,05 | -1,08 | 2,39 |

Tabel
Perkembangan Proyeksi Harga Gandum Internasional, 2015-2019 (US\$/ton)

| Tahun | Harga Internasional (US\$/ton) |
|----------------|--------------------------------|
| 2004 | 155,48 |
| 2010 | 223,67 |
| 2014 | 283,90 |
| Proyeksi Harga | |
| 2015 | 288,77 |
| 2016 | 292,79 |
| 2017 | 296,07 |
| 2018 | 299,34 |
| 2019 | 302,61 |
| r (%/tahun) | 305,88 |
| | 1,14 |

Tabel Perkembangan Proyeksi Konsumsi Domestik Gandum dan Terigu, 2014-2019

| Tahun | Konsumsi Domestik Gandum (000 Ton) | Konsumsi Domestik Setara Tepung (000 Ton) |
|-------------------|------------------------------------|---|
| 2004 | 4450 | 3382 |
| 2010 | 6035 | 4587 |
| 2013 | 7065 | 5369 |
| Proyeksi Konsumsi | | |
| 2014 | 7215 | 5481 |
| 2015 | 7572 | 5744 |
| 2016 | 7828 | 5936 |
| 2017 | 8051 | 6110 |
| 2018 | 8263 | 6278 |
| 2019 | 8424 | 6405 |
| r(%/tahun) | 3,02 | 3,05 |

Tabel Perkembangan Proyeksi Volume Impor Gandum Indonesia, 2014-2019

| Tahun | Gandum (Ribu Ton) | Tepung Terigu (Ribu Ton) |
|----------------|-------------------|--------------------------|
| 2004 | 4720 | 343 |
| 2010 | 6606 | 647 |
| 2013 | 7200 | 751 |
| Proyeksi Impor | | |
| 2014 | 7253 | 799 |
| 2015 | 7857 | 835 |
| 2016 | 8130 | 955 |
| 2017 | 8351 | 968 |
| 2018 | 8577 | 1020 |
| 2019 | 8775 | 1032 |
| r(%/tahun) | 3,50 | 5,31 |

Tabel Perkembangan Proyeksi Harga Tepung Terigu di Tingkat Konsumen, 2014-2019

| Tahun | Harga (Rp/Kg) |
|----------------|---------------|
| 2008 | 7090 |
| 2010 | 7216 |
| 2013 | 8205 |
| Proyeksi harga | |
| 2014 | 7968 |
| 2015 | 8112 |
| 2016 | 8359 |
| 2017 | 8680 |
| 2018 | 8735 |
| 2019 | 9163 |
| r(%/tahun) | 2,74 |