

LAPORAN AKHIR TA 2017

KAJIAN KEBIJAKAN MENDORONG AKSES PETANI TERHADAP PASAR EKSPOR



Reni Kustiari
Sahat M. Pasaribu
Handewi P. Saliem
Sri Wahyuni
Juni Hestina

**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN
SEKRETARIAT JENDERAL
KEMENTERIAN PERTANIAN
2017**

RINGKASAN EKSEKUTIF

PENDAHULUAN

Latar Belakang

1. Akses pasar internasional adalah salah satu masalah yang banyak dihadapi oleh petani di negara berkembang. Pasar pertanian dipromosikan sebagai jalur utama untuk pembangunan pedesaan, karena dipandang penting untuk pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan. Akses ke pasar dunia/ekspor menghubungkan petani di negara produsen dengan rantai pasok global yang terbukti merupakan peluang dan tantangan bagi petani kecil di pedesaan. Namun demikian, akses ke pasar dunia bagi petani kecil pedesaan penuh dengan tantangan.
2. Kemampuan petani untuk mengakses pasar sangat dipengaruhi oleh keterampilan, informasi dan organisasi petani produsen. Akses fisik ke pasar yang dipengaruhi oleh jarak ke pasar dan fasilitas jalan untuk sampai ke lokasi petani menjadi perhatian utama masyarakat pedesaan di seluruh negara berkembang. Akses fisik yang buruk akan menghambat kemampuan produsen untuk membeli *input* produksi dan menjual hasil panennya. Selain itu, hal ini mengakibatkan biaya transportasi dan biaya transaksi yang tinggi, baik untuk pembeli maupun penjual, serta mengarah ke pasar monopoli yang tidak kompetitif.
3. Perdagangan internasional memungkinkan petani di negara-negara berkembang untuk mengakses pasar dan bahan baku baru yang membuka kemungkinan dihasilkannya produk yang lebih komersial (*tradeable*). Perdagangan juga dapat meningkatkan daya saing dengan membantu petani di negara-negara berkembang mengurangi biaya *input* produksi, meningkatkan nilai tambah produk yang dihasilkan dan berperan pada rantai *supply* global. Perdagangan juga menciptakan kesempatan kerja dengan meningkatkan sektor ekonomi yang menciptakan lapangan kerja yang stabil dan biasanya pendapatannya yang lebih tinggi, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Dengan liberalisasi pasar internasional, perdagangan menjadi lebih terbuka dengan lebih banyak pilihan, tetapi juga kompleks dan tidak pasti.

4. Akses pasar merupakan penentu utama sistem produksi petani pedesaan. Pasar pedesaan ditandai oleh hubungan asimetris yang ekstrem antara, sejumlah besar produsen/konsumen kecil dan pelaku pasar yang jumlahnya sedikit. Struktur pasar yang demikian mengindikasikan keadaan yang tidak kompetitif, tidak dapat diprediksi dan sangat tidak adil.

Tujuan Penelitian

5. Tujuan khusus penelitian ini adalah: (1) Mengidentifikasi dan memetakan peluang pasar ekspor yang terbuka untuk diakses petani; (2) Mengetahui karakteristik produk petani, permintaan, persyaratan masuk, struktur dan kinerja pasar ekspor komoditas pertanian; (3) Memahami faktor-faktor yang mempengaruhi akses petani terhadap pasar ekspor; dan (4) Mengevaluasi manfaat akses pasar ekspor bagi petani.

Metodologi

6. Penelitian ini melakukan survey ke propinsi sentra produksi komoditas yang diteliti untuk memperoleh gambaran terkini tentang kendala dan permasalahan dalam upaya peningkatan ekspor komoditas pertanian, yaitu Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan.
7. Analisis struktur dan kinerja pasar dilakukan dengan analisis *Structure Conduct Performance* (SCP) dengan menggunakan *Herfindahl Index* dan *Concentration Ratio* (konsentrasi rasio) pembeli pada tingkat pasar tertentu. *Herfindahl Index* untuk menghitung pangsa pasar dan *Concentration Ratio* digunakan untuk mengukur persentase pangsa pasar yang dipegang oleh empat (CR4) negara produsen terbesar di pasar internasional.
8. Untuk mengevaluasi manfaat akses pasar ekspor digunakan model *Global Trade Analysis Project* (GTAP), yaitu model ekonomi keseimbangan umum (*Computable General Equilibrium/CGE*) dengan banyak negara dan banyak komoditas. Model CGE sebagai pendekatan analisis yang melihat ekonomi sebagai sistem yang komprehensif dengan komponen-komponennya yang saling terkait satu sama lain (industri, rumah tangga, investor, pemerintah, importir dan eksportir).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi dan Pemetaan Peluang Pasar

9. Hasil identifikasi penawaran dan permintaan beras, jagung, cabai dan bawang merah di pasar dunia selama periode 2010 – 2016 menunjukkan bahwa terdapat dinamika pelaku pasar ekspor maupun impor untuk masing-masing komoditas. Namun demikian, lima sampai sepuluh negara eksportir dan importir utama masing-masing komoditas relatif tetap, walaupun ada perubahan relatif terbatas pada posisi urutan besaran volume ekspor maupun impor dari negara-negara eksportir dan importir utama komoditas tersebut di pasar dunia. Pemain baru sebagai eksportir maupun importir komoditas di pasar dunia relatif terbatas.
10. Untuk komoditas beras, selama tahun 2010 – 2015 (kecuali tahun 2012), lima negara utama eksportir beras utama di pasar dunia adalah Thailand, Vietnam, USA, Pakistan dan India. Dalam hal ini Thailand memegang pangsa terbesar dari sepuluh negara eksportir utama beras di pasar dunia. Namun demikian pada tahun 2012 dan 2016, Vietnam sebagai lima negara utama pemasok beras di pasar dunia posisinya digantikan oleh Brasil. Pada periode 2010-2016 Indonesia juga mengeksportir beras ke pasar dunia dengan kisaran volume antara 345 ton - 2.5 juta ton/tahun, dan menunjukkan *trend* yang meningkat dengan laju peningkatan 0.02%/tahun dan 0.07%/tahun, masing-masing untuk nilai dan volume ekspor. Negara tujuan utama ekspor beras Indonesia adalah Singapura, Timor Leste, Afrika Selatan, bahkan pada beberapa tahun terakhir Indonesia juga mengeksportir beras ke Thailand, Filipina dan Jerman.
11. Untuk komoditas jagung, pada tahun 2016, lima negara utama eksportir jagung di pasar dunia adalah Argentina, Brazil, Perancis, Federasi Rusia, dan Romania. Dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya (2010 - 2015) USA merupakan negara paling besar (atau kedua terbesar di tahun 2013) dalam memasok jagung di pasar dunia. Namun di tahun 2016 USA tidak lagi merupakan negara pemasok jagung utama di pasar dunia dalam kelompok lima besar maupun dalam 10 besar. Ekspor jagung Indonesia ke pasar dunia selama kurun waktu 2010-2016 menunjukkan peningkatan dengan laju 0.14%/tahun dan 0.24%/tahun, masing-masing untuk nilai dan volume ekspor ke pasar dunia.

12. Pada tahun 2016, lima negara importir utama jagung di pasar dunia adalah Jepang, Meksiko, Korea, Spanyol dan Columbia. Lima negara utama importir jagung dunia tersebut menyerap sekitar 72% dari total volume impor sepuluh negara utama. Dari jumlah tersebut, pangsa volume impor Jepang, Meksiko dan Korea masing-masing sekitar 22%, 20% dan 14% dari total volume sepuluh negara utama importir jagung di pasar dunia.
13. Pasar cabai dunia menunjukkan adanya dinamika perubahan negara pemasok utama cabai ke pasar dunia selama kurun waktu 2010-2016. Pada tahun 2016, pemasok utama cabai di pasar dunia adalah Meksiko, Spanyol, Kanada, USA, dan Maroko. Selama periode 2010–2015, Belanda termasuk ke dalam 10 negara pemasok utama cabai di pasar dunia, namun pada tahun 2016 tidak lagi masuk dalam kelompok sepuluh negara utama pemasok cabai di pasar dunia. Indonesia juga mengekspor cabai namun dengan nilai dan volume ekspor yang relatif terbatas. Pada kurun waktu 2010-2016 nilai dan volume ekspor cabai Indonesia ke pasar dunia mengalami penurunan dengan laju masing-masing sekitar 0.19%/tahun dan 0.25%/tahun. Harga cabai yang meningkat di pasar domestik dalam beberapa tahun terakhir menyebabkan cabai yang berasal dari Indonesia tidak mampu bersaing dengan negara-negara eksportir utama cabai di pasar dunia karena harga cabai Indonesia lebih mahal.
14. Untuk permintaan cabai pada tahun 2016, USA sebagai negara importir terbesar di pasar dunia dengan volume impor mencapai lebih dari 1 (satu) juta ton dengan nilai impor sekitar US\$ 1,6 milyar. Urutan kedua sampai kelima ditempati oleh Germany, Inggris, Perancis, dan Kanada. Kelima negara importir utama cabai dunia tersebut memiliki pangsa sekitar 87% dari total volume impor sepuluh negara Importir cabai yang utama di pasar dunia.
15. Sepuluh negara eksportir utama bawang merah di pasar dunia adalah India, China, Mesir, Meksiko, Spanyol, USA, Peru, New Zealand, Perancis dan Turki. Pada tahun 2016, volume ekspor bawang merah dari India menempati posisi paling utama dengan pangsa sekitar 39% dari total volume ekspor sepuluh negara utama pengeksportir bawang merah dunia. Urutan kedua ditempati oleh China, namun volume ekspor China pada tahun 2016 kurang dari separuh ekspor India.

16. Untuk permintaan bawang merah di pasar dunia, pada tahun 2016, sepuluh negara importir utama bawang merah di pasar dunia menurut besarnya volume impor berturut-turut adalah Malaysia, USA, Inggris, Uni Emirat Arab, Jepang, German, Canada, Barzil, Senegal, dan Perancis. Dari sepuluh negara tersebut, pangsa volume impor dari lima negara importir terbesar mencapai sekitar 70%. Dari jumlah tersebut, Malaysia memiliki pangsa impor tertinggi yaitu sekitar 19%, USA sebesar 17% dan Inggris sebesar 13%.
17. Peluang pasar ekspor Indonesia ke pasar dunia berdasar rata-rata besar impor selama tiga tahun terakhir dan laju pertumbuhan impor oleh negara-negara importir utama. Untuk beras Indonesia perlu mengupayakan ekspor ke China dan Saudi Arabia. Untuk jagung peluang pasar terbuka untuk ke Mexico, Belanda dan Spanyol. Sementara itu untuk cabai peluang pasar terbuka untuk ke Inggris dan German, sedangkan untuk bawang merah, peluang pasar terbuka untuk Malaysia, Rusia dan Amerika Serikat.

Karakteristik produk petani, Karakteristik produk permintaan pasar, Persyaratan masuk, Struktur dan Kinerja pasar

18. Karakteristik komoditas yang diteliti (beras, jagung, cabai, dan bawang merah) pada umumnya memiliki korelasi positif dengan preferensi konsumen. Semakin baik karakteristik komoditas yang dihasilkan petani, semakin disukai konsumen (pembeli). Beras yang diorientasikan untuk ekspor (beras premium), misalnya memiliki karakteristik dengan kualitas yang tinggi, memenuhi persyaratan tertentu menurut standar nasional dan standar internasional. Demikian juga dengan komoditas jagung, cabai dan bawang merah dengan kualitas yang harus dipenuhi menurut standar nasional Indonesia (SNI). Karakteristik umum yang banyak mempengaruhi mutu beras di pasaran adalah (1) ukuran dan bentuk, (2) derajat sosoh, (3) keterawangan, (4) kebersihan dan kemurnian, (5) kepulenan dan aroma.
19. Standardisasi dan sertifikasi produk diberikan sebagai acuan dalam mengukur mutu produk dan atau jasa dalam perdagangan. Penerapan standar mutu ini dimaksudkan agar produk pertanian Indonesia masuk dalam daftar produk unggulan yang berorientasi pasar ekspor dan sekaligus mengangkat produk khas

Indonesia menempati posisi strategis di pasar global. Codex, ISO, dan HACCP adalah beberapa standar mutu internasional yang juga diarahkan untuk dipenuhi komoditas ekspor pertanian asal Indonesia. Produk yang memenuhi standar mutu secara nasional dan internasional berarti mendapatkan pengakuan global atas produk yang dipasarkan.

20. Dari hasil analisis *Herfindahl Index* dan rasio konsentrasi dapat disimpulkan bahwa struktur pasar beras di pasar internasional merupakan struktur pasar oligopoli dengan konsentrasi pasar yang sedang. Pasar internasional jagung menunjukkan struktur pasar yang cenderung ke monopoli dengan konsentrasi pasar yang sedang. Struktur pasar internasional bawang merah mengarah ke persaingan monopolistik dengan konsentrasi pasar yang sedang. Struktur pasar internasional cabai merupakan struktur pasar oligopoli dengan konsentrasi pasar yang sedang.

Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Akses Petani Terhadap Pasar Ekspor

21. Secara teknis petani belum mengimplementasikan teknologi yang disesuaikan dengan anjuran *Good Farming Practice*. Selain itu petani belum sepenuhnya dapat memenuhi persyaratan teknis terkait dengan karakteristik produk yang diinginkan oleh negara importir.
22. Dari sisi ekonomi, petani masih menghadapi permasalahan modal untuk usaha tani. Petani sangat tergantung kepada subsidi pemerintah dan pinjaman untuk modal dari pedagang/kios saprodi dengan bunga yang relatif tinggi.
23. Petani masih menghadapi kesulitan dalam mengakses pasar internasional karena harga yang kurang kompetitif, sehingga petani hanya memasarkan hasil panennya kepada pedagang pengumpul atau bakul di tingkat desa atau pedagang besar yang ada di desa.

Evaluasi Manfaat Akses Pasar Ekspor

24. Selama periode Januari 2011-Desember 2016, pergerakan harga beras dunia tampak lebih stabil dibandingkan dengan harga beras di pasar domestik, peningkatan masing-masing sekitar 0,59% dan 0,14% per bulan. Harga jagung di pasar domestik lebih stabil dibandingkan dengan harga di pasar dunia dengan

- CV harga produsen, harga eceran dan harga dunia masing-masing sebesar 12%, 9%, dan 20%. Laju pertumbuhan rata-rata harga jagung sebesar 0,47%; 0,37% dan 0,03% per bulan masing-masing untuk harga produsen, harga eceran dan harga dunia.
25. Harga bawang merah di pasar domestik lebih stabil dibandingkan dengan harga bawang merah di pasar dunia dengan CV harga produsen, harga eceran, dan harga dunia masing-masing sebesar 13%, 28%, dan 38%. Laju pertumbuhan rata-rata sebesar 0,70%; 0,69% dan 1,41% per bulan masing-masing untuk harga produsen, harga eceran, dan harga dunia.
 26. Harga cabai di pasar domestik lebih stabil dibandingkan dengan harga bawang merah di pasar dunia dengan CV harga produsen, harga eceran, dan harga dunia masing-masing sebesar 11%, 33%, dan 37%. Laju pertumbuhan rata-rata sekitar 0,37%; 0,71% dan 1,31% per bulan masing-masing untuk harga produsen, harga eceran, dan harga dunia.
 27. Upaya untuk meningkatkan akses pasar ke pasar internasional/luar negeri sangat penting, terutama bagi negara berkembang, seperti Indonesia. Keuntungan riil yang lebih besar akan dicapai dengan adanya liberalisasi perdagangan komoditas pertanian di negara lain. Keuntungan pendapatan riil (GDP) yang diproyeksikan untuk Indonesia diperkirakan mencapai sekitar 1%. Peningkatan riil GDP ini terlihat masih relatif kecil karena persentase peningkatan impor lebih besar dari ekspor.
 28. Meningkatnya akses pasar dunia dapat mendorong peningkatan *output* pada beberapa komoditas pertanian. Komoditas pertanian yang mengalami peningkatan *output* terbesar pada Sim-1 adalah kedelai, kemudian diikuti oleh tebu, peternakan, jagung, dan padi (0,66%).
 29. Penurunan produksi komoditas perkebunan, seperti karet, kelapa sawit, dan kakao berakibat pada penurunan nilai ekspornya. Sebaliknya, peningkatan produksi beberapa komoditas tanaman pangan berdampak pada kinerja ekspornya. Persentase peningkatan terbesar terjadi pada ekspor kedelai, kemudian diikuti oleh padi, tebu, jagung dan peternakan. Upaya yang sangat keras harus dilakukan agar hasil estimasi ini dapat terlaksana seperti yang

diharapkan karena kedelai dan gula merupakan komoditas yang biasa diimpor oleh Indonesia.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

30. Peluang pasar ekspor beras, jagung, cabai dan bawang merah dari Indonesia masih terbuka mengingat masih adanya kecenderungan peningkatan permintaan komoditas-komoditas tersebut di pasar dunia. Namun demikian pemenuhan permintaan domestik yang juga terus meningkat perlu mendapat prioritas utama. Bersamaan dengan itu, peningkatan produksi keempat komoditas tersebut tidak cukup hanya di sisi kuantitas, namun perlu dibarengi dengan peningkatan kualitas dan efisiensi produksi sehingga harga komoditas yang diekspor Indonesia mampu bersaing dengan harga yang terjadi di pasar dunia.
31. Dengan struktur pasar dunia komoditas yang diteliti memperlihatkan kecenderungan kepada pasar oligopoli dan monopoli maka posisi tawar negara produsen kecil akan semakin sulit. Pembeli cenderung mempunyai *market power* untuk dapat mempengaruhi harga yang terjadi di pasar internasional.
32. Di pasar domestik, petani menghadapi persaingan yang sangat ketat di pasar komoditas yang diteliti. Selain harga yang harus kompetitif juga harus mempunyai sertifikat aman dengan karakteristik komoditas yang sesuai dengan permintaan pasar. Dengan kata lain, karakteristik produk yang diekspor harus sesuai dengan keinginan negara mitra dagang, baik rasa, ukuran dan warna.
33. Secara teknis diperlukan dukungan pemerintah terkait implementasi *Good Farming Practice* dan peraturan pemerintah untuk mendukung proses produksi komoditas pertanian agar dapat menembus pasar ekspor.
34. Pembinaan petani untuk memiliki lembaga ekonomi yang mandiri sangat diperlukan, agar petani tidak mengandalkan sumber modal dari pihak lain. Pengetahuan petani tentang rantai pemasaran hingga menembus pasar ekspor perlu disosialisasikan disertai cara menjalin kemitraan terkait prosedur akses pasar ekspor.
35. Peningkatan akses pasar ekspor dapat terjadi karena karakteristik produk yang sesuai permintaan negara pengimpor dan produksi yang meningkat. Oleh karena

itu, pemerintah harus terus meningkatkan bantuannya kepada petani karena petani masih sangat tergantung pada subsidi dari pemerintah.

36. Hasil simulasi menunjukkan bahwa ekspor komoditas perkebunan, seperti karet, kelapa sawit, dan kakao tampak menurun. Oleh karena itu, pemerintah perlu juga memberikan subsidi kepada petani swadaya (pekebun), misalnya memberikan subsidi input (benih dan pupuk) untuk peremajaan di lahan pekebun skala kecil (*smallholder*). Hal ini penting dilakukan karena komoditas perkebunan adalah komoditas andalan ekspor Indonesia.