

PROSIDING

ISBN :



UNIVERSITAS
BUDI LUHUR

KONVENSI NASIONAL

ASOSIASI
ILMU
HUBUNGAN
INTERNASIONAL
INDONESIA

Tema

**KEBIJAKAN LUAR NEGERI PEMERINTAHAN JOKOWI:
AGENDA DAN PRIORITAS**

Topik Pembahasan



EKONOMI POLITIK
INTERNASIONAL



DIPLOMASI



SDA/ ENERGI



GENDER



KAWASAN



KEAMANAN



MARITIM

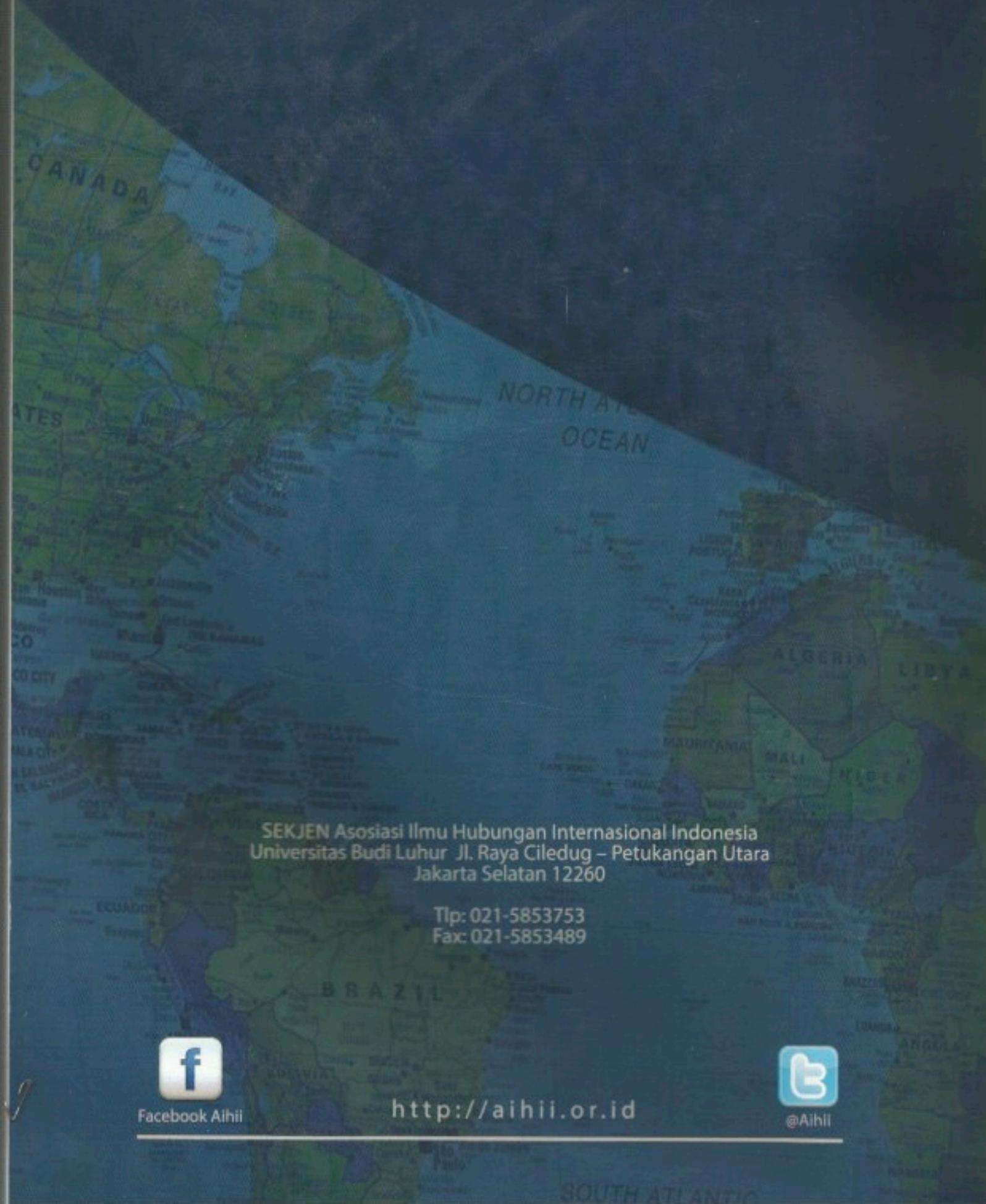
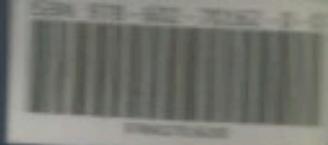


STUDI HI
INDONESIA



MEDIA DAN TATA
KELOLA GLOBAL

25-28 November 2014
UNIVERSITAS BUDI LUHUR JAKARTA



SEKJEN Asosiasi Ilmu Hubungan Internasional Indonesia
Universitas Budi Luhur Jl. Raya Ciledug – Petukangan Utara
Jakarta Selatan 12260

Tlp: 021-5853753
Fax: 021-5853489



Facebook Aihii

<http://aihii.or.id>



@Aihii

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

Daftar Isi

i
iii

KELOMPOK I

UNIVERSITAS BUDI LUHUR

Memposisikan Indonesia sebagai Katalisator dalam Memaknai *ASEAN Identity* pada Pilar *ASEAN Socio-Cultural Community* Dimasa Pemerintahan Joko Widodo oleh Yusran dan Afri Asnelly

UNIVERSITAS INDONESIA

Negara dan Prt Pekerja Migran: Telaah Gender, Ekonomi Politik Internasional, dan Migrasi Internasional oleh Ani Soetjipto

UNIVERSITAS PROF. DR. MOESTOPO (BERAGAMA)

Dialog Antar Agama Dalam Diplomasi Publik sebagai *Soft Power* Indonesia : Sebuah Kajian Awal oleh Novita Rakhmawati

I

UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA

Membangun Poros Maritim Indonesia Relevansi Aspek Sosial Budaya oleh V.L. Sinta Herindrasti

UNIVERSITAS PROF. DR. MOESTOPO (BERAGAMA)

Strategic Trade Policy Ekspor Kedelai Amerika Serikat, Malaysia, Dan Cina Ke Indonesia (2007-2013) oleh Andre Ardidan Ayu Astuti

KELOMPOK II

UNIVERSITAS ANDALAS

Prespektif *Local Leader* Terhadap Kesiapan Sumatra Barat dalam Menghadapi *ASEAN COMMUNITY 2015*. Studi Kasus : Pada Kota Bukit Tinggi, Kota Padang dan Kabupaten Dharmasraya oleh Poppy Irawan, S.IP, MA.IR

II

UNIVERSITAS DIPONEGORO

Kembali ke Masa Depan? Membaca Arah Politik Luar Negeri Jokowi dan Prospek Indonesia Menjadi Pemain Global oleh Mohamad Rosyidin

III

UNIVERSITAS GADJAH MADA

Analisis Kekuatan Maritim Sebagai Komponen Utama Hard Power Indonesia Di Era Presiden Joko Widodo oleh Sukmawani Bela Pertiwi, MA

UNIVERSITAS INDONESIA

Diplomasi Antar kawasan: Menggunakan ASEAN dalam Diplomasi Ekonomi Indonesia Terhadap Uni Eropa di Sektor Kelapa Sawit oleh Shofwan Al Banna Choiruzzad

UNIVERSITAS PARAMADINA

Menyasar Kekuatan Indonesia Sebagai Suatu Kekuatan Mandiri di Kawasan oleh DR. Tatok Djoko Sudiarto, M.I.B & Emil Radhiansyah, M.Si

KELOMPOK III

PRESIDENT UNIVERSITY

Impact of Joko "Jokowi" Widodo Leaderships on Indonesia's World Maritime Axis oleh Hendra Manurung, MA

UNIVERSITAS WAHID HASYIM SEMARANG

Diplomasi Indonesia dalam Sengketa Laut Tiongkok Selatan Era Jokowi : Sebuah Kemungkinan oleh Anna Yulia Hartati

UNIVERSITAS AIRLANGGA

Dari Teritorialisasi Maritim ke Maritimisasi Teritorial Evolusi Strategi Maritim Indonesia oleh Joko Susanto

III

UNIVERSITAS AIRLANGGA

Memperkuat Posisi RI di Kancah Internasional Melalui Diplomasi Soft Power oleh Sartika Soesilowati PhD

UNIVERSITAS GADJAH MADA

Peluang dan Tantangan Politik Luar Negeri Presiden Joko Widodo: Dari Perbatasan Hingga Masalah Persiapan Menuju Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) oleh Siti Mutiah Setiawati

UNIVERSITAS INDONESIA

Meletakkan Peran Kota dalam Strategi Diplomasi Pro-Rakyat Pemerintahan Jokowi-JK oleh Nurul Isnaeni

***STRATEGIC TRADE POLICY* EKSPOR KEDELAI AMERIKA SERIKAT,
MALAYSIA, DAN CINA KE INDONESIA (2007-2013)**

Andre Ardi

Ayu Astuti

**Program Studi Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Prof. DR. Moestopo
(Beragama)**

Abstrak: Kebijakan perdagangan strategis menjadi isu dalam perdagangan produk pertanian. Meskipun mendapat banyak kritikan karena dinilai berpotensi mendistorsi pasar, namun prakteknya masih tetap dilakukan oleh negara-negara dalam perdagangan internasional. Penelitian ini berupaya melihat adanya kebijakan perdagangan strategis yang dilakukan oleh Amerika Serikat, Cina, dan Malaysia dalam ekspor kedelai ke Indonesia. Kedelai merupakan salah satu komoditas pertanian yang memiliki nilai ekonomis sekaligus politis bagi Indonesia. Penelitian ini menemukan bahwa terdapat praktek kebijakan perdagangan strategis dalam perdagangan kedelai yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Cina. Sedangkan bagi Malaysia, kedelai tidak memiliki nilai strategis yang cukup tinggi. Direkomendasikan untuk pengembangan tiga faktor strategis, yaitu: (1)institusi petani lokal; (2)peran pemerintah; dan (3)model agribisnis pertanian.

Keywords: Strategic Trade Policy, International Trade, Agriculture, Soybean

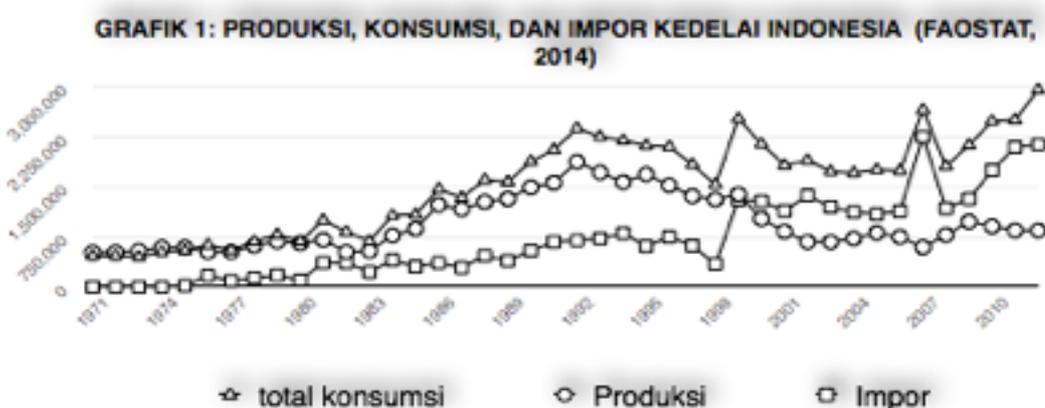
A. Latar Belakang Masalah

Dalam kajian Hubungan Internasional persoalan liberalisasi perdagangan bukan hanya terkait mengenai persoalan interdependensi di antara para aktornya semata. Liberalisasi perdagangan juga menyangkut dampaknya terhadap eksistensi kebijakan negara di tengah tekanan globalisasi. Dalam konteks ini kebijakan yang menyangkut keamanan pangan merupakan salah satu dilema sulit yang sering dihadapi oleh negara-negara karena seringkali dibenturkan pada pilihan antara mengamankan produsen (petani) atau konsumen pangan. Konkritnya adalah antara kebijakan proteksi bagi para petani atau impor pangan murah demi kepentingan konsumen. Implikasi dari kegagalan pemerintah merumuskan kebijakan keamanan pangan yang cerdas akan menimbulkan konsekuensi konflik kepentingan yang tidak sederhana bukan hanya secara nasional namun juga internasional.

Salah satu komoditas pangan yang sering menyulut kontroversi di Indonesia adalah kedelai. Padahal secara kultural, dokumentasi mengenai penggunaan kedelai untuk bahan pangan di Indonesia adalah yang tertua di kawasan Asia Tenggara, yaitu sejak sekitar tahun 902 M. Manuskrip-manuskrip kuno yang ditemukan setelah itu

menunjukkan bahwa orang Indonesia telah mengkonsumsi sekaligus menanam dan memproduksi produk pangan dari kacang kedelai jauh sejak sebelum kedatangan kolonial Belanda. Tingginya angka konsumsi kedelai membuat pemerintah Kolonial Belanda kemudian mulai melakukan impor kedelai. Defisit pasokan kedelai mulai mendapat perhatian serius sejak tahun 1932. Namun pada tahun 1937 ke depan Indonesia di bawah pemerintah Hindia Belanda mulai berhasil melakukan ekspor kedelai. Status eksportir kedelai ini dilanjutkan hingga era kemerdekaan Indonesia (Shuttleff dan Aoyagi, 2010, hlm. 7-8).

Status ini mulai berubah pada era 1970-an, terutama sejak tahun 1975. Perlahan tapi pasti kedelai impor mulai mengambil alih pasokan lokal. Angka produksi nasional benar-benar tidak mampu mengejar konsumsi domestik dimulai pada era tahun 1980-an. Ironis ketika pada tahun 1984 Indonesia berhasil mencapai puncak swasembada beras, kedelai justru terperosok ke dalam jurang impor diangka 401.000 ton. Kondisi ini semakin parah ketika akhirnya pada tahun 1999 terjadi lonjakan impor kedelai sebesar 1,3 juta ton yang difasilitasi oleh penyesuaian struktural International Monetary Fund. Liberalisasi pertanian ini benar-benar memukul petani kedelai Indonesia yang terlihat dari turun drastisnya produksi kedelai nasional. Sebaliknya kedelai impor (1,2 juta ton) pada akhirnya berhasil melampaui produksi nasional (1 juta ton) ditahun 2000. Hingga saat ini produksi kedelai nasional Indonesia terseok-seok jauh di bawah angka kedelai impor. Bahkan di saat krisis harga pangan tahun 2007, Indonesia justru kebanjiran kedelai impor sebesar 2,2 juta



ton (grafik 1).

Sebagai negara importir posisi Indonesia saat ini berada pada urutan kesembilan dunia dengan rata-rata nilai impor adalah US\$ 669 milyar. Sebagai perbandingan posisi pertama importir dunia dipegang oleh Cina dengan nilai impor rata-rata US\$ 21 milyar. Sumber impor kedelai Indonesia yang terbesar adalah Amerika Serikat (91,87%), lalu diikuti oleh Malaysia (4,35%), Afrika Selatan (1,29%), Cina (0,57%) (tabel 1) (Pusdatim, 2013, hlm. 35).

TABEL 1 NEGARA EKSPORTIR KEDELAI KE INDONESIA (2012)

No	Negara asal	Total impor		Kontribusi (%)	
		Volume (ton)	Nilai (US\$ 000)	Volume	Nilai
1	Amerika	1,989,252	1,231,084	93.45	91.87
2	Malaysia	66,866	58,240	3.14	4.35
3	Afrika Selatan	31,526	17,313	1.48	1.29
4	China	7,595	7,659	0.36	0.57
5	Lainnya	33,524	25,667	1.57	1.92
	Total	2,128,763	1,339,964		

Sumber: (Pusdatim, 2013)

Penelitian ini berupaya melakukan komparasi terkait kebijakan ekspor kedelai negara-negara eksportir kedelai utama Indonesia. Objek kajiannya adalah kebijakan ekspor kedelai pemerintah Amerika Serikat, Malaysia, dan Cina. Kajian kepada ketiga negara ini menarik terutama mengingat mereka adalah negara sumber impor kedelai Indonesia yang utama. Meskipun demikian ketiga negara ini memiliki karakteristik yang berbeda-beda dalam hal perdagangan kedelainya. Amerika Serikat misalnya sejak awal telah menjadikan kedelai sebagai komoditas strategis dan merupakan negara eksportir kedelai terbesar dunia. Malaysia adalah negara dalam satu kawasan dengan Indonesia dan kurang lebih memiliki kultur yang sama terkait pemanfaatan kedelai dengan Indonesia. Sedangkan Cina sangat menarik karena meskipun dirinya sendiri merupakan negara importir terbesar dunia, namun juga tetap berupaya untuk menjadikan kedelai sebagai salah satu komoditas ekspor mereka. Untuk itu pertanyaan yang berupaya dijawab dalam penelitian ini adalah terkait dengan bagaimana kebijakan ekspor kedelai Amerika Serikat, Malaysia, dan Cina ke Indonesia? Periode tahun 2007-2013 dipilih untuk memfokuskan kajian kebijakan ini pada masa setelah krisis harga pangan 2007.

B. Rerangka Teoritis

Salah pertanyaan penting dalam perdagangan pangan secara internasional adalah mengenai seberapa aktif peran negara seharusnya pada kebijakan perdagangan pangan. Para penganjur model keterbukaan perdagangan sangat meyakini bahwa peran negara yang lebih aktif dalam perdagangan pangan, baik dalam promosi ekspor maupun proteksi impor, akan berdampak pada terdistorsinya pasar. Namun pandangan lain melihat bahwa pasar internasional sangatlah tidak sempurna.

Salah satu teori yang menyoroiti ketidaksempurnaan pasar ini adalah Strategic Trade Theory. Menurut Gilpin (2001, hlm. 214) *Strategic Trade Theory* merupakan kulminasi dari tantangan terhadap teori perdagangan konvensional karena ia memasukkan unsur ketidaksempurnaan kompetisi, skala ekonomi, proses *learning by doing*, *research and development*, dan penyebaran teknologi. Teori yang pertama kali dikemukakan oleh James Brander dan Barbara Spencer pada tahun 1985 ini menjadi sangat penting karena ia menyerang fondasi teoritis terkait perdagangan bebas.

Strategic Trade Theory berangkat dari asumsi mengenai ketidaksempurnaan pasar, terutama karena praktek oligopoli industri, yang menuntut adanya peran negara yang lebih aktif dalam kebijakan perdagangan. Krugman (1998, hlm. 12) menyebutkan bahwa praktek oligopoli dalam industri ini muncul karena adanya skala ekonomi, *learning curve*, dan inovasi. Dengan demikian pasar tidaklah dimekanisasi oleh semata-mata kekuatan penawaran dan permintaan sebagaimana yang dibayangkan oleh para penganjur perdagangan bebas.

Brander dan Spencer (1985) memperlihatkan bahwa pada kondisi pasar yang oligopolistik, subsidi ekspor yang dilakukan oleh pemerintah sebuah negara (A) dapat berdampak pada perbaikan kesejahteraan di negara tersebut sekaligus merugikan negara lain (B). Peningkatan kesejahteraan ini adalah hasil dari keberhasilan negara A meningkatkan output penjualan mereka sehingga merebut pangsa pasar negara B. Keuntungan negara A akan meningkat melebihi biaya subsidi dan ketidakefisienan produksi (Diagram 1). Fenomena ini disebut sebagai perpindahan “rente” atau *rent shifting*. Model ini menjadi tantangan langsung bagi model *mainstream* pasar kompetitif atau perdagangan bebas. Stiebert dan Wang (2003) secara singkat kemudian mendefinisikan *Strategic Trade Theory* sebagai sebuah kondisi dimana eksportir (negara atau perusahaan di dalam negara) memiliki kendali untuk menetapkan harga atau jumlah.



Argumentasi dari kebijakan perdagangan strategis, menurut Gehrig dan Zimmermann (1992, hlm. 12), sering digunakan oleh negara untuk: (1) menarik rente dari pelaku monopoli asing; (2) menggeser rente tersebut dari perusahaan asing kepada perusahaan domestik; (3) membantu perusahaan-perusahaan domestik

menurunkan kurva biaya rata-rata mereka; dan (4) mempromosikan perusahaan-perusahaan baru untuk dapat masuk ke pasar.

Ada dua alasan mengapa kebijakan perdagangan yang aktif (intervensi negara) akan mendapatkan keuntungan dari perdagangan bebas menurut Krugman. Pertama, melalui kemampuan kebijakan pemerintah untuk mengamankan bagian negara terhadap “rente” (*rent*) yang lebih besar dalam perdagangan. Rente disini diartikan sebagai tingkat keuntungan yang lebih besar dalam sebuah industri dibandingkan yang didapat pada industri lain dengan tingkat resiko yang sama. Ketika kondisi pasar yang tidak sempurna, skala produksi yang besar atau kurva pembelajaran yang tajam cenderung akan mencegah pemain baru untuk masuk kepada pasar. Dalam hal ini kebijakan subsidi atau proteksi dapat digunakan untuk meningkatkan bagian rente (pendapatan) dari suatu negara yang ingin memenangkan suatu sektor industrinya dengan mengurangi pendapatan atau rente negara lain.

Hal yang kedua adalah terkait dengan eksternalitas ekonomi (*external economy*). Eksternalitas ekonomi terkait dengan keuntungan dari sebuah aktifitas yang dinikmati oleh individu dan perusahaan, di luar dari mereka yang terlibat langsung dalam aktifitas tersebut. Contoh yang paling sering adalah terkait penyebaran pengetahuan (*knowledge*) di suatu sektor kepada perusahaan lain atau sektor lain. Intervensi kebijakan pemerintah pada sektor perdagangan yang memberikan eksternalitas ekonomi besar, diyakini akan meningkatkan pula rente negara.

Pertanyaan krusialnya kemudian adalah apakah mungkin menentukan sektor strategis. Para penganjur perdagangan bebas meyakini bahwa negara adalah aktor

yang buruk dalam memilih sektor strategis. Dampak negatifnya dianggap akan menimbulkan inefisiensi dan distorsi pada perekonomian. Namun Krugman mengatakan bahwa hal ini mungkin saja dilakukan. Menurutnya sektor strategis adalah sebuah sektor dimana terdapat “rente” yang substansial, yaitu sektor dimana tingkat *return to labor* atau *capital*-nya relatif tinggi. Meski demikian Krugman mengakui bahwa untuk melihat hal ini tidaklah sederhana dan diperlukan analisis yang detail serta hati-hati.

Dalam bidang pertanian, isu terkait pasar yang tidak sempurna telah mengemuka sejak perundingan era GATT (General on Agreement on Tarrif and Trade). Bagwell dan Staiger (2000, hlm. 3) menyebutkan bahwa sengketa perdagangan terkait subsidi ekspor sangatlah terkait dengan isu ekonomi-politik karena seringkali melibatkan lobi kelompok-kelompok pertanian yang kuat. Argumentasinya ialah kebijakan ini akan mempromosikan swasembada, mengurangi resiko yang dihadapi petani, serta melindungi kehidupan pedesaan. Bahkan diargumentasikan pula bahwa kebijakan subsidi ekspor pertanian, meskipun motivasi utamanya adalah keuntungan bagi negara eksportir, akan berdampak pada turunnya harga pangan dunia sehingga akan menguntungkan bagi konsumen negara partner dagang.

Dhar (2007b, hlm. 217) mengatakan terdapat fakta bahwa negara-negara maju, seperti Amerika Serikat dan Eropa, telah menggunakan Strategic Trade Theory untuk mempertahankan dominasi mereka atas pasar global untuk komoditas pertanian utama. Instrumen yang digunakan oleh adalah kebijakan-kebijakan pertanian yang

telah diadopsi sejak tahun 1950-an tanpa mendapatkan gugatan dari organisasi perdagangan multilateral.

Namun kini muncul perdebatan di WTO terkait kebijakan pertanian global tersebut. Diinisiasi oleh negara-negara berkembang yang beranggapan bahwa kebijakan intervensi strategis pemerintah dalam bidang pertanian yang dikombinasikan dengan kebijakan distribusi adalah diperlukan untuk menjaga keberlangsungan dan keberagaman petani marginal yang justru menempati mayoritas lahan pertanian demi menjaga tingkat keamanan pangan. Proposal kebijakan yang diajukan oleh negara-negara berkembang ini adalah pengadopsian kebijakan kembar *Special Products (SPs)* dan *Special Safeguard Mechanisms (SSM)* (Dhar, 2007a).

Fakta bahwa pasar internasional pertanian yang tidak sempurna juga diungkapkan oleh Reimer dan Stiegert (2006). Menurut mereka pasar internasional untuk jagung dan kedelai dikuasai oleh Amerika Serikat, masing-masing sebesar 63% dan 53%. Sedangkan di Amerika Serikat sendiri 81% pasar jagung dan 65% pasar kedelai dikuasai oleh tiga perusahaan saja. Dengan demikian ketiga perusahaan ini memiliki jangkauan global secara signifikan.

Terkait kedelai, Reimer dan Steigert juga menyebutkan hasil penelitian yang dilakukan Deodhar dan Sheldon bahwa memang terdapat struktur pasar yang bersifat oligopolistik. Diskriminasi harga pada kedelai juga terjadi, meskipun menurut beberapa penelitian nilai mark-up harga-nya masih berada pada level yang relatif kompetitif.

Instrumen yang sering digunakan pemerintah dalam mendukung kebijakan *strategic trade* dalam mendukung ekspor menurut Gehrig dan Zimmermann (1992, hlm. 12) adalah: subsidi ekspor, pajak ekspor, dukungan *research and development*. Sebaliknya mereka juga dapat menggunakan yang bersifat proteksi impor melalui pemberlakuan tarif, pajak, atau kuota impor.

Sedangkan Reimer dan Stiegert (2006) menggambarkan kebijakan intervensi negara, yaitu: subsidi ekspor, beroperasinya State-Trading Enterprises (STEs), subsidi *Research and Development*, standard produk, pajak, dan kebijakan investasi. Sebagai catatan beberapa aturan WTO juga mengizinkan beroperasinya instrumen intervensi strategis pemerintah ini.

Terkait dengan peran Multinational Corporation (MNCs), Weir (2011) mengatakan bahwa mereka adalah pengambil keuntungan terbesar dari subsidi pertanian pemerintah karena mereka mengontrol sebagian besar produksi pertanian. Secara domestik, mereka mendapatkan uang dari apa yang mereka produksi dan dari suplemen subsidi pemerintah. Secara internasional, MNC mampu menginvestasikan keuntungan mereka untuk mendapatkan lebih banyak uang. Sementara petani kecil, sasaran yang sebenarnya ingin dilindungi oleh subsidi tersebut, harus berjuang keras untuk dapat mengimbangi korporasi pertanian besar.

Bahkan Balaam (1999, hlm. 50) mengidentifikasi bahwa kepentingan negara yang melindungi pertanian domestik mereka dengan memberikan bantuan-bantuan terhadap para petani sebenarnya hanya merupakan kepentingan elit politik karena para petani dapat mempengaruhi suara dalam pemilihan umum. Namun mungkin juga karena kepentingan ini merupakan representasi grup-grup pertanian kuat yang melobi

para legislator untuk memberikan perlindungan terhadap pertanian domestik. Hubungan antara faktor domestik dengan kebijakan negara pada level internasional tergambarkan secara baik dalam apa yang disebut sebagai model *two-level games* (Deese, 2008, hlm. 16).

Berangkat dari kerangka pemikiran di atas penelitian ini mencoba menarik hipotesis bahwa terdapat intervensi pemerintah atau kebijakan yang bersifat *strategic trade* dalam ekspor kedelai yang dilakukan oleh Amerika Serikat, Cina, dan Malaysia ke Indonesia. Indikator yang digunakan untuk menganalisis hal tersebut adalah: (1) praktek kebijakan promosi ekspor; (2)praktek kebijakan proteksi impor; (3)peran pemerintah dan perusahaan multinasional dalam kebijakan perdagangan.

C. Metode Penelitian

Untuk membuktikan hipotesis tersebut, maka ketiga kasus ekspor kedelai dari Amerika Serikat, Malaysia, dan Cina akan dibandingkan secara kolektif (*collective/multiple case studies*). Dalam melakukan mengkaji masing-masing kasus, desain penelitian akan direplikasi pada ketiga negara (Yin, 2003). Pengumpulan data akan dilakukan berdasarkan ketiga indikator guna menjawab secara empiris adanya praktek kebijakan *strategic trade* dalam perdagangan kedelai dari ketiga negara ke Indonesia.

Penelitian ini akan menelaah dokumen resmi terkait kebijakan pertanian dan perdagangan dari masing-masing negara. Selain itu akan digunakan pula laporan-laporan dan data statistik dari lembaga internasional seperti WTO, UNCTAD, FAO, atau organisasi pertanian lain. Beberapa sumber lain seperti pemberitaan, buku, dan artikel jurnal juga akan dimanfaatkan sebagai sumber data.

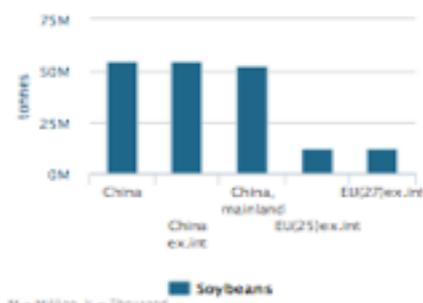
D. Arti Strategis Kedelai dalam Perdagangan Internasional

Kacang kedelai adalah komoditas bernilai tinggi dan sangat menguntungkan. Tanaman sub-tropis ini bernilai ekonomis tinggi karena penggunaan komersialnya

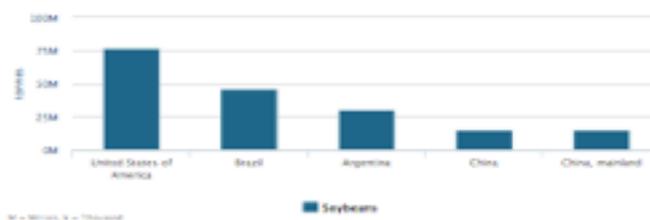
baik sub-produk, makanan, dan minyak kedelai. Selain digunakan untuk bahan makanan (soymeal), kedelai juga kerap dimanfaatkan sebagai pakan ternak. Hal ini menjadikannya sebagai salah satu sumber protein utama yang produksinya memasok 60% kebutuhan produksi makanan dunia. Minyak kedelai (soy oil) juga merupakan komoditas penting yang memasok 25% konsumsi minyak sayuran global. Kegunaannya sebagai minyak makanan (edible oil) menjadikan minyak kedelai berkompetisi secara ketat dengan minyak kelapa sawit (Thoenes, 2005, hlm. 2).

Bersama dengan beras, jagung, dan gandum, kacang kedelai merupakan tanaman pangan utama dunia. Saat ini konsumen dan importir kedelai terbesar di dunia adalah Cina. Uni Eropa juga menjadi kawasan yang mengimpor kedelai terbesar setelah Cina (grafik 2). Sama seperti Cina kawasan ini menjadikan kedelai sebagai sumber pakan ternak utama mereka. Hal ini terjadi setelah wabah Mad Cow tahun 1995 yang menyebabkan Uni Eropa melarang penggunaan pakan protein ternak

Grafik 2: Importir Utama Kedelai Dunia (2013) (FAOSTAT, 2014)



Grafik 3: Produsen Utama Kedelai Dunia (2013) (FAOSTAT, 2014)



dari sumber hewani (Weir, 2011, hlm. 8).

Arti strategis kedelai dimasa depan menjadikan keterlibatan pemerintah dan agribisnis (multinational corporation) dalam pengembangan agro-industri kedelai dunia tidak dapat dihindari. Hasilnya, dalam 60 tahun terakhir produksi kedelai dunia telah meningkat hingga 1000 persen sementara luas tanah yang digunakan sebagai area tanam juga melonjak empat kali lipat (Oliveira dan Schneider, 2014a, hlm. 2). Amerika Serikat menjadi negara produser, pengolah, dan eksportir kedelai terbesar

dunia yaitu sekitar 40% ekspor dunia, sementara negara-negara kawasan Amerika Latin menjadi menghasilkan sekitar 57% ekspor dunia (grafik 3 dan 5).



E. Kebijakan Ekspor Kedelai Amerika Serikat

Keberhasilan pengembangan kedelai Amerika Serikat tidak dapat dilepaskan dari kekuatan lobi petani kedelainya terhadap pemerintah. Dua organisasi besar yang memfasilitasi kepentingan petani kedelai Amerika Serikat adalah *American Soybean Association (ASA)* dan *United Soybean Board (USB)/Soybean checkoff*. Kedua organisasi ini memiliki fungsi yang berbeda namun bersifat komplementer. ASA bertanggung jawab untuk melakukan lobi legislatif, kebijakan, dan regulasi terkait kepentingan petani kedelai AS. Sementara USB memiliki bertanggung jawab untuk melakukan riset dan promosi bagi kedelai AS (ASA).

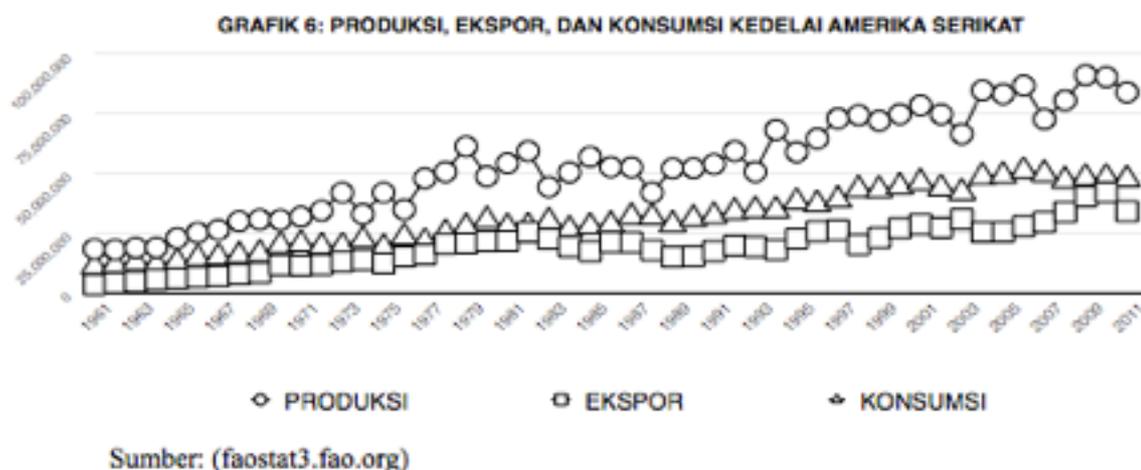
Kepengurusan ASA adalah oleh Dewan Direksi yang terdiri dari 45 sukarelawan petani kedelai dari 26 asosiasi kedelai negara bagian dan Kanada. Sementara kepengurusan USB adalah oleh 69 sukarelawan pemimpin petani yang ditunjuk oleh menteri pertanian AS. Sumber pendanaan ASA adalah dari investasi keanggotaan yang bersifat sukarela dengan besaran antara US\$55-110 pertahun yang digunakan untuk proses lobi dan membiayai kebijakan. Sementara investasi keanggotaan USB bersifat wajib yaitu 0,5% dari tiap bushel (8 galon atau 36 liter) kedelai yang dijual petani (ASA) dan digunakan untuk membiayai riset dan promosi (ASA).

Dalam aktifitas ekspor kedelai, kedua organisasi tersebut tergabung dalam sebuah wadah organisasi lagi yang disebut sebagai *US Soybean Export Council* (USSEC). USSEC memiliki kantor cabang di negara-negara yang menjadi importir potensial kedelai AS dan dibagi dalam lima kawasan yaitu Asia Utara, Amerika, Asia Tenggara, Eropa, dan Timur Tengah/Afrika. Di Asia Tenggara kantor pusat regional USSEC berlokasi di Singapura dan empat kantor cabang negara lainnya berada di Thailand, Indonesia, Vietnam, dan Filipina. Misi utama dari USSEC adalah untuk memaksimalkan penggunaan kedelai AS secara internasional dengan cara memenuhi kebutuhan stakeholder dan pelanggan global mereka (USSEC). Dengan kata lain USSEC inilah yang bertanggung jawab dalam ekspor kedelai Amerika Serikat ke seluruh dunia.

Kekuatan lobi ASA terlihat pada keberhasilannya untuk meloloskan *Farm Bill* (Undang-Undang Pertanian AS) 2014. *Farm Bill* terbaru ini sangat menguntungkan bagi petani kedelai AS, terutama dalam program jaring pengaman yang memberikan jaminan keamanan terhadap berbagai resiko yang dihadapi petani, seperti *Agriculture Risk Coverage* dan *Price Loss Coverage*. Meskipun *Farm Bill* terbaru tersebut mengeliminasi program *Direct Payment* atau subsidi langsung yang kontroversial, namun ia tetap mempertahankan program-program pendukung bagi pertanian. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir kritik dari WTO. Selain itu undang-undang ini juga mengamankan banyak prioritas ASA, diantaranya: program riset pertanian seperti *Agriculture and Food Research Initiative* (AFRI) dan *Foundation for Food and Agriculture Research* (FFAR); promosi ekspor yang dilakukan oleh *Foreign Market Development* (FMD) dan *Market Access Program* (MAP) yang sangat diandalkan dalam ekspor kedelai AS; program bioenergi AS; dan konservasi tanah. ASA menyebut *Farm Bill* 2014 ini sebagai kemenangan bagi petani kedelai AS (southeastfarmpress.com, 2014).

Subsidi pertanian bagi kedelai memang salah satu yang tertinggi dalam anggaran pertanian AS. Pada tahun 2012 misalnya kedelai menerima subsidi sebesar US\$1,469,484,005. Angka ini menjadikannya penerima subsidi kedua terbesar setelah jagung yaitu US\$2,702,462,268. Di tahun 2011 kedelai menerima subsidi sebesar US

\$2,083,443,764, masih kedua yang terbesar setelah jagung yaitu US\$ 4,633,991,852. Sejak tahun 1995 hingga 2012 total subsidi yang diterima oleh kedelai AS adalah \$27,829,683,988 (farm.ewg.org). Sebagai dampak dari tingginya angka subsidi ini maka produksi kedelai AS terus mengalami peningkatan dan jauh melampaui angka konsumsinya. Puncak tertinggi produksi kedelai AS misalnya pada tahun 2009 mencapai angka lebih dari 91 milyar ton. Hampir separuh dari produksi kedelai AS dilempar sebagai ke pasaran luar negeri. Ditahun 2009 tersebut AS mengekspor lebih dari 40 milyar ton kedelainya (grafik 6).



Selain kekuatan lobi asosiasi petani kedelai dan tingginya tingkat subsidi pertanian pemerintah AS, faktor penting lainnya yang menjadi penyebab tingginya produktifitas kedelai AS adalah peran dari perusahaan-perusahaan multinasional AS yang bergerak di bidang pertanian. Perusahaan-perusahaan ini adalah motor penggerak agribisnis kedelai AS ke seluruh dunia. Dua di antaranya misalnya Cargill dan Monsanto. Bisnis inti dari Cargill berfokus kepada produksi dan perdagangan komoditas pertanian (cargill.com). Sementara Monsanto berfokus kepada pengembangan benih, khususnya benih GMO (monsanto.com). Operasi dari kedua perusahaan raksasa ini juga memiliki cabang di Indonesia.

Salah satu pasar bagi ekspor kedelai AS tersebut adalah Indonesia. Bagi AS ekspor kedelai ke Indonesia, sesuai data tahun 2011, adalah sekitar 5% (1,8 juta ton) dari total ekspor 34 juta ton. Persentase ekspor ke Indonesia ini menunjukkan angka yang cenderung terus meningkat misalnya dari tahun 1991 yang

hanya 0,65%. Namun sebaliknya bagi Indonesia, posisi AS sebagai sebagai negara asal impor kedelai no. 1 tampaknya tidak akan tergeser paling tidak dalam waktu dekat. Saat ini persentase impor kedelai yang berasal dari AS sekitar 90% dari total impor kedelai Indonesia (tabel 2)

Kebijakan perdagangan strategis kedelai AS juga membuat harga jualnya menjadi sangat kompetitif. Misalnya pada tahun 2012 harga pada produsen kedelai AS adalah sekitar US\$525 per ton. Bandingkan dengan Indonesia yang harga produsen kedelainya adalah sekitar US\$800 per ton. Bahkan harga kedelai produsen AS masih tetap lebih murah bila dibanding indeks harga kedelai internasional US\$538 per ton (faostat3.fao.org, 2014). Kondisi selisih harga yang hampir separuhnya ini tentu saja sangat menyulitkan petani kedelai Indonesia bersaing dengan kedelai impor asal AS.

Tabel 2: Importir Kedelai Indonesia (2007-2011)

2007		2007		2008		2009		2010		2011	
Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)
World	1,132,143,509	World	1,411,588,709	World	2,173,097,366	World	1,314,619,698	World	1,740,504,690	World	2,088,615,511
USA	1,057,276,876	USA	1,203,219,358	USA	1,081,292,193	USA	1,178,346,237	USA	1,582,313,391	USA	1,847,899,495
Argentina	64,546,470	Argentina	180,141,460	Argentina	45,037,930	Malaysia	50,574,132	Argentina	78,233,522	Malaysia	120,073,846
Malaysia	7,617,863	Singapore	17,501,247	Malaysia	28,430,454	South Africa	43,244,200	Malaysia	60,009,217	Argentina	73,037,210
Myanmar	1,502,834	Malaysia	7,991,862	Brazil	7,883,000	Argentina	40,681,620	Canada	8,477,903	Uruguay	16,825,281
Canada	594,298	Canada	1,773,100	Canada	5,758,944	Canada	921,664	Other Asia, nes	2,960,370	Brazil	13,550,000
Singapore	428,939	China	894,759	Ethiopia	2,327,265	Thailand	589,874	Singapore	2,831,212	Canada	4,764,366
China	129,277	Myanmar	24,090	Myanmar	1,342,915	China	318,545	Thailand	2,242,825	Thailand	3,705,049
		India	18,150	Switzerland	499,622	India	91,000	Uruguay	1,495,740	Paraguay	2,148,880
		Australia	5,773	Thailand	411,412	Thailand	411,412	Brazil	1,271,461	Singapore	1,970,721
				India	47,885	India	47,885	Japan	546	China	1,620,185
				Singapore	20,339	Singapore	20,339	Rep. of Kore	64	Other Asia, nes	1,402,814
				China	19,387	China	19,387	Bulgaria	58,021	Ukraine	721,360

Sumber: (comtrade.un.org)

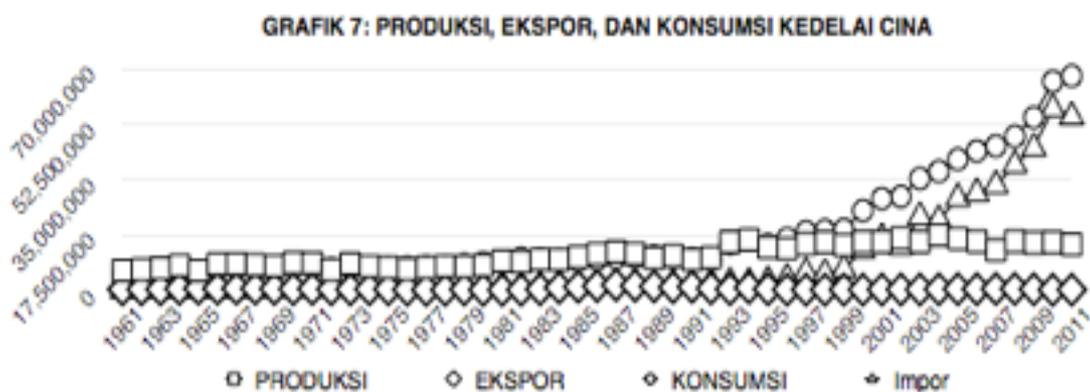
F. Kebijakan Ekspor Kedelai Cina

Meskipun Cina adalah produsen kedelai keempat terbesar dunia dan telah menjadi negara yang swasembada kedelai hingga tahun 1995, namun pertumbuhan ekonomi dan populasinya telah mendorong impor kedelai meningkat 14 kali lipat dalam 15 tahun. Faktor utama yang mendorong peningkatan ini adalah kebutuhan

kedelai sebagai pakan ternak, mengingat ambisi Cina untuk menjadi salah satu produsen dan eksportir protein hewani dunia (Weir, 2011).

Peningkatan konsumsi dan impor kedelai Cina tidak dapat dilepaskan dari program reformasi besar-besaran dalam sistem perekonomian Cina. Walaupun liberalisasi dan perubahan struktural ini menyentuh keseluruhan ekonomi, namun tranformasi tersebut bermula dan tergantung pada sektor pertanian. Di periode 1978-1984 program de-koletifikasi pertanian, peningkatan harga, dan pelonggaran pembatasan perdagangan lokal produk pertanian telah mendampingi lepas landasnya ekonomi pertanian Cina. Ketika Cina masuk ke WTO dua dekade kemudian, pertumbuhan sektor pertanian Cina telah berada pada kisaran 3,4% hingga 7%. Dengan kata lain Cina telah mempersiapkan jalan untuk kemajuan sektor pertaniannya jauh hari sebelum ia mengadopsi protokol-protokol WTO pada tahun 2001. Komitmen Cina masuk ke WTO adalah sejalan dengan program-program reformasi jangka panjangnya (Huang dan Rozelle, hlm. 32) (Yao, 2007, hlm. 90).

Reformasi ini juga menyentuh pertanian kedelai yang mampu meningkatkan produksi sebesar 5% pada periode 1979-1984. Kini pertumbuhan produksi kedelai Cina berada pada kisaran 2,4% hingga 2,8%. Namun pengurangan tingkat proteksi dari level yang tinggi akan memunculkan permintaan yang kuat terhadap komoditas dan meningkatkan impor secara tajam. Hal ini dapat terlihat dalam kasus kedelai dimana sebelum tahun 2000 tarif impor kedelai adalah sebesar 114% dan adanya persyaratan lisensi impor kedelai sehingga permintaan kedelai dipenuhi sebagian besar oleh produser lokal. Sebagai konsekuensi dari masuknya Cina ke WTO, tarif impor kemudian diturunkan hingga 3% pada tahun 2000 dan kuota impor diadakan (Huang dan Rozelle, hlm. 40). Sebagai akibatnya impor melonjak dari 6,7 juta ton ke angka 12,7 juta ton. Hal ini seiring dengan lonjakan yang terjadi pada sisi permintaan



Sumber (faostat3.fao.org, 2014)

yang naik pada tahun 2000 tersebut dari 25 juta ton ditahun sebelumnya menjadi 29 juta ton (grafik 7). Sejak saat itu konsumsi dan impor kedelai terus meningkat secara tajam.

Pergeseran pola konsumsi kedelai Cina dimulai ketika saat reformasi 1978 pemerintah ingin memodernisasi pola makan masyarakat Cina dengan meningkatkan asupan daging. Hal ini menimbulkan kebutuhan bagi pemerintah Cina untuk mengadakan industri penggilingan bagi pakan ternak. Hasilnya adalah pada tahun 1995 hingga kini menjadi salah produser terbesar dunia dan memimpin pasar untuk industri pakan ternak. Hal ini pula yang menjadikan Cina kini memimpin untuk industri produksi babi dan unggas, serta daging sapi dan susu. Industri pakan ternak Cina tersebut bersentral pada kedelai. Ketidacukupan produksi kedelai domestik untuk menutupi kebutuhan konsumsi manusia sekaligus pakan ternak menjadikan Cina harus mengimpor kedelai (85% konsumsi kedelai Cina adalah kedelai impor) terutama dari AS dan Brazil. Total impornya pada tahun 2013 telah mencapai 69 juta ton atau sama dengan 64% total perdagangan kedelai dunia (Oliveira dan Schneider, 2014b, hlm. 5).

Peristiwa yang menentukan terjadi pada tahun 2004 ketika terjadi krisis harga kedelai yang naik sangat tinggi. Akibatnya para importir Cina yang membeli kedelai dari AS tidak dapat melunasi pembayaran mereka. Sebagai konsekuensinya pula banyak industri penghancur dan penyulingan kedelai Cina yang dipaksa bangkrut. Hal ini membuka jalan bagi agribisnis transnasional untuk melakukan penetrasi kepada sektor tersebut, diantaranya ADM, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, dan Wilmar. Pada tahun 2009 80% industri penghancur dan 60% indutri penyulingan kedelai Cina dimiliki oleh asing. Ini artinya perusahaan multinasional yang sama melakukan ekspor kedelai ke Cina sekaligus mengontrol impor kedelai dari Cina. Media Cina menyebut peristiwa ini sebagai “*the Battle of Beans*”(Oliveira dan Schneider, 2014b, hlm. 5). Era ini menandai kebijakan proteksi pada pasar kedelai domestik Cina kontemporer.

Salah satu strategi pentingnya adalah dukungan pemerintah Cina terhadap perusahaan domestik dan perusahaan milik pemerintah (*state's owned company*). Hasilnya adalah kepemilikan asing terhadap industri penghancur kedelai lokal turun hingga 60% sementara 73% kapasitas penghancur kedelai dimiliki perusahaan domestik. Dampak dari intervensi ini adalah adanya kelebihan kapasitas produksi dimana 61 juta ton kedelai giling yang dihasilkan Cina hanya kurang dari separuh kapasitas produksi yang sebenarnya dimiliki oleh negara tersebut. Akibatnya perusahaan domestik Cina harus meningkatkan impor kedelai serta berinvestasi pada produksi di luar negeri, seperti Brazil, Argentina, Bolivia, Kazakhstan, Kongo, Sudan, Zambia, dan Rusia. Analisis meramalkan bahwa dalam waktu dekat kedelai olahan Cina akan memainkan peranan penting di pasaran global (Oliveira dan Schneider, 2014b, hlm. 5). Di antara perusahaan-perusahaan milik pemerintah yang bergerak dalam sektor pertanian ini yang terbesar adalah Beidahuang Group yang merupakan perusahaan milik pemerintah provinsi Heilongjiang (chinabdh.com). Sementara perusahaan-perusahaan pemerintah lainnya adalah Sinograin, JiuSan Group, dan COFCO.

Ketika kedelai impor, yang sebagian besar adalah GMO (Genetically Modified Organism), membanjiri pasaran domestik Cina, maka hal ini menyebabkan disinsentif bagi petani kedelai lokal. Sebagai catatan bahwa pemerintah Cina mengeluarkan larangan untuk menanam kedelai GMO di dalam negeri. Untuk itu Chinese Soybean Industry Association (CSIA) mendorong pemerintah Cina untuk mengeluarkan kebijakan sehingga kedelai lokal Cina non-GM tidak perlu bersaing dengan kedelai impor GM. Proposal yang diajukan adalah ke dalam negeri penggunaan kedelai domestik non-GM untuk industri makanan domestik, serta keluar negeri menciptakan pasar-pasar baru bagi ekspor kedelai non-GM Cina (Oliveira dan Schneider, 2014a, hlm. 6).

Bagi Indonesia, dinamika yang terjadi secara domestik dalam per-kedelaian Cina ini memiliki dampak yang dapat dilihat dari ekspor kedelai Cina ke Indonesia. Pada periode 2000-an seiring dengan liberalisasi pertanian Cina, terlihat bahwa ekspor Cina ke Indonesia ke Indonesia mengalami penurunan drastis dari 40 juta ton

pada tahun 1999 menjadi hanya 2,8 juta ton saja. Ini menjadi angka ekspor tertinggi kedelai Cina ke Indonesia setelah era tahun 2000-an. Bahkan pada tahun 2004 krisis kedelai Cina, ekspor kedelainya ke Indonesia tidak tercatat sama sekali (tabel 3).

Tabel 3: Importir Kedelai Indonesia (1998-2005)

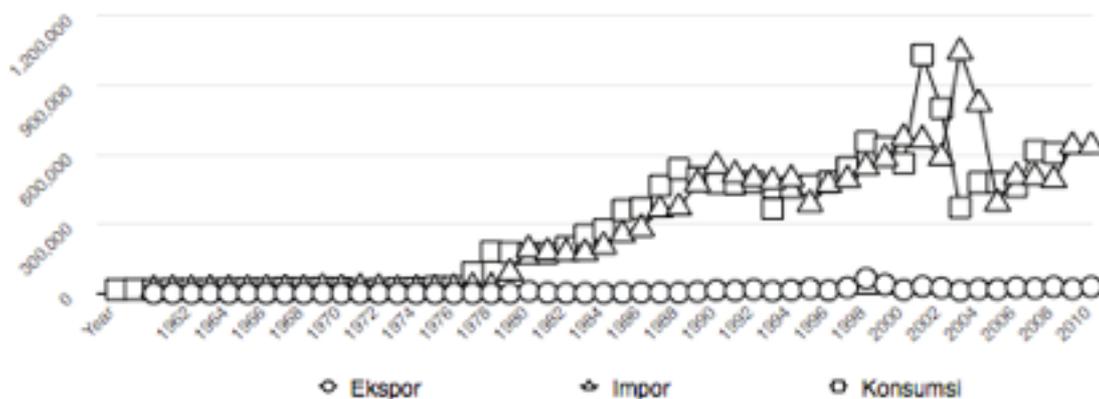
1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)	Asal Impor	Jumlah (kg)
World	343,123,712	World	1,301,754,575	World	1,277,684,988	World	1,138,419,637	World	1,365,252,696	World	1,192,716,998	World	1,115,792,779	World	1,086,178,239
USA	318,842,496	USA	1,148,446,988	USA	990,427,222	USA	1,014,364,109	USA	1,121,963,087	Argentina	10,275,860	USA	870,636,255	USA	898,223,143
Malaysia	12,651,953	China	40,117,054	Argentina	126,072,800	Malaysia	90,428,241	Argentina	77,186,865	USA	1,122,899,616	Argentina	234,734,030	Argentina	144,499,940
China	3,110,125	Canada	34,519,140	Canada	46,332,731	Ingapor	14,206,904	Malaysia	76,381,326	Brazil	19,037,000	Malaysia	5,743,732	Canada	28,038,112
Myanmar	2,953,812	Malaysia	33,747,292	Malaysia	31,321,894	Canada	10,503,200	Canada	47,616,700	Canada	18,393,024	Myanmar	3,139,000	Netherlands	10,252,848
Canada	2,642,250	Argentina	28,148,941	UAE	25,982,000	Myanmar	2,826,875	Ingapor	37,546,473	Malaysia	17,983,340	Finland	690,647	Malaysia	3,469,633
		UAE	6,548,000	Brazil	22,500,000	er Asia	445,500	Myanmar	1,870,440	Myanmar	2,829,875	Canada	516,570	Ingapor	669,612
		Myanmar	5,019,355	Panama	10,999,870	India	405,930	China	1,682,598	Ingapor	549,147	Ingapor	177,225	India	329,531
		Singapore	1,374,562	Thailand	6,507,941	China	273,347	India	697,280	India	517,119	Australia	117,320	Myanmar	304,000
		India	1,272,625	Singapore	4,630,990	Thailand	84,000	Australia	123,500	Japan	4,266	India	38,000	UAE	229,340
		Other Asia, n	957,125	Myanmar	4,340,708	Turkina	39,800	er Asia	82,500	Australia	135,000			South Afr	142,180
		China(HKG)	789,000	Viet Nam	3,406,727	Australia	39,600	ong K	80,000	China	92,331			China	19,500
		Viet Nam	269,000	China	2,801,874	Japan	981	Myanmar	20,238	S. of Kor	420				

Sumber (comtrade.un.org)

F. Kebijakan Ekspor Kedelai Malaysia

Bagi Malaysia kedelai bukanlah komoditas strategis yang menjadi sasaran program ekspor utama mereka. Konsumsi domestik kedelai Malaysia ditutup melalui kebijakan impor kedelai mereka (grafik 8). Lebih dari separuh volume impor ini berasal dari AS. Misalnya pada tahun 2010 impor kedelai total Malaysia adalah sebesar 637 ribu ton yang berasal dari AS 350 ribu ton, sisanya berasal dari Argentina, Kanada, Afrika Selatan, India, dan Cina (comtrade.un.org).

Grafik 8: Ekspor, Impor, dan Konsumsi Kedelai Malaysia



Sumber (faostat3.fao.org, 2014)

Kekurangstrategisan persoalan kedelai Malaysia ini terlihat dengan tidak tampaknya kebijakan kedelai ke dalam National Agriculture Policy III (1998-2010) (Third National Agricultural Policy (1998 - 2010)). Komoditas unggulan Malaysia adalah kelapa sawit, karet, dan kakao. Terkait dengan minyak kelapa sawit (palm oil), komoditas ini justru seringkali bersifat kompetitif dengan minyak kedelai (soybean oil) karena pemanfaatan keduanya yang substitutif. Dalam hal ini Malaysia dan AS justru seringkali terlibat dalam perang dagang menyangkut persoalan minyak kelapa sawit, yang merupakan komoditas strategis Malaysia, versus minyak kedelai, sebagai komoditas strategis AS.

Namun fakta yang menarik adalah meskipun ekspor kedelai Malaysia tidak terlampau besar, namun Indonesia praktis merupakan destinasi eksportnya yang paling utama. Hal tersebut dapat dilihat pada fakta misalnya di tahun 2012 total ekspor kedelai Malaysia secara global adalah 25,390 ton. Sementara ekspor kedelai Malaysia ke Indonesia adalah 24,208 ton. Ini berarti 95% ekspor kedelai Malaysia adalah ditujukan ke Indonesia (comtrade). Dari data sebelumnya pun terlihat, paling tidak dalam dua dekade ini, bahwa Malaysia tidak pernah keluar dari lima besar eksportir kedelai ke Indonesia.

E. Kesimpulan: Respon Kebijakan Impor Kedelai Indonesia

Dari fakta yang ada mengenai kebijakan perdagangan strategis komoditas kedelai pada tiga negara (Amerika Serikat, Cina, dan Malaysia) terlihat bahwa Amerika Serikat dari sejak awal telah menjadikan kedelai sebagai komoditas strategis. Peran dari asosiasi petani kedelai dan eksportir, subsidi pemerintah, dan perusahaan multinasional mereka merupakan kunci penting dalam kebijakan perdagangan strategis kedelai AS.

Sementara Cina, meskipun mereka saat ini merupakan negara importir kedelai terbesar dunia, namun komoditas ini tetap merupakan komoditas strategis. Hal ini dapat terlihat dari besarnya produksi dan juga impor, serta peran pemerintah dalam hal tersebut. Bagi Cina arti strategis kedelai tidak hanya secara historis-kultural saja,

namun juga prospek ke depan. Kemampuan Cina untuk mengadaptasikan secara cepat tantangan aktual mereka dalam persoalan kedelai, menjadikan dimasa depan Cina diramalkan menjadi salah satu negara penting dalam agribisnis kedelai dan produk-produk turunannya secara global. Keterlibatan pemerintah dan peran dari perusahaan-perusahaan pertanian milik pemerintah (*state's owned enterprise*) menjadi kunci penting dalam pengembangan strategis kedelai Cina.

Sementara Malaysia tidak terlihat menganggap kedelai sebagai komoditas strategis yang memiliki nilai ekonomis tinggi. Hal ini tersirat dari tidak masuknya kedelai menjadi salah satu komoditas unggulan mereka di dalam Third National Agricultural Policy Malaysia dan posisi Malaysia yang menjadi importir kedelai. Kebijakan perdagangan strategis Malaysia justru diletakkan pada kelapa sawit yang dalam perdagangan global justru minyaknya (*oilseed*) merupakan kompetitor alami dari minyak kedelai. Namun hal yang patut dicermati adalah kecenderungan Malaysia untuk menjadi eksportir tetap kedelai ke Indonesia, dimana hampir seluruh ekspor kedelai mereka ditujukan ke Indonesia.

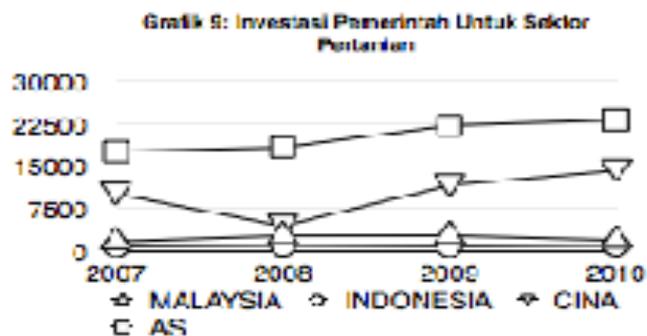
Terkait perumusan kebijakan mengenai kedelai Indonesia, pertanyaan penting yang harus dijawab adalah apakah bagi Indonesia kedelai merupakan komoditas yang bernilai strategis? Jawaban akan pertanyaan ini akan menjadi dasar bagi komitmen pemerintah untuk merumuskan kebijakan kedelai nasional.

Namun tampaknya tidak mudah melepaskan kedelai sebagai komoditas yang memiliki arti strategis di Indonesia. Strategis di sini bukan hanya dalam konteks ekonomis, namun juga kultur-sosiologis-historis dan juga politis. Namun bila dibandingkan kondisi perkedelai Indonesia dengan negara-negara yang telah disebutkan sebelumnya, maka akan terlihat bahwa:

1. Petani kedelai Indonesia belum memiliki asosiasi petani kedelai yang memiliki kekuatan tawar-menawar cukup kuat dalam perumusan kebijakan pemerintah. Justru yang lebih menonjol adalah kekuatan asosiasi importir kedelainya (baca ("Bulog Ambil Alih Komoditas Kedelai, Importir Langsung Ketar-Ketir," 2013) dan ("Importir Merasa Tersudut dengan Isu Kartel Impor Kedelai," 2013)).

Kekuatan importir ini menjurus kepada pasar oligopolistik karena hanya perusahaan besar yang dapat mengimpor kedelai AS dalam jumlah besar, dalam kasus Indonesia hanya tiga perusahaan yang menguasai dan mengatur 85% impor kedelai nasional yaitu PT Gerbang Cahaya Utama (47%), PT Cargill Indonesia (28%), dan PT Agri Alam Perkasa (10%) (Bapenas, 2013, hlm. 156).

2. Kebijakan pemerintah yang belum optimal berpihak pada sektor pertanian dan perdagangan kedelai, terlihat misalnya pada subsidi pertanian yang rendah, rantai pasok kedelai lokal yang lebih panjang ketimbang kedelai impor, pemanfaatan benih lokal yang tidak tersosialisasikan, biaya riset kedelai yang tidak optimal, kualitas kedelai lokal yang lebih baik namun tidak terpasarkan secara baik, kebijakan perlindungan harga bagi petani, dan perluasan areal tanam areal tanam yang tidak maksimal (Bapenas, 2013) (Pusdatim, 2013). Ini adalah sebagian dari persoalan kedelai nasional yang terkait dengan kebijakan pemerintah. Secara komparatif investasi pertanian pemerintah memang lebih rendah dibandingkan tiga negara sebelumnya. Pada tahun 2010 investasi pertanian APBN Indonesia adalah US\$ 992 juta, dibandingkan dengan AS yang US\$23 milyar, Cina US\$14 milyar, atau Malaysia yang US\$1,9 juta (grafik 9).



Sumber: (faostat3.fao.org, 2014)

3. Masalah ketiga yang dihadapi perkedelai Indonesia adalah terkait dengan model agribisnis pertanian yang tidak berkembang. Hal ini berlaku untuk perusahaan swasta maupun perusahaan yang dimiliki oleh pemerintah. Setelah Bulog dikebiri oleh IMF pada tahun 1998, tampaknya pemerintah tidak lagi memiliki insentif untuk mengembangkan perusahaan pertanian milik pemerintah yang strategis.

Dari ketiga variabel persoalan di atas maka secara sistematis model pengembangan kebijakan perkedelaaian nasional harus mencakup kepada: (1)membangun kekuatan institusional petani kedelai; (2)peran pemerintah yang kuat terhadap pertanian dan perdagangan kedelai nasional; dan (3)pengembangan model agribisnis baik korporasi pertanian privat maupun pemerintah. Kebijakan kedelai nasional juga sebaiknya tidak bersifat anti-pasar, meskipun karakter pasarnya yang oligopolistik, namun justru harus mampu memanfaatkan pasar internasional bagi ekspor kedelai dan produk turunannya secara strategis dan cerdas bagi kepentingan petani domestik.

Daftar Pustaka

- ASA. Retrieved 25 November, 2014, from <http://soygrowers.com/about-asa/asa-and-usb/>
- Bagwell, Kyle; dan Staiger, Robert W. (2000). *Strategic Trade, Competitive Industries, and Agricultural Trade Disputes*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Balaam, David N. (1999). *Trade Politics: International, Domestic and Regional Perspectives*. dalam McGuire, Brian Hocking & Steven (Ed.), *Trade Politics: International, Domestic and Regional Perspectives*. London: Routeledge.
- Bapenas. (2013). *Studi Pendahuluan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (2015-2019): Direktorat Pangan dan Pertanian Bapenas*.
- Brander, J. A.; dan Spencer, B. J. (1985). Export subsidies and international market share rivalry. *Journal of International Economics*, 18, 83 – 100.
- Bulog Ambil Alih Komoditas Kedelai, Importir Langsung Ketar-Ketir. (2013). *liputan6.com*. Retrieved from <http://bisnis.liputan6.com/read/495228/bulog-ambil-alih-komoditas-kedelai-importir-langsung-ketar-ketir>
- cargill.com. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://www.cargill.com/company/index.jsp>
- chinabdh.com. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://www.chinabdh.com/english/index.htm>
- comtrade. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://comtrade.un.org/data/>
- comtrade.un.org. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://comtrade.un.org/data/>
- Deese, David A. (2008). *World Trade Politics: Power, Principles and Leadership*. New York: Routeledge.
- Dhar, Biswajit. (2007). *Agricultural trade and government intervention: a perspective from a developing country Agricultural Trade: Planting the Seeds of Regional Liberalization in Asia*. New York: United Nations.
- faostat3.fao.org. (2014). Retrieved 20 September, 2014
- farm.ewg.org. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://farm.ewg.org/region.php?fips=00000&progcode=total&yr=2011>
- Gehrig, Anette; dan Zimmermann, Klaus F. (1992). *Recent Developments in Strategic Trade Policy and Empirical Evidence*. dalam Krager, Horst; dan Zimmermann, Klaus F. (Eds.), *Export Activity and Strategic Trade Policy*. Berlin: Springer-Verlag.
- Gilpin, Robert. (2001). *Global Political Economy: Understanding The Internasional Economic Order*. New Jersey: Princeton University Press.
- Huang, Jikun; dan Rozelle, Scott. *Agricultural Development and Policy Before and After China's WTO Accession*. dalam Chen, Chunlai; dan Duncan, Ron (Eds.), *Agriculture And Food Security in China: What Effect WTO Accession and Regional Trade Arrangements?* Canberra: ANU E Press.

- Importir Merasa Tersudut dengan Isu Kartel Impor Kedelai. (2013). liputan6.com. Retrieved from <http://bisnis.liputan6.com/read/684574/importir-merasa-tersudut-dengan-isu-kartel-impor-kedelai>
- Krugman, Paul R. (1998). Introduction: New Thinking about Trade Policy. dalam Krugman, Paul R. (Ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. Massachusetts: MIT Press.
- monsanto.com. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://www.monsanto.com/whoweare/pages/default.aspx>
- Oliveira, Gustavo de L. T.; dan Schneider, Mindi. (2014). *The Politics of Flexing Soybeans in China and Brazil: Transnational Institute Agrarian Justice Program*.
- Pusdatim. (2013). *Kinerja Perdagangan Komoditas Pertanian (Pertanian, Kementrian, Trans.) (Vol. 4)*. Jakarta: Pusdatim Kementrian Pertanian.
- Reimer, Jeffrey J.; dan Stiegert, Kyle. (2006). Imperfect Competition and Strategic Trade Theory: Evidence for International Food and Agricultural Markets. *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 4.
- Shuttleff, W.; dan Aoyagi, A. (2010). *History of Soybean and Soyfood in South East Asia (13th Century to 2010)*: Soyinfo Center.
- southeastfarmpress.com. (2014). American soybean farmers like farm bill conference final version. Retrieved 25 Oktober, 2014, from <http://southeastfarmpress.com/soybeans/american-soybean-farmers-farm-bill-conference-final-version>
- Stiegert, Kyle W.; dan Wang, Shinn-Shyr. (2003). Imperfect competition and strategic trade theory: what have we learned? Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium Annual Meeting, Texas.
- Third National Agricultural Policy (1998 – 2010).
- Thoenes, P. (2005). Soybean International Commodity Profile. Paper presented at the Competitive Commercial Agriculture in Sub-Saharan Africa (CCAA) Study.
- USSEC. Retrieved 25 November, 2014, from <http://ussec.org/about-ussec/>
- Weir, Kimberly. (2011). Soy What? The Impact of Multinational Corporations on Global Food Production. Paper presented at the the Annual World International Studies Committee's Conference, Porto.
- Yao, Shunli. (2007). *Chinese Agricultural Reform, the World Trade Organization and Preferential Trade Negotiations Agricultural Trade: Planting The Seeds of Regional Liberalization in Asia*. New York: ESCAP.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publisher.