

Menata Kebijakan Perdagangan Internasional Indonesia Dibawah Ancaman Defisit Berkepanjangan

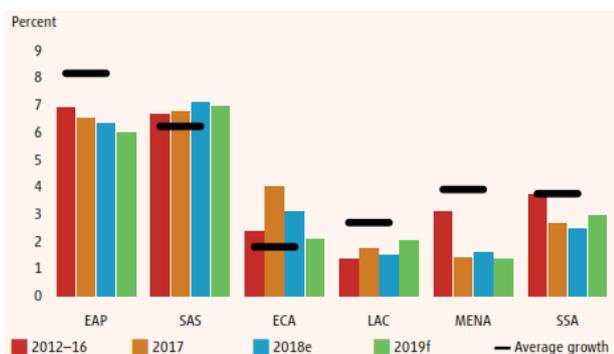
BPS mencatat neraca perdagangan Indonesia di Triwulan I 2019 mengalami defisit hingga 2,5 Milyar USD, padahal di 2018 telah mengalami defisit terparah dalam sejarah hingga 8,5 Milyar USD. Apakah sampai akhir tahun nanti Indonesia akan mengalami defisit perdagangan yang lebih parah dari tahun lalu? Apalagi, di tengah kondisi perdagangan global yang semakin sulit dengan adanya tren perang dagang yang dilakukan actor-aktor utama dalam perekonomian global. Lalu apa yang bisa dilakukan untuk mengatasi defisit perdagangan ke depan? Benarkah agresifitas pemerintah dalam melakukan negosiasi FTA (Free Trade Agreement) mampu memperbaiki neraca perdagangan secara signifikan?

Latarbelakang:

Kondisi Neraca Perdagangan

Defisit neraca perdagangan yang terus membengkak dilihat sebagai akibat sulitnya kinerja perdagangan Indonesia merespon kondisi perekonomian global yang masih relatif lesu. World Bank dalam laporannya memprediksi pertumbuhan ekonomi dunia ditahun 2019 masih tertahan dibawah 3%. Sedangkan perdagangan global hanya tumbuh di kisaran 4%. Meski demikian, World Bank masih optimis melihat pertumbuhan kawasan Asia Timur dan Pasifik (EAP) dikisaran 6% hanya kalah dibandingkan pertumbuhan Asia Selatan yang diprediksi maencapai kisaran 7%.

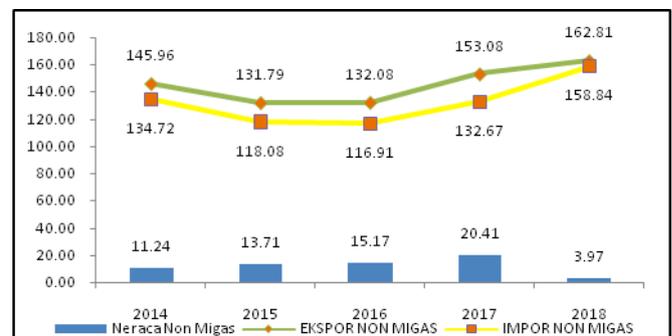
Pertumbuhan Ekonomi Regional 2012-2018



Sumber: World Bank¹

Muncul pertanyaan, mengapa Indonesia terus dibayangi defisit neraca perdagangan yang diprediksi akan semakin parah dari tahun ke tahun? Defisit neraca perdagangan ini disebabkan oleh dua faktor; **Pertama**, Di sektor non migas, sepanjang 2018 terjadi kenaikan nilai impor yang lebih signifikan dibanding kenaikan nilai ekspornya. Kinerja perdagangan non migas pada 2018 menipis surplusnya hanya 3.9 milyar USD, tercatat pada Januari-April (Q1) 2019 hanya 204 juta USD saja.

Ekspor-Import Non Migas 2014-2018
(dalam Milyar USD)



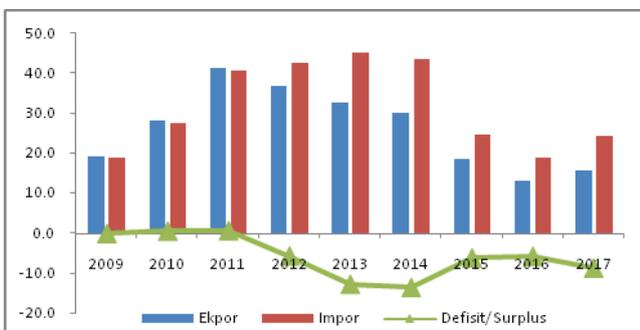
Sumber: Diolah dari Kemendag

Kedua, Di sektor migas, defisit terjadi sejak 2012 dan belum kembali ke posisi positif. Hal ini diakibatkan

¹[World_bank](#)

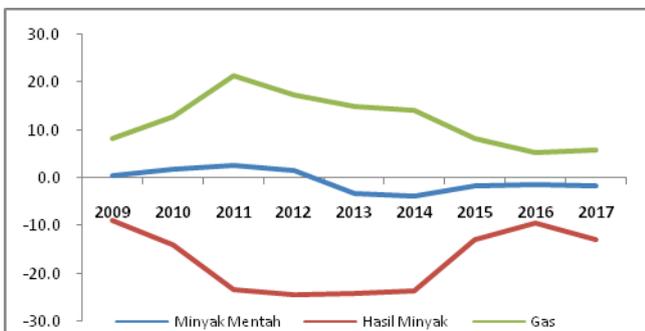
dominasi impor hasil olahan migas; BBM, LPG dan kondensat, dimana data terakhir yang dirilis BPS pada 2017 menunjukkan defisitnya mencapai 12.9 Milyar USD. Sedangkan, ekspor hanya mengandalkan ekspor Gas yang surplus hingga 6 Milyar USD. Perkembangan pada Q1 2019 sektor migas menyumbang defisit hingga 2,7 Milyar USD.² Sektor migas menjadi penyumbang defisit yang signifikan seiring dengan fluktuasi harga minyak dunia, di 2018 mencatat defisit hingga 12,46 Milyar USD.

Ekspor-Impor Migas 2009-2018(dalam Milyar USD)



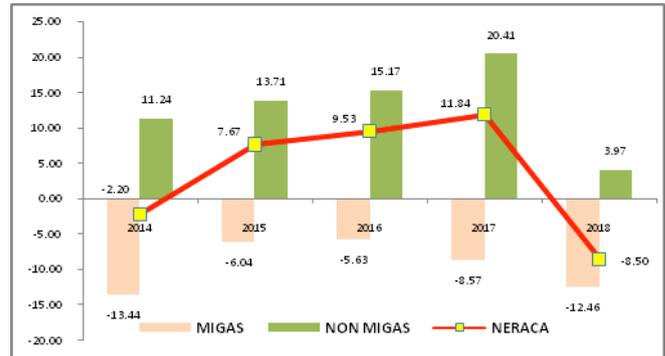
Sumber: diolah dari BPS

Neraca Migas Per Komponen 2009-2018 (dalam Milyar USD)



Sumber: Diolah dari BPS

Neraca Perdagangan Indonesia 2014-2018 (dalam Milyar USD)



Sumber: Diolah dari Kemendag

FAKTA-FAKTA

1. Ekspor Bernilai lebih Rendah

Ekspor Indonesia yang tercatat pada 2018, jika dilihat dari kinerja per komoditas sekiranya ekspor Indonesia masih mengandalkan komoditas ekstraktif yakni sekitar 24.05% dengan komposisi: Batubara 14.28%, Biji, kerak dan abu logam 3,53%, Besi dan Baja sebesar 3.22%, tembaga sebesar 1.2% dan timah 0.95%. Sedangkan komoditas perkebunan dan hutan yang merupakan komoditas setengah jadi mencapai 22.28% diantaranya; CPO sebesar 12.50%, karet sebesar 3.92%, kayu sebesar 2.72% dan pulp sebesar 1.63%, tembakau sebesar 0.74% dan kakao sebesar 0,77%. Adapun barang mentah seperti ikan dan udang mencapai 2.03% ditambah kopi, teh dan rempah-rempah 0.95%. Jika ditotal hampir 50% dari perdagangan Indonesia merupakan komoditas dengan nilai tambah relatif rendah.³

Dari sisi nilainya, 10 komoditas ekspor terbesar Indonesia pada 2014 dan 2018 adalah; Bahan Bakar Mineral (batubara) mencapai meningkat drastis dikisaran 20.8 Milyar USD menjadi 23.9 Milyar USD. CPO yang masuk kategori lemah dan minyak hewani/nabati sedikit menurun dari 21 Milyar USD menjadi 20.3 Milyar USD. Mesin dan Peralatan listrik menurun cukup besar dari 9.7 Milyar USD menjadi 8.8 Milyar USD, sebaliknya kendaraan dan bagiannya naik signifikan dari 5.2 Milyar USD ke 7.5 Milyar USD. Karet dan Mesin Mekanik masing-

²BPS

³Kemendag

masing turun dari 7 Milyar USD menjadi 6.3 Milyar USD dan 5.9 Milyar USD menjadi 5.8 Milyar USD.

Seiring kebijakan relaksasi larangan ekspor logam mentah yang diberlakukan sejak 2017, Besi dan Baja naik sangat signifikan dari 1.1 Milyar USD menjadi 5.7 Milyar USD, disusul oleh Bijih, Kerak dan Abu Logam juga meningkat dari 1,9 Milyar USD menjadi 5.2 Milyar USD begitu juga dengan perhiasan dan permata yang meningkat dari 4.6 Milyar USD menjadi 5.5 Milyar USD. Sedangkan, komoditas terbesar ke 10 adalah alas kaki yang meningkat dari 4.1 Milyar USD menjadi 5,1 Milyar USD.

Nilai 10 Komoditas Ekspor Indonesia 2014 dan 2018

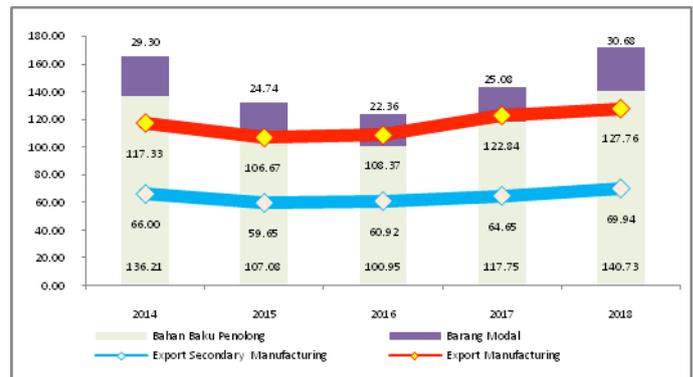
Sektor	2014	2018
BAHAN BAKAR MINERAL	20,844.0	23,982.4
LEMAK & MINYAK HEWAN/NABATI	21,037.0	20,344.6
MESIN/PERLATAN LISTRIK	9,745.7	8,854.0
KENDARAAN DAN BAGIANNYA	5,213.7	7,552.0
KARET DAN BARANG DARI KARET	7,088.3	6,371.7
MESIN-MESIN/PESAWAT MEKANIK	5,969.1	5,865.9
BESI DAN BAJA	1,148.1	5,751.4
PERHIAASAN/PERMATA	4,619.4	5,557.4
BIJIH, KERAK, DAN ABU LOGAM	1,906.0	5,244.4
ALAS KAKI	4,108.4	5,113.3
TOTAL NON OIL	145,961.2	162,810.2

Sumber: diolah dari Kemendag

2. Industri yang Rakus Barang Impor

BPS mencatat, impor non migas Indonesia didominasi oleh bahan baku penolong yang pada Q1 2019 disebutkan mencapai 75.09%. Sedangkan ekspor industri mencapai porsi 74.03%. Dengan melihat data pada 2018, ternyata dari 127,7 Milyar USD nilai ekspor hasil industri pengolahan hanya 69.9 Milyar USD atau 54.7% nya yang berasal dari *secondary manufacture*. Padahal jika kita menggunakan logika sederhana, bahan baku impor merupakan bahan baku yang lebih dibutuhkan oleh *secondary manufacture*, sedangkan industri-industri yang berbasis pertanian dan pertambangan lebih banyak memproses barang-barang yang dihasilkan dari bahan baku domestik.

Perbandingan Ekspor Hasil Industri dan Impor Kebutuhan Industri 2014-2018 (dalam Milyar USD)



Sumber: Diolah dari Kemendag

Situasi ini menunjukkan bahwa ekspor bahan baku penolong yang nilainya pada 2018 mencapai 140,7 Milyar USD diperkirakan separuhnya masuk ke industri berorientasi pasar domestik. Dugaan ini tentu kalkulasi sangat kasar, bisa jadi nilainya jauh lebih besar mengingat nilai output ekspor manufaktur *secondary manufacture* seharusnya jauh lebih tinggi dari nilai inputnya. Data detail tidak dapat dilacak mengingat keterbatasan data yang dapat diakses publik, tetapi ini menunjukkan adanya indikasi awal yang perlu dikaji bersama di internal pemerintah yang tentunya memiliki akses data komprehensif dari pencatatan perdagangan di Dirjen Bea dan Cukai, Kemenkeu, Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian.

ANALISA

Agresifitas FTA Bukan Solusi Meningkatkan Ekspor

Di sisi lain, pemerintah Indonesia gencar mengajukan Free Trade Agreement (FTA) dengan berbagai negara mitra dengan alasan untuk menggenjot nilai ekspor dan mendorong komoditas re-ekspor ke negara ketiga. Setidaknya Indonesia terikat dalam 10 perjanjian perdagangan⁴ dan 4 perjanjian yang masih berlangsung proses negosiasi ditambah 13 insiasi negosiasi lainnya.⁵

Pembukaan pasar melalui FTA memang memungkinkan untuk membuka peluang ekspor yang lebih besar, tetapi bukan berarti dengan sendirinya mampu menaikkan nilai ekspor. Untuk

⁴WTO

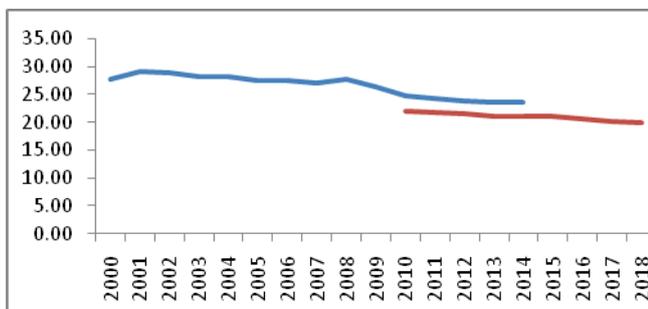
⁵Kemendag

menaikan nilai ekspor dalam pemanfaatan hasil FTA setidaknya diperlukan kebijakan domestik yang komprehensif untuk memacu tumbuhnya kapasitas industri yang signifikan, terutama industri-industri yang dibutuhkan di pasar negara tujuan yang telah dan akan terikat dalam FTA tersebut.

Agresifitas FTA sedianya harus diiringi dengan tiga hal penting; **Pertama**, Peningkatan kapasitas produksi domestik, terutama yang berbasis manufaktur. **Kedua**, Pertimbangan daya saing komoditas di pasar global, **Ketiga**, Skema antisipatif untuk mengelola ekspansi impor ke pasar domestik.

Dilihat dari prasyarat pertama, kondisi aktualnya justru berkebalikan dimana pertumbuhan industri hanya di kisaran 4.27% pada tahun 2018 atau lebih lambat dibanding pertumbuhan ekonomi yang mencapai 5.17%. Hal ini merupakan gejala yang sudah berlangsung panjang dimana terlihat terjadinya penurunan kontribusi industri dalam PDB pasca krisis 1998 dan terus berlangsung hingga kini, atau para pakar menyebutnya sebagai gejala premature de-industrialisasi. Fakta ini menunjukkan perlunya kerja keras pemerintah untuk memacu kembali pertumbuhan industri.

Gejala Deindustrialisasi Dini



Sumber: diolah dari BPS

Tanpa pengembangan kapasitas industri, FTA tidak akan mampu mengerek peningkatan kinerja ekspor yang hanya dimanfaatkan dengan 3 jenis komoditas saja, yaitu; 1) Hasil industri ekstraktif; Batubara, Nikel, Besi, dll, 2) Komoditas *intermediary*; CPO, Pulp, Karet, dll, dan 3) Komoditas Mentah, terutama hasil perikanan, kayu dan hasil perkebunan. Ketiganya merupakan industri yang nilai tambahnya relatif rendah sehingga sangat bergantung dengan fluktuasi harga komoditas global.

Adapun, dari prasyarat kedua bisa dilihat rendahnya daya saing komoditas, *Revealed Comparative Advantage* (RCA) Indonesia di pasar utama dunia

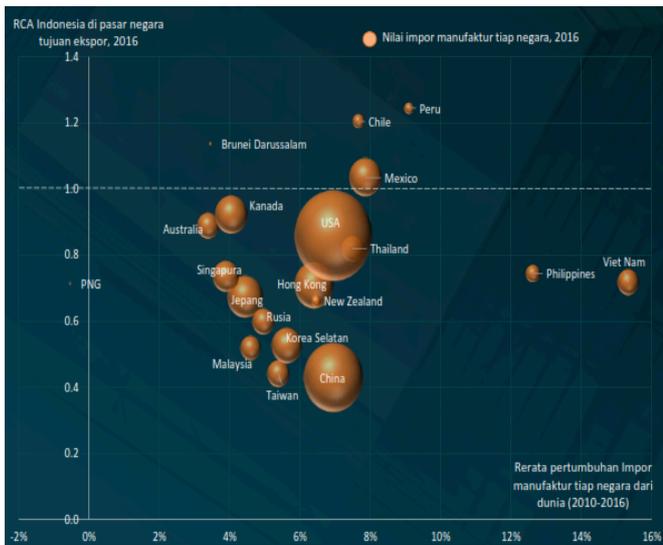
masih berada kurang dari 1 atau berada di bawah rata-rata global, dimana untuk menjadi pemain pasar yang kompetitif setidaknya nilai RCA harus lebih dari 1 dan semakin tinggi nilainya akan semakin baik.

Dari daftar 19 komoditas Indonesia yang memiliki nilai RCA diatas rata-rata dunia (>1) hanya 4 komoditas yaitu Minyak Kelapa Sawit yang pada 2012 di angka 4.39 turun menjadi 3.97 di 2016, Alas kaki naik dari 1.50 menjadi 1.72, Kopi, teh dan rempah yang turun dari 1.49 menjadi 1.32 dan timah 5.66 menjadi 6.66. Sedangkan komoditas lainnya jauh dibawah 1 (<1) yang artinya sulit untuk berusaha melakukan ekspansi pasar secara signifikan. Bahkan beberapa mengalami kecenderungan menurun diantaranya BBM, Produk Kimia, Pakaian Jadi, Furniture, Besi dan Bahan Baku Logam, Gandum Olahan dan Besi Baja.⁶

Upaya Pemerintah Indonesia mengalihkan perdagangan ke pasar non tradisional tetapi dengan bermodalkan komoditas yang tidak kompetitif akan sulit mengubah performa daya saing Indonesia. Ekspor ke pasar non tradisional tentunya juga memiliki tingkat kompetisi yang sama ketatnya dengan pasar tradisional. World Bank mencatat bahwa nilai impor beberapa tujuan pasar dunia pada 2017 dari Indonesia masih relatif kecil, Amerika Serikat (21,15 Milyar USD), Australia (3.23 Milyar USD) dan Uni Eropa (16,7 Milyar Euro). Nilai tersebut masih tertinggal dibanding nilai impor negara-negara tersebut dari beberapa negara industri asia lainnya.

RCA Indonesia di Beberapa Negara Dunia

⁶ Bhima Yudistira, INDEF, 2017



Sumber: UNCTAD

Selain itu, skema FTA juga dikhawatirkan semakin memperbesar laju masuknya bahan baku penolong untuk industri berorientasi pasar domestik sehingga dalam jangka panjang melahirkan tingkat ketergantungan industri yang semakin tinggi terhadap bahan baku impor. Pemerintah perlu menyiapkan skema antisipasinya dengan mengelola lalu lintas impor komoditas bahan baku penolong industri agar tidak terjadi *trade off* dengan potensi rantai suplai domestik, terutama yang menjadi pangsa penghidupan rakyat banyak di sektor pertanian, perikanan, dll. Ketergantungan pada bahan baku impor juga berpotensi menghambat rencana industrialisasi nasional untuk mendorong substitusi impor.

Pemerintah perlu menyiasati hal di atas dengan menerapkan skema pengenaan pajak yang lebih tinggi bagi industri non ekspor yang mengonsumsi bahan baku penolong impor terutama pada kategori barang yang berpotensi untuk dilakukan substitusi secara domestik. Di sisi lain, pemerintah perlu memberikan insentif besar untuk industri lokal yang lebih mendorong ketersediaan bahan baku domestik untuk ekspor maupun substitusi impor. Semua ini tentu butuh keseriusan pemerintah dalam 5 tahun mendatang untuk mengordinasikan kebijakan perdagangan, industri dan skema fiskalnya.

Menyelamatkan Defisit Migas

⁷ Mohammad Faisal, Core Indonesia, April 2018.

Adapun untuk mengatasi defisit perdagangan migas, setidaknya akan dapat segera teratasi jika 6 kilang baru Pertamina yang ditargetkan rampung 2023 dapat direalisasi atau bahkan dipercepat. Dengan pembangunan ini, setidaknya menambah kapasitas kilang optimal dari 850ribu bph saat ini menjadi 2.05 juta bph pada 2025 sehingga akan mengurangi nilai impor olahan minyak.

Skenario ini meski berpotensi menaikkan nilai impor minyak mentah tetapi juga berpotensi melahirkan kenaikan nilai ekspor olahan minyak dalam bentuk kondensat atau bahkan mampu menghasilkan peningkatan kapasitas industri petrokimia hasil turunan pengolahan migas, termasuk juga industri turunan lainnya seperti; tekstil, plastik, garmen, barang plastik, dll. Peningkatan kapasitas produksi industri turunan ini tentunya memungkinkan penetrasi pasar mengingat peningkatan ketersediaan bahan baku lokal.

Namun, selain memperbesar kilang, pemerintah juga harus memikirkan *shifting* ke gas alam (LNG) untuk pasokan pembangkit listrik dan industri lokal mengingat akan ada tambahan pasokan gas sebesar 7-9 MPTA (juta kubik per tahun) di 2027 setelah Blok Masela beroperasi. Kini total produksi LNG telah mencapai 18 MPTA, setidaknya ada jatah domestik sebesar 6 MPTA, tetapi masih belum dimanfaatkan optimal dan hanya terserap sekitar 2.8 MPTA saja. Sedangkan untuk impor sudah mencapai 12 MPTA.

REKOMENDASI:

Proyeksi dan Langkah Kedepan

Setidaknya dalam 5 tahun ke depan, pemerintah Indonesia masih akan terus dihadapkan pada ancaman defisit perdagangan yang terus membengkak dari tahun ke tahun. Apalagi mengingat secara global masih terjadi fenomena perang dagang yang dilakukan berbagai negara untuk berusaha mengejar pertumbuhan domestik melalui hambatan ekspor. Indonesia sendiri terancam dengan regulasi ini terutama untuk komoditas sawit dan kayu yang mendapat restriksi dagang ke Uni Eropa, produk turunan sawit juga dikenai bea masuk hingga 50% ke India, dan belakangan Amerika Serikat sedang membahas pengenaan bea masuk yang lebih tinggi untuk negara-negara yang dituduh memainkan kurs

rendah, dimana Indonesia dianggap salah satunya. Di sisi lain, Indonesia belum bisa menjadi pemain substitutif atas komoditas dari negara-negara yang terkena kenaikan bea masuk dalam perang dagang, khususnya ke pasar AS.

Defisit neraca perdagangan yang semakin dalam merupakan ancaman serius pada cadangan devisa yang jelas tak mungkin lagi untuk ditangani dengan hanya mengandalkan insentif menaikkan suku bunga. Hal ini mengingat suku bunga Indonesia sudah relatif tinggi dan jika terus dinaikan akan mengancam ketahanan sektor riil. Namun, jika tidak diantisipasi, melemahnya cadangan devisa akan menyebabkan kepanikan pasar yang dapat menjadi pemicu krisis.

Maka, mutlak diperlukan keseriusan pemerintah untuk mengatasi masalah kinerja perdagangan dalam jangka menengah (5-10 tahun kedepan) dengan kebijakan yang sistematis di sektor industri dan perdagangan.

Untuk mengatasi masalah ini tidak dapat hanya mengandalkan *quick win*, misalnya pelarangan impor 500 bahan baku yang tanpa dibarengi dengan kesiapan kapasitas industri substitutif serta pra kondisi yang memadai sehingga justru membuat frustrasi pelaku usaha.

Langkah yang harus segera dilakukan pemerintah setidaknya; **Pertama, Menyusun kebijakan kerjasama perdagangan internasional secara hati-hati dan lebih selektif** serta tidak mengikat komitmen jangka panjang yang merugikan ekonomi nasional. Beberapa hal yang harus menjadi perhatian khusus dalam kebijakan tersebut, yakni: **(1)** Memperkuat posisi runding yang dapat memperkuat fase penguatan industri lokal harus menjadi posisi runding yang tidak bisa ditawar seperti kewajiban local content requirement (TKDN), pembatasan ekspor bahan mentah, kewajiban transfer teknologi dan memastikan pelaksanaan aturan fleksibilitas dalam aturan IPR, membatasi pembukaan akses pasar untuk pengadaan barang dan jasa pemerintah, menghapus mekanisme ratchet dan standstill serta mekanisme lain yang membatasi ruang kebijakan negara, membatasi penerapan performance requirements, dan menghapus mekanisme ISDS; **(2)** Pembukaan akses pasar secara comprehensive perlu dikaji dan dihitung dengan melakukan analisis dampak comprehensive oleh Pemerintah Indonesia; **(3)** Kebijakan Non-Tariff Measures (NTMs) perlu

diperkuat untuk menjadi strategi dalam menyalisasi gempuran impor agar memberikan ruang bagi produk domestik untuk dapat diserap dalam berbagai aktivitas ekonomi di Indonesia.

Kedua, Mengembangkan industri berbasis substitusi impor dengan memperkuat rantai suplai berbasis produk masyarakat lokal, khususnya di sektor *Agroindustri* (pertanian, perkebunan, perhutanan, dll) dan *Marine Industry* (perikanan dan kelautan). Setidaknya diperlukan inisiatif pemerintah untuk melakukan dua hal; **(1)** Memetakan potensi *link and match* hasil produksi masyarakat dan potensi pengembangannya dalam skala industri, dan, **(2)** Menyediakan insentif untuk mendorong kolaborasi industri dan usaha menengah-kecil sehingga memastikan ketersambungan rantai produksi rakyat. Keduanya guna memastikan bahwa rencana industrialisasi tidak melahirkan *trade off* terhadap basis penghidupan rakyat.

Industri merupakan faktor *intermediary* yang memungkinkan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih agresif sekaligus memungkinkan kapasitas produksi untuk ekspor meningkat drastis. Jika pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi 7% maka mau tidak mau harus mendorong pertumbuhan industri setidaknya 10% sehingga mampu memberikan kontribusi 2% dari total pertumbuhan ekonomi. Dengan pertumbuhan industri yang memadai memungkinkan tiga hal; 1. Peningkatan daya serap komoditas lokal untuk dikembangkan menjadi komoditas yang memiliki nilai lebih tinggi, 2. Terjadinya peningkatan daya serap tenaga kerja yang lebih baik mengingat industri merupakan penyerap tenaga kerja formal yang dapat didorong untuk menciptakan kondisi kerja layak (*decent work*), dan 3. Peningkatan penerimaan pajak yang lebih besar, mengingat sampai saat ini industri merupakan penyumbang pajak terbesar mencapai 30% pada 2017 dengan koefisien pajak 1.46 kali kontribusinya pada PDB.⁸

Ketiga, Menata sektor energi, khususnya mempercepat realisasi pembangunan 6 kilang baru Pertamina dengan insentif yang memadai bagi investor dan optimalisasi pemanfaatan LNG. Keduanya juga harus dipersiapkan untuk mendukung

⁸Faisal basri

bahan baku industri turunan agar memiliki daya saing yang lebih baik.

Ketiganya diharapkan akan mampu memberikan landasan yang kokoh agar ekonomi Indonesia tetap tumbuh berkelanjutan di tengah gejolak perekonomian global. Namun, pemerintah wajib memastikan bahwa rencana untuk mendorong investasi tidak boleh mendegradasi hak-hak atas penghidupan masyarakat lokal maupun kualitas lingkungan hidup sehingga harus didukung dengan perencanaan yang matang dengan melibatkan partisipasi rakyat seluas-luasnya.**

Penulis:

Hafidz Arfandi

Peneliti Senior, Indonesia for Global Justice

Sekretariat IGJ:

Komplek PNL, Jl.Laboratorium No.7

Duren Tiga, Pancoran, Jakarta Selatan, 12760,
Indonesia

Kontak

Tel: +62 21 7984552

Email: igj@igj.or.id

atau keadilan.global@gmail.com

Website: www.igj.or.id