monitor
paspi
Palm oil Agribusiness Strategic Policy Institute
"Dapat dikutip untuk pemberitaan"
Analisis Isu Strategis Sawit
Vol. V, No. 21/06/2019

STRUKTUR PRODUKSI, KONSUMSI, IMPOR MINYAK NABATI NEGARA SUPERPOWER

Oleh
Tim Riset PASPI

ABSTRAK

Dalam periode tahun 2001-2018, produksi minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan sebesar 2 persen per tahun. Produksi minyak nabati Amerika Seikat mengalami kenaikan yakni dari 9.67 juta ton menjadi 12.44 juta ton. Minyak kedelai merupakan minyak nabati utama yang diproduksi oleh Amerika Serikat, diikuti oleh minyak rapeseed, minyak cottonseed dan minyak bunga matahari. Dalam periode yang sama, pola konsumsi minyak berdasarkan jenis minyak nabati menunjukkan bahwa minyak nabati utama yang dikonsumsi Amerika Serikat adalah minyak kedelai, kemudian diikuti oleh minyak rapeseed, minyak sawit, minyak kelapa, minyak zaitun, minyak bunga matahari dan lainnya. Hal yang menarik, konsumsi minyak sawit mengalami peningkatan dari 2 persen menjadi 10 persen. Peningkatan pangsa konsumsi minyak sawit di Amerika Serikat disebabkan karena harganya yang lebih kompetitif dibandingkan minyak nabati lainnya. Berdasarkan pangsa impornya, minyak nabati yang diimpor oleh Amerika Serikat secara berturut-turut adalah minyak rapeseed, minyak sawit, minyak kelapa, minyak zaitun, minyak bunga matahari, dan minyak kedelai. Volume impor minyak sawit meningkat dari 10 persen menjadi 33 persen. Peningkatan pangsa minyak sawit baik dalam struktur impor dan konsumsi minyak nabati AS, serta adanya persaingan antara minyak kedelai dan minyak sawit di pasar AS menyebabkan kekhawtiran pemerintah Amerika Serikat. Kekhawatiran ini tampaknya membuat Amerika Serikat lebih protektif pada minyak sawit dibandingkan minyak sawit, hal ini dilakukan untuk melindungi industri minyak kedelai Amerika Serikat.

Keyword: impor, konsumsi, minyak nabati, produksi

PENDAHULUAN

Amerika Serikat adalah negara adidaya yang ditunjukkan dengan nilai GDP pada tahun 2017 mencapai USD 19.39 triliun atau berkontribusi sebesar 31.28 persen terhadap total perekonomian dunia. Populasi negara ini juga merupakan ketiga terbesar di dunia setelah China dan India, yakni sebesar 327.2 juta jiwa pada tahun 2018.

Sektor pertanian adalah ujung tombak perekonomian Amerika Serikat, dimana produk-produk pertanian menjadi dasar pengembangan baik di sektor industri (agro-industri) maupun jasa khususnya perdagangan ekspor. Meskipun secara proporsi, kontribusi sektor-sektor pertanian terhadap GDP negara ini relatif kecil, namun negara ini juga dikenal sebagai negara besar dalam bidang pertanian di dunia. Amerika Serikat berhasil menjadi produsen berbagai produk pertanian skala dunia. Salah satu kelompok produk pertanian yang banyak dikembangkan di Amerika Serikat adalah *oilseed* yang menjadi cikal bakal produk minyak nabati (*vegetable oil*). Industri *oilseed* Amerika Serikat merupakan industri yang kuat, besar dan vital dalam perekonomian negara tersebut.

Produk *oilseed* utama yang diproduksi oleh Amerika adalah kedelai, dimana negara ini juga merupakan produsen kedelai terbesar di dunia dan negara produsen minyak kedelai kedua terbesar di dunia setelah China (USDA, 2019). Selain minyak kedelai, minyak nabati lainnya yang diproduksi oleh negara ini adalah minyak *rapeseed,* minyak *cottonseed* dan minyak bunga matahari. Produksi minyak nabati juga menunjukkan tren peningkatan dengan laju sebesar 2 persen per tahun selama periode tahun 2001-2018.

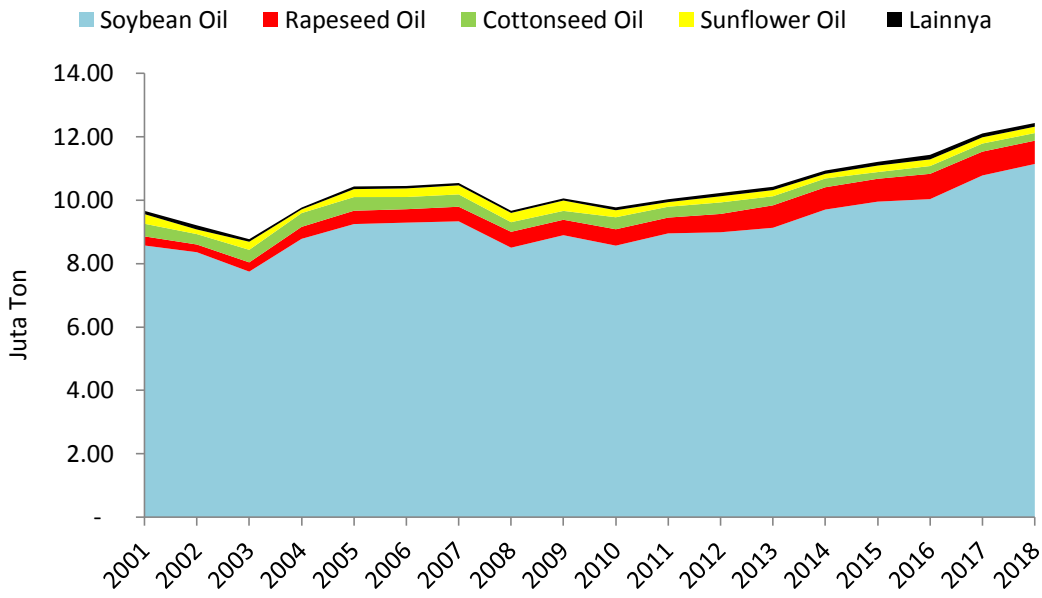
Sementara itu, konsumsi minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan dengan laju sebesar 3 persen per tahun pada periode yang sama. Preferensi konsumen terhadap minyak nabati juga cenderung bervariasi. Selain minyak nabati yang diproduksi domestik, jenis minyak nabati yang banyak dikonsumsi Amerika adalah minyak sawit, minyak kelapa dan minyak zaitun. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan (*widening gap*) antara produksi dan konsumsi minyak nabati di Amerika. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan konsumsi minyak nabati Amerika yang semakin meningkat dan bervariasi maka negara ini mengimpor minyak nabati baik yang diproduksi di dalam negeri maupun tidak.

Minyak sawit adalah salah satu minyak nabati yang banyak diimpor oleh Amerika, dilihat dari peningkatan pangsa impor yang cukup signifikan pada periode tersebut. Hal ini disebabkan karena pangsa konsumsi minyak sawit juga mengalami peningkatan dan impor merupakan sumber utama untuk dapat memenuhi konsumsi domestik. Hal ini menunjukkan minyak sawit sedang menghadapi persaingan kuat dengan minyak nabati yang diproduksi di dalam negeri yakni minyak kedelai dan minyak rapeseed.

Tulisan ini akan mendiskusikan perkembangan produksi, konsumsi dan impor minyak nabati di Amerika Serikat. Fokus diskusi melihat perubahan peranan minyak sawit dalam impor dan konsumsi minyak nabati negara tersebut, tanpa membedakan penggunaan minyak sawit untuk pangan (*edible oils*) dan non pangan (*non edible oils*).

PRODUKSI MINYAK NABATI AMERIKA SERIKAT

Produksi minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan dengan laju sebesar 2 persen per tahun selama periode tahun 2001-2018. Produksi minyak nabati Amerika Serikat mengalami kenaikan yakni dari 9.67 juta ton menjadi 12.44 juta ton pada periode tersebut (Gambar 1). Minyak kedelai merupakan minyak nabati utama yang diproduksi oleh Amerika Serikat, ditunjukkan dengan pangsanya mencapai 89 persen, diikuti oleh minyak *rapeseed* (5 persen), minyak *cottonseed* (3 persen) dan minyak bunga matahari (1 persen).



Gambar 1. Perkembangan Produksi Minyak Nabati di Amerika Serikat (Sumber : USDA, 2019)

Amerika Serikat dikenal sebagai produsen kedelai terbesar di dunia, sehingga berimplikasi pada produksi minyak kedelai yang juga kedua terbesar di dunia. Produksi minyak kedelai mengalami peningkatan yakni dari 8.57 juta ton menjadi 11.15 juta ton selama periode tahun 2001-2018.

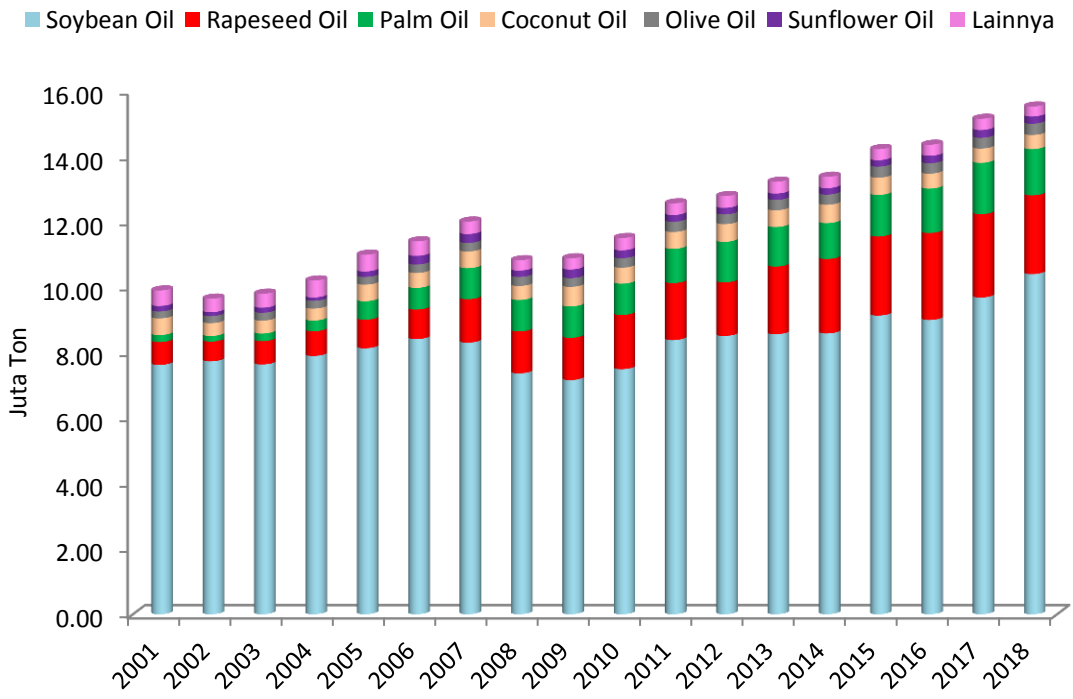
Pemerintah AS melalui Departemen Pertaniannya (United State Department of Agriculture - USDA) memberikan subsidi pertanian setiap tahun rata-rata mencapai hingga USD 172 miliar per tahun atau sekitar USD 32 per hektar kepada para petani dan pemilik lahan pertanian. Pemerintah AS memiliki kebijakan *'safety net'* atau dikenal sebagai subsidi pertanian, sebagai jaminan atas pendapatan para petani AS karena rendahnya harga internasional. Sebagian besar petani kedelai AS mendapat asuransi proteksi pendapatan dengan cakupan polis mencapai 80 hingga 85 persen.

Selain itu, komoditas kedelai juga merupakan salah satu komoditas yang memiliki subsidi dengan instrumen *direct payment* yang diberikan kepada petani kedelai yakni sebesar USD 1.65 per bushel atau total pengeluaran pemerintah untuk *direct payment* tersebut sebesar USD 4.7 miliar (Gro Intelegence, 2018). Pemberian berbagai macam subsidi dan bantuan kepada petani kedelai bertujuan agar dapat bersaing dengan minyak nabati lainnya baik di pasar domestik maupun di pasar internasional (Rifai, 2014). Insentif yang diberikan oleh Pemerintah AS melalui kebijakan tersebut terbukti mampu meningkatan produksi kedelai dalam negeri.

Minyak rapeseed juga diproduksi di Amerika Serikat dengan tren produksi yang meningkat yakni dari 287 ribu ton menjadi 735 ribu ton pada periode tahun 2001-2008. Sedangkan, produksi minyak nabati lainnya yakni minyak *cottonseed* dan minyak bunga matahari mengalami penurunan pada periode yang sama. Penurunan produksi minyak *cottonseed* dari 398 ribu ton menjadi 240 ribu ton dan penurunan produsksi minyak bunga matahari dari 304 ribu ton menjadi 202 ribu ton.

KONSUMSI MINYAK NABATI AMERIKA SERIKAT

Tingkat konsumsi minyak nabati AS juga menunjukkan tren peningkatan dengan rata-rata sebesar 3 persen per tahun, atau mengalami peningkatan dari 9.9 juta ton tahun 2001 menjadi 15.53 juta ton tahun 2018 (Gambar 2). Berdasarkan jenis minyak nabati menunjukkan bahwa minyak nabati utama yang dikonsumsi Amerika Serikat adalah minyak kedelai (69 persen),



Gambar 2. Perkembangan Struktur Konsumsi Minyak Nabati Amerika Serikat Berdasarkan Jenis Minyak (Sumber : USDA, 2019)

kemudian diikuti oleh minyak rapeseed (12 persen), minyak sawit (7 persen), minyak kelapa (4 persen), minyak zaitun (2 persen) dan minyak bunga matahari (2 persen). Hal ini menunjukkan bahwa konsumsi minyak nabati AS lebih bervariasi jenisnya dibandingkan dengan minyak nabati yang diproduksi di dalam negeri.

Data diatas menunjukkan bahwa minyak kedelai merupakan minyak nabati utama yang dikonsumsi oleh konsumen AS. Minyak kedelai menjadi bagian penting dalam produk pangan yang hampir dikonsumsi setiap hari oleh penduduk negara, baik dalam bentuk minyak goreng, margarin dan *shortening salad.* Selain itu, aplikasi minyak kedelai juga sudah mulai mengalami perkembangan tidak hanya digunakan pada produk pangan, namun sudah merambah pada industri oleokimia, farmasi hingga biofuel.

Permintaan domestik yang terus mengalami pertumbuhan berimplikasi pada meningkatnya konsumsi minyak kedelai yakni dari 7.63 juta ton menjadi 10.41 juta ton periode tahun 2001-2018. Namun jika dilihat dari pangsa konsumsi minyak kedelai terhadap total konsumsi minyak nabati AS menunjukkan adanya penurunan dari 77 persen menjadi 67 persen pada periode yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi perubahan preferensi konsumen AS untuk produk minyak nabati.

Perubahan preferensi konsumen AS terhadap konsumsi minyak nabati dapat dilihat dari peningkatan pangsa konsumsi minyak rapeseed dan minyak sawit. Konsumsinya minyak rapeseed mengalami peningkatan yakni dari 700 ribu ton menjadi 2.4 juta ton dengan pangsa konsumsi yang juga meningkat dari 7 persen menjadi 17 persen pada periode tahun 2001-2018. Hal yang sama juga terjadi dengan konsumsi minyak sawit yang meningkat dari 215 ribu ton menjadi 1.4 juta ton dengan pangsa yang juga meningkat dari 2 persen menjadi 10 persen pada periode tersebut.

Pertumbuhan pangsa minyak sawit mampu mengimbangi bahkan mengalahkan pertumbuhan konsumsi minyak kedelai. Hal ini menunjukkan bahwa selera atau penggunaan minyak sawit makin meluas dalam perekonomian Amerika Serikat. Peningkatan pangsa konsumsi minyak sawit di Amerika Serikat disebabkan karena harganya yang lebih kompetitif dibandingkan minyak kedelai. Implikasi harga minyak sawit yang lebih rendah

adalah peningkatan permintaan minyak sawit sebagai bahan baku oleh industri pangan, oleokimia dan biofuel (biodiesel) di Amerika Serikat.

Penurunan pangsa konsumsi minyak kedelai dan disertai peningkatan pangsa konsumsi minyak sawit menunjukkan adanya persaingan ketat antara kedua minyak nabati tersebut. Persaingan antara minyak kedelai dan minyak sawit di Amerika Serikat tersebut juga mengindikasikan bahwa berbagai hambatan perdagangan yang diberlakukan Amerika Serikat selama ini seperti persyaratan RFS, EPA merupakan upaya untuk melindungi petani kedelai dan bertujuan untuk membuat persyaratan yang lebih ketat agar impor minyak sawit tidak melaju lebih cepat (PASPI, 2016). Namun, hambatan perdagangan tersebut tidak terlalu berpengaruh pada konsumsi minyak sawit yang sebaliknya terus mengalami peningkatan.

IMPOR MINYAK NABATI AMERIKA SERIKAT

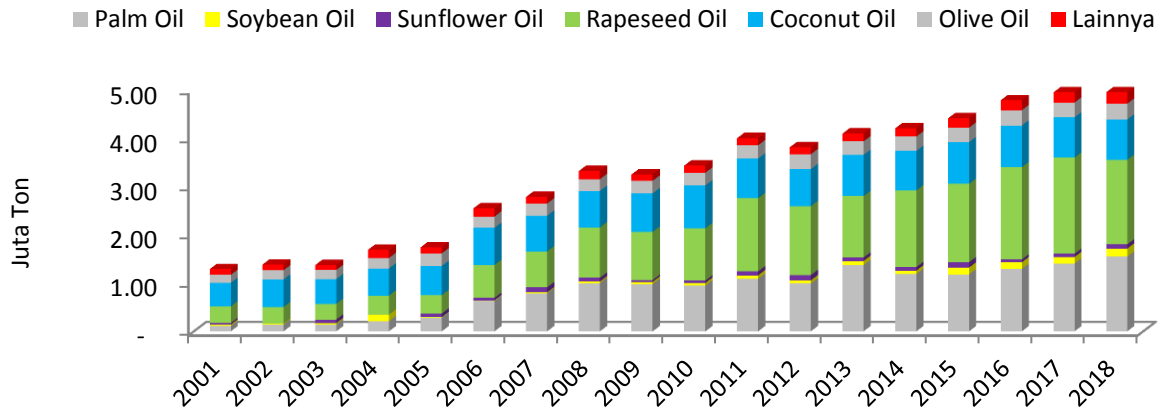
Semakin meningkatnya konsumsi minyak nabati AS serta variasi minyak nabati yang lebih banyak, menyebabkan kemampuan produksi minyak domestik untuk memenuhi konsumsinya mengalami penurunan yakni dari 98 persen tahun 2001 menjadi 80 persen tahun 2018. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan atau *widening gap* antara produksi dan konsumsi minyak nabati di negara ini. Untuk memenuhi konsumsi minyak nabati domestik, maka pemerintah AS mengimpor minyak nabati.

Volume impor minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan dengan laju 9.1 persen per tahun atau meningkat dari 1.28 juta ton tahun 2001 menjadi 4.95 juta ton tahun 2018 (Gambar 3).

Berdasarkan pangsa impornya, minyak nabati yang diimpor oleh Amerika Serikat adalah minyak rapeseed (33 persen), minyak sawit (26 persen), minyak kelapa (23 persen), minyak zaitun (8 persen), minyak bunga matahari (2 persen) dan minyak kedelai (3 persen).

Meskipun Amerika Serikat merupakan salah satu produsen minyak kedelai terbesar di dunia dengan produksi domestiknya mampu memenuhi konsumsi, namun minyak kedelai juga merupakan salah satu komoditas minyak nabati yang diimpor dengan volume yang terus mengalami peningkatan yakni dari 26 ribu ton menjadi 166 ribu ton pada periode 2001-2018.

Sementara itu, minyak rapeseed dan minyak bunga matahari yang juga notabenenya di produksi di dalam negeri juga belum mampu memenuhi konsumsinya sehingga harus mengimpor. Impor minyak rapeseed meningkat yakni dari 343 ribu ton menjadi 1.75 juta ton pada periode tahun 2001-2018. Sedangkan volume impor minyak bunga matahari juga meningkat dari 34 ribu ton menjadi 88 ribu ton pada periode yang sama.



Gambar 3. Perkembangan Komposisi Impor Minyak Nabati Amerika Serikat Tahun 2001-2018 (Sumber : ITC Trademap, 2019)

Menanjaknya popularitas minyak sawit di Amerika Serikat yang ditunjukkan dengan tingginya tingkat permintaan berimplikasi pada volume impor minyak sawit yang terus meningkat. Volume impor minyak sawit meningkat dari 112 ribu ton menjadi 1.55 juta ton pada periode 2001-2018. Selain impornya terus meningkat, pangsa impor minyak sawit juga mengalami peningkatan yakni dari 10 persen menjadi 33 persen pada periode yang sama. Peningkatan volume dan pangsa impor minyak sawit di AS menunjukkan bahwa Amerika Serikat memiliki ketergantungan impor minyak sawit yang semakin tinggi.

Peningkatan pangsa minyak sawit baik dalam struktur impor dan konsumsi minyak nabati AS, serta adanya persaingan antara minyak kedelai dan minyak sawit di pasar AS menyebabkan kekhawtiran pemerintah Amerika Serikat. Kekhawatiran ini tampaknya membuat Amerika Serikat lebih protektif pada minyak sawit dibandingkan minyak sawit, hal ini dilakukan untuk melindungi industri minyak kedelai Amerika Serikat.

Salah satu bentuk proteksionisme pemerintah Amerika Serikat terhadap produsen kedelai domestik dari persaingan minyak nabati AS yakni melakukan gerakan anti sawit dan *black campaign*. Melalui Asosiasi minyak kedelai USA (*American Soybean Association* – ASA) yang mempelopori gerakan anti *tropical oil* sejak awal tahun 1980-an. Pada saat itu, ASA menuduh minyak sawit sebagai *tropical oil* mengandung kolesterol yang berbahaya bagi penyakit kardiovascular dan pernah mengajukan resolusi kepada Kongres USA agar minyak sawit dilarang masuk ke Amerika Serikat. Namun pembuktian yang dilakukan oleh para ahli-ahli yang diajukan oleh negara produsen *tropical oil* khususnya Indonesia dan Malaysia, tuduhan tersebut tidak terbukti.

Setelah isu kesehatan yang menuduh minyak sawit menyebabkak penyakit jantung terbantahkan, maka ASA kembali mempelopori isu *dumping* dan subsidi biodiesel sawit. Hal ini dilatarbelakangi oleh diesel kedelai kurang kompetitif dibandingkan dengan diesel sawit karena harga minyak sawit sebagai bahan baku yang rendah. Melalui pernyataan posisi : *Countervailing Duties on Biodiesel Imports* yang di *release* tanggal 24 Agustus 2017 mengungkapkan bahwa ASA menilai biodiesel sawit yang diimpor dari Indonesia dan Argentina adalah *dumping* dan disubsidi sehingga mendukung diberlakukan anti *dumping* (BMAD).

Amerika Serikat yang juga salah satu tujuan ekspor minyak sawit Indonesia yang sedang bertumbuh. Mengikuti langkah EU, USA tanggal 23 Maret 2017 mulai mendesak Kementerian Perdagangan USA untuk memberlakukan kebijakan *anti dumping* terhadap biodiesel sawit dengan alasan biodiesel sawit Indonesia memperoleh subsidi. Akhir Bulan Agustus 2017 lalu merencanakan memberlakukan kebijakan anti *dumping* berupa Bea Masuk Anti *Dumping* (BMAD) atas biodiesel sawit dari Indonesia. Tarif BMAD yang direncanakan oleh Departemen Perdagangan Amerika Serikat (USDOC) berkisar 34.5 - 64.73 persen.

Tuduhan tersebut sebetulnya mengada-ada dan menutupi kebijakan protektif minyak kedelai yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat. Berbagai studi menunjukkan bahwa sesungguhnya biodiesel kedelai di pasar Amerika menikmati subsidi sampai 63 persen, sehingga tuduhan terhadap biodiesel sawit hanya bersifat pengalihan isu (GIS-IISD, 2007 dalam PASPI, 2017). Hal ini juga dibuktikan dengan kemenangan Indonesia di sidang *World Trade Organization* (WTO) atas tuduhan dumping biodiesel sawit.

KESIMPULAN

Periode tahun 2001-2018, produksi minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan sebesar 2 persen per tahun. Pada periode yang sama, produksi minyak nabati Amerika Seikat mengalami kenaikan yakni dari 9.67 juta ton menjadi 12.44 juta ton. Minyak kedelai merupakan minyak nabati utama yang diproduksi oleh Amerika Serikat yakni dengan pangsa mencapai 89 persen, diikuti oleh minyak *rapeseed* (5 persen), minyak *cottonseed* (3 persen) dan minyak bunga matahari (1 persen).

Pemerintah AS melalui Departemen Pertaniannya (United State Department of Agriculture - USDA) memberikan subsidi pertanian setiap tahun rata-rata mencapai hingga USD 172 miliar per tahun atau sekitar USD 32 per hektar kepada para petani dan pemilik lahan pertanian. Sebagian besar petani kedelai AS mendapat asuransi proteksi pendapatan dengan cakupan polis mencapai 80 hingga 85 persen. Selain itu, komoditas kedelai juga merupakan salah satu komoditas yang memiliki subsidi dengan instrumen *direct payment* yang diberikan kepada petani kedelai yakni sebesar USD 1.65 per bushel atau total pengeluaran pemerintah untuk *direct payment* tersebut sebesar USD 4.7 miliar. Insentif yang diberikan oleh Pemerintah AS melalui kebijakan tersebut terbukti mampu meningkatan produksi kedelai dalam negeri.

Pada periode 2001-2018, pola konsumsi minyak nabati AS juga menunjukkan tren peningkatan dengan rata-rata sebesar 3 persen per tahun, atau mengalami peningkatan dari 9.9 juta ton tahun 2001 menjadi 15.53 juta ton tahun 2018. Berdasarkan jenis minyak nabati menunjukkan bahwa minyak nabati utama yang dikonsumsi Amerika Serikat adalah minyak kedelai (69 persen), kemudian diikuti oleh minyak rapeseed (12 persen), minyak sawit (7 persen), minyak kelapa (4 persen), minyak zaitun (2 persen) dan minyak bunga matahari (2 persen). Pada periode yang sama konsumsi minyak sawit mengalami peningkatan dari 215 ribu ton menjadi 1.4 juta ton atau dari 2 persen menjadi 10 persen. Peningkatan pangsa konsumsi minyak sawit di Amerika Serikat disebabkan karena harganya yang lebih kompetitif dibandingkan minyak kedelai. Implikasi dari harga minyak sawit yang lebih rendah adalah peningkatan permintaan minyak sawit sebagai bahan baku oleh industri pangan, oleokimia dan biofuel (biodiesel) di Amerika Serikat. Peningkatan pangsa konsumsi minyak sawit tersebut menunjukkan adanya persaingan ketat dengan minyak kedelai yang merupakan minyak nabati yang dihasilkan di dalam negeri.

Demikian juga, volume impor minyak nabati Amerika Serikat mengalami peningkatan. Laju peningkatan volume impor minyak nabati Amerika Serikat yakni 9.1 persen per tahun atau meningkat dari 1.28 juta ton tahun 2001 menjadi 4.95 juta ton tahun 2018. Berdasarkan pangsa impornya, minyak nabati yang diimpor oleh Amerika Serikat adalah minyak rapeseed (33 persen), minyak sawit (26 persen), minyak kelapa (23 persen), minyak zaitun (8 persen), minyak bunga matahari (2 persen) dan minyak kedelai (3 persen)

Menanjaknya popularitas minyak sawit di Amerika Serikat yang ditunjukkan dengan tingginya tingkat permintaan berimplikasi pada volume impor minyak sawit yang terus meningkat. Volume impor minyak sawit meningkat dari 112 ribu ton menjadi 1.55 juta ton pada periode 2001-2018. Selain impornya terus meningkat, pangsa impor minyak sawit juga mengalami peningkatan yakni dari 10 persen menjadi 33 persen pada periode yang sama. Peningkatan volume dan pangsa impor minyak sawit di AS menunjukkan bahwa Amerika Serikat memiliki ketergantungan impor minyak sawit yang semakin tinggi.

Peningkatan pangsa minyak sawit baik dalam struktur impor dan konsumsi minyak nabati AS, serta adanya persaingan antara minyak kedelai dan minyak sawit di pasar AS menyebabkan kekhawtiran pemerintah Amerika Serikat. Kekhawatiran ini tampaknya membuat Amerika Serikat lebih protektif pada minyak sawit dibandingkan minyak sawit, hal ini dilakukan untuk melindungi industri minyak kedelai Amerika Serikat.

DAFTAR PUSTAKA

[ITC] International Trade Centre. 2019. Trade Map, Trade Statistic for International Bussiness Development. Tersedia pada: https://www.trademap.org/

PASPI. 2016. Pasar Minyak Sawit Indonesia di Amerika Serikat Makin Bertumbuh. *Monitor*. 2(34): 295-300

PASPI. 2017. Kebijakan Subsidi Biodiesel Amerika Serikat dan Tuduhan Dumping Biodiesel Sawit Indonesia. *Jurnal Monitor PASPI*. 3(39): 955-960.

Global Agricultural Data and Analytics Software. 2018. What New US Subsidies Mean for Soybean Farmers [internet]. [diunduh tanggal 2019 Mei 28]. Tersedia pada: https://gro-intelligence.com

Rifai N. 2014. Evaluasi kebijakan ekspor minyak sawit dan produk turunanya ke pasar Amerika Serikat [disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.

[USDA] United States Departement of Agriculture. 2019. Oilseed Yearbook [internet]. [diunduh tanggal 2019 Mei 20]. Tersedia pada: https://www.usda.gov/