



KEMENTERIAN LUAR NEGERI  
REPUBLIK INDONESIA

BADAN STRATEGI KEBIJAKAN LUAR NEGERI

VOL. 7 NO. 9 | OKTOBER - DESEMBER 2022

# POLICY BRIEF

Potensi Kerja Sama RI-MERCOSUR Terkait Diversifikasi  
Impor Pangan Gandum dan Daging Sapi

## DEWAN REDAKSI

### PENGARAH

KEPALA BSKLN

### PENANGGUNG JAWAB

SEKRETARIS BSKLN

### PEMIMPIN REDAKTUR

LEONARD F. HUTABARAT

### REDAKTUR

1. ANANG F. FIRDAUS
2. GANIS GARNISA
3. DIANY AYUDANA

### EDITOR

1. JUANG AKBAR
2. DICKY H. PRASASTRA
3. WAHYU KUMORO
4. EDI KAHAYANTO

### SEKRETARIAT

1. DARYOTO
2. HENDIKA EKA S.



**BADAN STRATEGI KEBIJAKAN LUAR NEGERI  
KEMENTERIAN LUAR NEGERI**

GEDUNG ROESLAN ABDUL GHANI LANTAI 2  
JL. TAMAN PEJAMBON NO. 6 JAKARTA PUSAT, 10110  
TELP : (021) 3441508

## POTENSI KERJA SAMA RI-MERCOSUR TERKAIT DIVERSIFIKASI IMPOR PANGAN GANDUM DAN DAGING SAPI

### Ringkasan Eksekutif

Pada tahun 2021, Indonesia telah melakukan impor gandum dengan kode HS 1001 senilai USD 3,54 miliar. Impor gandum Indonesia berasal dari Australia (41,5%), Ukraina (25,9%), Kanada (18%), Argentina (4,7%), Amerika Serikat (3,7%), Bulgaria (1,6%), Brazil (0,8%), dan Rusia (0,02%). Selain kebutuhan domestik yang tinggi akan gandum, Indonesia juga membutuhkan impor daging sapi baik daging sapi beku maupun daging sapi segar untuk memenuhi permintaan dalam negeri.

Pada tahun 2021, Indonesia mengimpor daging sapi beku dengan kode HS 0202 senilai USD 744,116 juta dan daging sapi segar dengan kode HS 0201 senilai USD 41,032 juta. Mayoritas impor daging sapi beku Indonesia berasal dari India (38,7%), Australia (32,8%), dan Brazil (11,5%). Impor daging sapi segar Indonesia berasal dari Australia (97,9%), Jepang (1%), Amerika Serikat (0,7%), dan Selandia Baru (0,2%). Situasi keamanan suplai gandum dan daging sapi ke Indonesia pada tahun 2022 dapat terimplikasi oleh dua faktor yakni krisis Rusia-Ukraina dan penyebaran penyakit mulut dan kuku (PMK) di Indonesia pada hewan ternak khususnya sapi.

Indonesia perlu mengantisipasi tantangan hambatan perdagangan dalam menghadapi situasi keamanan suplai gandum dan daging sapi untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri kedua pangan tersebut. Perlu diketahui bahwa keperluan industri di Indonesia yang menggunakan bahan baku gandum di antaranya yaitu terigu untuk mie instan (55%), aneka produk roti (28%), makanan lainnya (17%), serta untuk pakan ternak sebagai alternatif jagung.

### A. Pendahuluan

Harga pangan dan energi di tingkat global sudah bergerak naik sebelum perang Rusia-Ukraina. Namun perang memperburuk kenaikan harga energi dan pangan, utamanya gandum. Kekeringan dan gelombang panas berdampak pada pasokan pangan karena terdisrupsi produksi pangan di tingkat global. Kenaikan energi sebagai dampak perang Rusia-Ukraina mendorong pada kenaikan harga pupuk yang juga berdampak pada naiknya harga pangan.

Selain gandum, komoditas pangan yang

mengandalkan pasokan negara lain dalam menyokong ketahanan pangan nasional adalah daging sapi. Pemenuhan kebutuhan daging nasional selama ini mengalami defisit 250-270 ton per tahun, dimana 37% berasal dari daging dan sapi impor. Masih terdapatnya penyakit mulut dan kuku (PMK) di Indonesia akhir-akhir ini dapat berdampak pada terganggunya rantai pasok dan kelangkaan pasokan produsen dalam negeri. Berbeda dengan daging sapi yang dipasok dari sejumlah negara, sumber pasokan sapi hidup impor hampir seluruhnya berasal dari Australia.

Dalam hal ini, Indonesia dapat mengambil lesson learned dari Vietnam yang telah melakukan diversifikasi sumber sapi hidup impor dari negara Amerika Latin, yaitu Brazil. Pada bulan September 2021, Vietnam telah mengimpor sekitar 14.000 ekor sapi hidup dari Brazil. Pengirimannya membutuhkan waktu hampir 30 hari dengan tingkat mortalitas rendah sekitar 0,2%. Lain halnya dengan Vietnam yang mengimpor sapi hidup dari Brazil, Thailand menjadikan Argentina sebagai salah satu sumber utama gandumnya. Pada tahun 2020, Thailand melakukan impor gandum dari Argentina senilai USD 105 juta. Indonesia dapat mulai menggarap secara lebih serius kerja sama dengan negara-negara MERCOSUR yaitu Argentina, Brazil, Paraguay, dan Uruguay. Hal itu selain dalam upaya diversifikasi sumber pasokan gandum dan daging sapi juga sekaligus memperluas pasar ekspor produk Indonesia ke pasar non-tradisional, baik melalui peningkatan kerja sama bilateral maupun regional, yakni Indonesia-MERCOSUR.

## **B. Hubungan RI-MERCOSUR**

Indonesia dapat mengambil momentum peluncuran perundingan Indonesia-Mercosur *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IM-CEPA) pada 16 Desember 2021. Peluncuran IM-CEPA dilakukan di sela-sela pertemuan *MERCOSUR's Common Market Council* (CMC) dan disepakati melalui *Joint Statement for the Launch of Negotiations towards a Comprehensive Economic Partnership Agreement between Indonesia and MERCOSUR*.

Pada 7 Juni 2022 dilakukan *Preliminary Meeting* untuk membahas konsep TOR perundingan IM-CEPA. Delegasi Indonesia dipimpin Direktur Perundingan Bilateral Kemendag RI sedangkan Delegasi MERCOSUR dipimpin Direktur Perundingan Komersial

Kemlu Paraguay yang juga menjabat sebagai *President Pro Tempore Mercosur* Periode Januari-Juni 2022.

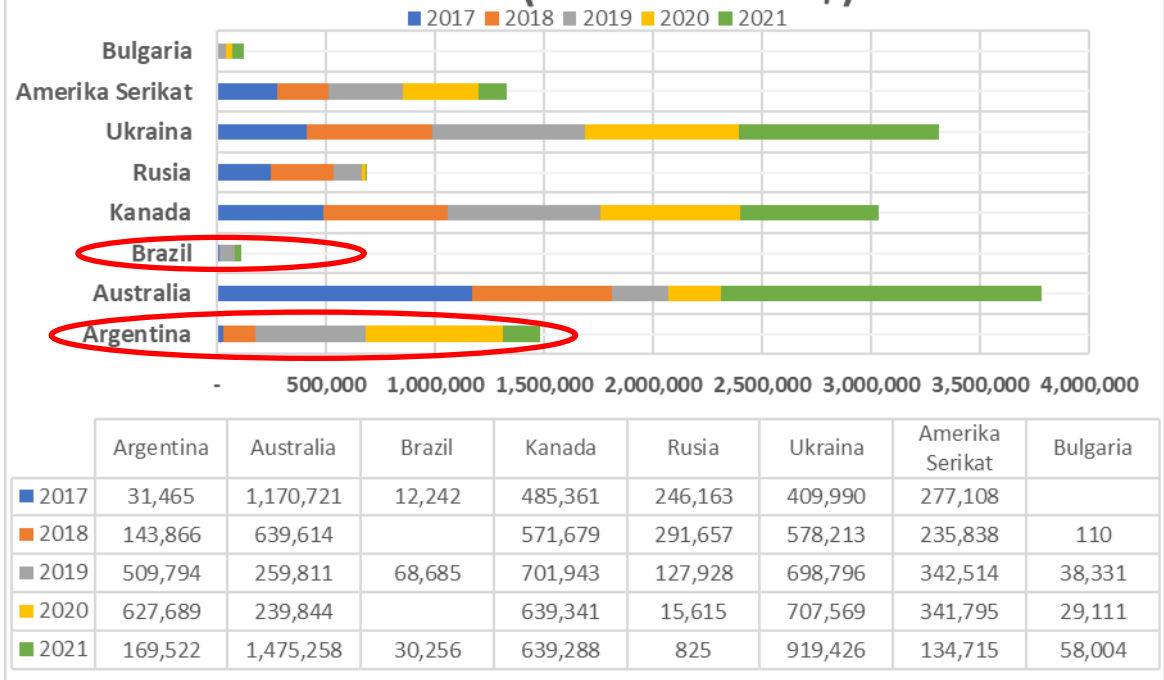
Bagi Indonesia, IM-CEPA adalah upaya diplomasi ekonomi ke pasar potensial di kawasan Amerika Latin, meningkatkan ekspor komoditas Indonesia ke kawasan MERCOSUR yang selama ini masih defisit dalam neraca perdagangan serta meningkatkan kehadiran dan peran kepemimpinan Indonesia di kawasan Amerika Latin melalui pendekatan ekonomi, perdagangan, dan investasi.

Perdagangan Indonesia dengan keempat negara MERCOSUR perlu dimaksimalkan potensinya. Neraca perdagangan kedua belah pihak mencapai USD 6,4 miliar pada tahun 2021 dengan defisit di pihak Indonesia sebesar USD 1,7 miliar (defisit dengan Argentina, Brazil, dan Paraguay). Secara umum, komoditas ekspor terbesar Indonesia ke Amerika Latin antara lain kendaraan dan suku cadang, minyak nabati, kelapa kopra, inti sawit atau minyak babassu, alas kaki, dan karet dan produk turunan. Sedangkan, komoditas impor terbesar Indonesia dari Amerika Latin antara lain pakan ternak, kakao, gula; biji-bijian (termasuk diantaranya gandum), dan kapas.

## **C. Potensi MERCOSUR terkait Diversifikasi Impor Gandum Indonesia**

Impor gandum dari Amerika Latin sudah dilakukan jauh sebelum terjadi krisis Ukraina & munculnya pandemi Penyakit Mulut dan Kuku (PMK). Menurut data Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia (APTINDO), persentase impor gandum dari Amerika Latin mencapai 42% dari total impor gandum Indonesia pada Januari-Juni 2022 disebabkan terganggunya pasokan gandum dari Ukraina dan Rusia yang harga rata-ratanya hampir sama dengan harga gandum Amerika Latin. Gandum dengan harga yang relatif lebih murah

## Nilai Perdagangan Eksportir Gandum di Indonesia (dalam ribu US\$)



Sumber: UN Comtrade

seperti gandum dari Ukraina, Rusia, dan Amerika Latin digunakan sebagai bahan campuran gandum premium dari Australia, AS, dan Kanada.

Dari data di atas, tercatat bahwa, secara berturut-turut, Australia merupakan negara pengekspor gandum tertinggi ke Indonesia dibandingkan negara lainnya. Selain Australia, Ukraina dan Kanada berturut-turut juga berkontribusi besar dalam menyuplai gandum ke Indonesia. Di kawasan Amerika Latin, Argentina dan Brazil pun berhasil menjadi beberapa negara eksportir gandum, dimana ekspor ke Indonesia masing-masing dilakukan sebesar 169.522 ribu ton dan 30.256 ribu ton pada tahun 2021.

Selama bertahun-tahun, Rusia dan Ukraina diketahui menyumbang hampir sepertiga atau

sekitar 24,6% pasokan gandum global. Dengan berlangsungnya perang antara Rusia dengan Ukraina, lalu lintas ekspor gandum terganggu. Dengan adanya blokade jalur Laut Hitam, kapal-kapal pengangkut hasil pertanian seperti gandum tidak dapat bebas melintas.

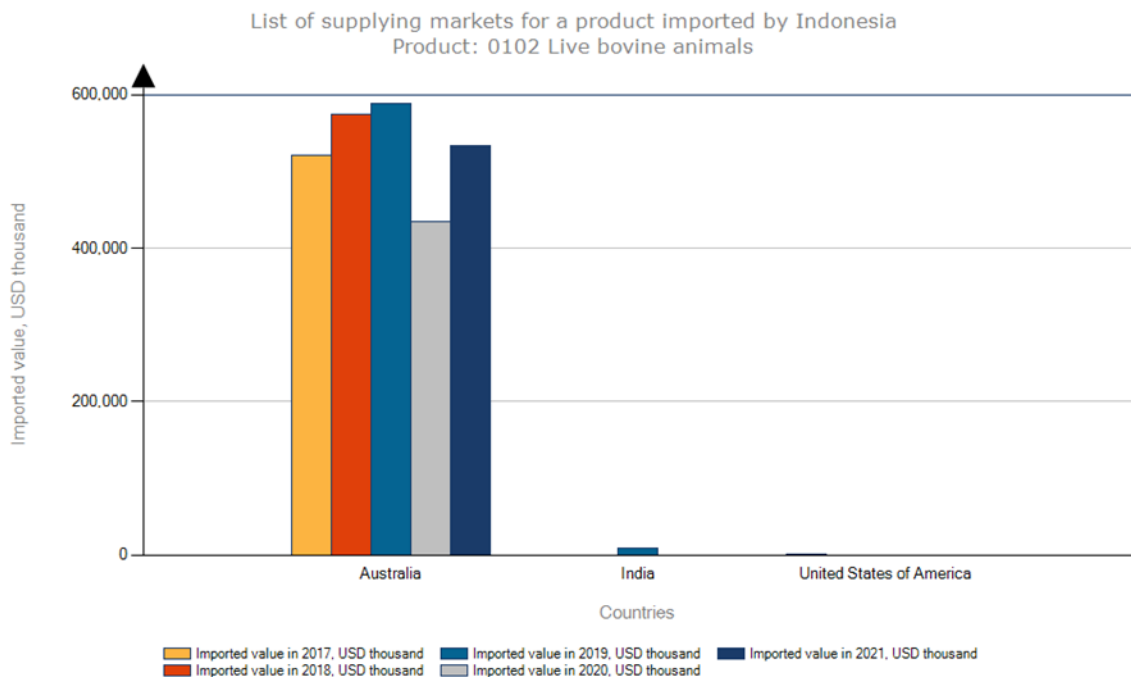
Kondisi tersebut, selain berimbas pada tersendatnya lalu lintas ekspor gandum, juga memunculkan *spillover effect* berupa kenaikan harga gandum dunia dari US\$787,51 per gantang (Catatan: Secara umum, di Indonesia per gantang setara dengan 3,125 kg) pada Agustus 2022, naik 8,17% dari tahun lalu. Untuk itu, terdapat potensi yang cukup signifikan untuk menysasar pasokan gandum dunia ke negara-negara lain, dalam hal ini adalah Brazil dan Argentina sebagai negara anggota MERCOSUR.

Sebenarnya, Paraguay dan Uruguay juga merupakan salah satu produsen gandum utama di Amerika Latin. Namun, hasil produksi tergolong rendah dengan masing-masing hanya berkisar 350 dan 250 ribu ton per tahun. Ekspor gandum dari Amerika Latin hingga saat ini masih didominasi Argentina dan Brazil. Dalam hal harga, selama ini harga impor gandum yang ditawarkan negara-negara MERCOSUR lebih murah dibandingkan dengan negara-negara lain. Harga rata-rata gandum Argentina, Brazil, dan Uruguay dari tahun 2018-2022 masing-masing sebesar USD 269/ton, USD 286/ton, dan USD 267/ton, yang lebih murah dari rata-rata harga gandum dunia sebesar 292/ton. Selain itu, belum terdapat kekhawatiran akan kualitas akan produk gandum dari Amerika Latin. Hal tersebut memperlihatkan bahwa terdapat potensi diversifikasi yang cukup signifikan apabila Indonesia mem-

perdalam kerja sama regional dengan Amerika Latin melalui MERCOSUR.

#### D. Peran MERCOSUR Terhadap Diversifikasi Impor Sapi di Indonesia

Selain gandum, Indonesia juga masih mengandalkan impor daging sapi untuk memenuhi kebutuhan nasional. Saat ini, mayoritas negara pengekspor daging sapi ke Indonesia di antaranya Australia, India, dan Amerika Serikat. Adapun Australia masih menjadi dan bahkan dapat dikatakan sebagai kontributor terbesar negara pengekspor sapi hidup (Kode HS 0102) di Indonesia. Berdasarkan data tahun 2021, Australia mengekspor sapi hidup senilai US\$533.060 ribu kepada Indonesia. Sementara itu, tidak ditemukan data hasil ekspor India dan Amerika Serikat ke Indonesia.



Sumber: UN Comtrade

Dapat dikatakan bahwa hingga saat ini, belum terdapat kerja sama yang terjalin dalam hal impor sapi hidup dari negara-negara anggota MERCOSUR kepada Indonesia. Di sisi lain, selain impor sapi hidup, Indonesia juga mengimpor daging sapi segar dan daging sapi

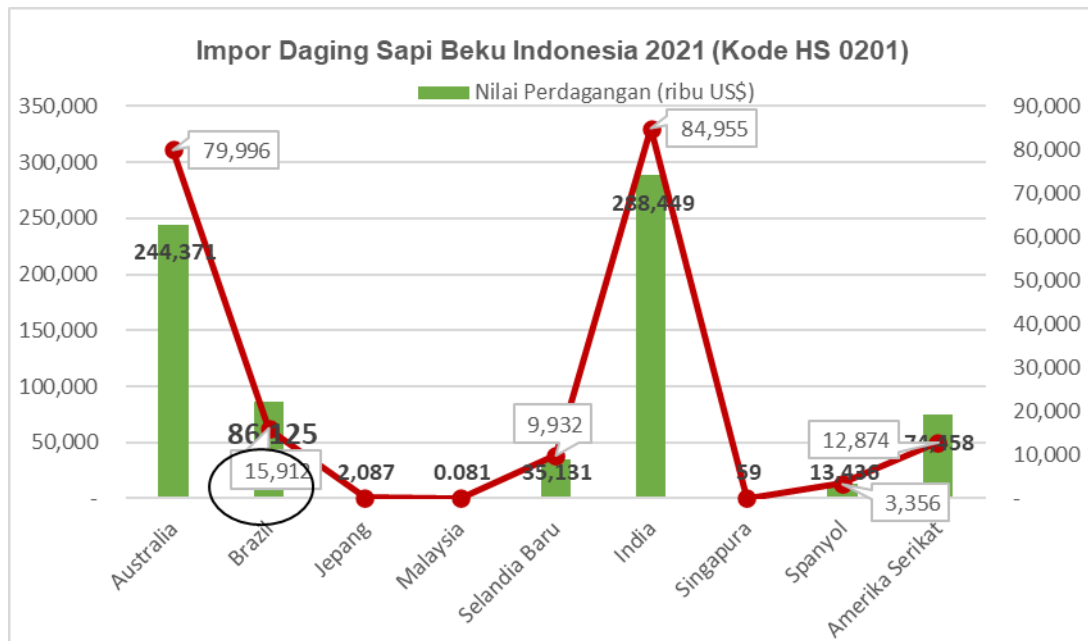
beku. Saat ini, daging sapi segar (Kode HS 0202) masih secara dominan diekspor oleh Australia. Selain itu, terdapat negara lain yang juga melakukan ekspor daging sapi ke Indonesia, yaitu Amerika Serikat, Selandia Baru, dan Jepang. Hal tersebut belum memperlihatkan



Sumber: UN Comtrade

Pada tahun 2021, India merupakan negara pengekspor daging sapi beku terbesar di Indonesia. Hal yang menarik adalah Brazil sebagai negara MERCOSUR menjadi kontributor keti-

ga terbesar di Indonesia, melalui total nilai perdagangan sebesar US\$86.125 ribu dengan volume 15.912 ton.



Sumber: UN Comtrade

## E. Alasan Penting dan Rekomendasi

Untuk mencapai strategi peningkatan diplomasi ekonomi Indonesia, tentunya diperlukan payung kerja sama yang secara komprehensif ditekankan agar potensi diversifikasi pangan Gandum dan Daging Sapi dapat dieksplorasi secara maksimal. Implementasi Indonesia-MERCOSUR dan secara bilateral dengan masing-masing negara anggota (Indonesia-Brazil CEPA, Indonesia-Paraguay CEPA, Indonesia-Uruguay CEPA, dan Indonesia-Argentina CEPA) akan mengakibatkan *creation effect* dimana harga impor menjadi lebih efisien dan efek dinamis perdagangan dikarenakan *spillover effect*.

Beberapa poin alasan terkait pentingnya mendorong kerja sama secara aktif antara Indonesia dan MERCOSUR melalui CEPA, antara lain:

- a. Kerja sama diharapkan melalui strategi dua level yaitu: pada level regional dengan MERCOSUR sebagai blok perdagangan, dan level bilateral dengan negara anggota MERCOSUR di tingkat pemerintahan nasional masing-masing. Hal ini karena tingkat tarif yang diterapkan Argentina (13.6%), Brazil (13.4%), Paraguay (9.8%), dan Uruguay (10.3%) berdasarkan data tahun 2020 termasuk tinggi. Kerja sama Indonesia dengan MERCOSUR diharapkan dapat mengurangi tarif tersebut bagi produk Indonesia.
- b. Ekspor gandum dari Paraguay dan Uruguay yang masih relatif terbatas bila dibandingkan dengan Argentina dan Brazil. Untuk itu, diperlukan keseriusan yang lebih komprehensif melalui payung kerja sama IM-CEPA.
- c. Sebagai *leason learned*, Indonesia perlu mempelajari bagaimana Thailand dan Vietnam mampu memitigasi berbagai hambatan perdagangan dengan kawasan Amerika Latin, misalnya jarak, isu dump-

ing, faktor geografis, konektivitas, hambatan tarif dan non-tarif.

Beberapa poin rekomendasi yang dapat dikemukakan dalam potensi diversifikasi pangan MERCOSUR terhadap Indonesia, baik gandum maupun daging sapi, yaitu:

- a. Sementara IM-CEPA masih dirundingkan, prioritas peningkatan kerja sama ekonomi bilateral adalah dengan Argentina dan Brazil. Hal tersebut dapat dijelaskan melalui potensi yang sudah lebih dahulu terjalin terkait ekspor gandum dan/atau daging sapi ke Indonesia yang masih dapat ditingkatkan.
- b. Indonesia perlu menjajagi sumber pasokan sapi hidup alternatif untuk mengurangi ketergantungan sapi hidup dari Australia, mengisi pertumbuhan kebutuhan konsumsi daging sapi kedepan,antisipasi menurunnya pasokan dalam negeri dampak PMK dan menjaga ketahanan pangan; dan
- c. Mendorong intensitas perundingan IM-CEPA dalam upaya mempercepat kemungkinan terwujudnya sumber impor daging sapi, sapi hidup dan gandum yang lebih murah bagi Indonesia karena turunnnya tarif dan berkurangnya *non-tariff measures* dalam upaya mengamankan ketahanan pangan nasional.

### Sumber Kajian

Diskusi Terbatas Pusat SKK Amerop Kemlu "Potensi Diversifikasi Impor Gandum dan Daging Sapi Indonesia dari Kawasan Amerika Latin", Bandung, 15 Agustus 2022.

Diseminasi Kementerian Perdagangan Hasil "Kajian Biaya Dan Manfaat Pembentukan Perjanjian Perdagangan Indonesia Mercosur Comprehensive Economic Partnership Agreement", Bogor, 21 Desember 2021.

## **Daftar Pustaka**

DTNPF (<https://www.dtnpf.com/agriculture/web/ag/blogs/south-america-calling/blog-post/2022/04/21/wheat-southern-brazil-argentina-get>)

Economist (<https://www.economist.com/the-economist-explains/2022/05/19/why-is-brazilian-wheat-booming>)

Farmdocdaily (<https://farmdocdaily.illinois.edu/2022/04/argentina-and-brazil-could-expand-wheat-production-due-to-the-war-in-ukraine.html#:~:text=In%202021%2C%20Brazil%20planted%202.74,than%2070%25%20coming%20from%20Argentina>)

UN Comtrade

USDA Economic Research Service (<https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/countries-regions/brazil/>)