

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Karet alam merupakan salah satu komoditi industri hasil tanaman tropis dari komoditas perkebunan yang memiliki pangsa pasar yang cukup tinggi di pasar internasional. Terdapat dua jenis industri karet dunia yakni karet alam yang berasal dari pohon karet dan karet sintetis yang berasal dari minyak bumi. Menurut Pusdatin (2007), lebih dari setengah produksi karet yang digunakan adalah karet sintetis tetapi karet alam tetap diproduksi berjuta-juta ton setiap tahunnya karena karet alam merupakan bahan baku penting bagi beberapa industri seperti industri ban, otomotif, aspal, dan lain-lain. Adapun kelebihan karet alam dibandingkan dengan karet sintetis ialah daya elastis atau daya lenting yang dimiliki karet alam yang sempurna, pengolahannya mudah karena memiliki plastisitas yang baik, tidak mudah panas (*low heat build up*), daya tahan karet alam yang tinggi terhadap keretakan (*groove cracking resistance*), walaupun menggunakan panas rendah karet alam dapat mudah dibentuk serta daya lengket yang tinggi terhadap berbagai bahan (Sinaga, 2011). Hal ini menyebabkan konsumsi akan komoditas tersebut terus meningkat sesuai kebutuhan manusia. Pada tahun 2019, konsumsi karet alam dunia sekitar 47,35% dari total konsumsi karet (alam dan sintetis) (Pusdatin, 2021).

Berdasarkan data yang bersumber dari GAPKINDO (2023), konsumsi karet alam dunia cenderung stabil dan mempunyai trend meningkat. Meskipun begitu, konsumsi karet alam dunia sempat terjadi penurunan, walaupun penurunan volumenya tidak signifikan karena hanya turun sebesar $< 1\%$ dari tahun sebelumnya. Penurunan ini terjadi pada tahun 2012, 2015, dan 2019, hal ini dikarenakan kondisi perekonomian dunia yang melambat, salah satunya di China yang ditandai dengan menurunnya perkembangan industri kendaraan karena adanya pembatasan impor ban China oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa (Syarifa and Tistama, 2020). Namun penurunan yang cukup drastis pada konsumsi karet alam dunia terjadi pada tahun 2020 dengan penurunan sebesar 7,05% dari tahun sebelumnya yang dilatarbelakangi adanya pandemic Covid-19 yang melanda seluruh negara di dunia yang berdampak pada perlambatan ekonomi dunia serta guncangan pada industri-industri dunia seperti industri otomotif. Konsumsi karet

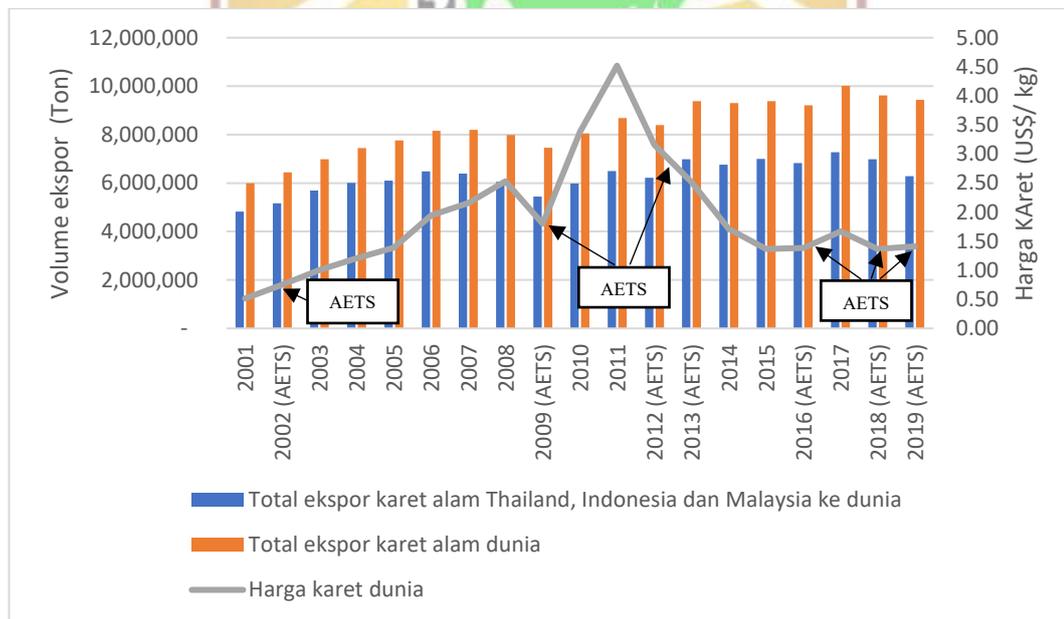
dunia kembali meningkat pesat di tahun 2021 dengan peningkatan sebesar 10,87% dari tahun sebelumnya, peningkatan ini diikuti oleh tahun 2022 (Lampiran 1).

Perkembangan permintaan karet alam dari tahun ke tahun yang cenderung meningkat tidak sejalan dengan harga karet alam tersebut. Salah satu penyebabnya karena pasokan karet alam yang berlimpah sehingga harga karet tidak dapat dipertahankan pada kondisi stabil. Harga karet alam terus mengalami penurunan sejak krisis moneter tahun 1997. Dalam menyiasati harga karet alam yang terus anjlok, ketiga negara produsen utama karet alam dunia yaitu Thailand, Indonesia dan Malaysia menyepakati kerjasama *International Tripartite Rubber Council* (ITRC) yang dibentuk setelah penandatanganan *Bali Declaration* pada 12 Desember 2001 bertempat di Bali, Indonesia (Lampiran 6). Dibentuknya ITRC dilatarbelakangi oleh gagalnya *International Natural Rubber Organization* (INRO) sebagai stabilisator harga karet alam pada masa itu akibatnya INRO resmi dibubarkan pada tahun 1999. Pasca dibubarkannya INRO, ketiga negara yang tergabung dalam ITRC sepakat untuk mengadakan kerja sama dalam perdagangan karet alam (Ariesta, 2016). Jika dilihat dari segi produksi karet alam dunia, ketiga negara anggota ITRC yaitu Thailand, Indonesia dan Malaysia mampu menguasai sebesar 64% dari total produksi karet alam dunia (Lampiran 2).

Direktorat Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional (2018), menjelaskan bahwa ada tiga kebijakan yang diambil ITRC sebagai stabilisator harga karet alam yaitu : (1) *Supply Management Scheme* (SMS) atau skema pengendalian produksi, (2) *Demand Promotion Scheme*, skema peningkatan permintaan karet alam domestik, dan (3) *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS), skema pengendalian penawaran ekspor. Salah satu skema kebijakan yang dilakukan oleh ITRC adalah *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS) yang bertujuan untuk meningkatkan harga karet alam melalui pengaturan suplai dalam jangka pendek dengan cara membatasi ekspor/ penjualan karet alam pada saat terjadi kelebihan pasokan sementara permintaan sedikit. Kebijakan *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS) telah dilaksanakan sebanyak 6 kali selama periode tahun 2001-2019 yaitu tahun 2002, tahun 2009, Oktober 2012-Maret 2013, Maret-Agustus 2016, Januari-Maret 2018, dan AETS keenam dilaksanakan pada April-Juli 2019 untuk Indonesia dan Malaysia sedangkan Thailand melaksanakan pada Mei-September 2019.

Kemudian di Indonesia, penerapan kebijakan AETS kelima diatur dalam Keputusan Menteri Perdagangan (Kepmendag) Nomor 67 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan AETS Kelima untuk Komoditas Karet Alam dan AETS keenam diatur dalam Kepmendag Nomor 779 Tahun 2019 tentang Pelaksanaan *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS) Ke-6 untuk Komoditas Karet Alam. Dalam Kepmendag Nomor 779 Tahun 2019 menyatakan bahwa penerapan kebijakan AETS diterapkan periode 1 April 2019 sampai dengan 31 Juli 2019 dengan fleksibilitas paling tinggi 10 persen dari alokasi jumlah ekspor karet alam (Lampiran 7). Namun, karena adanya keterbatasan dalam mendapatkan peraturan penerapan kebijakan AETS yang dikeluarkan oleh Thailand dan Malaysia, sehingga dalam penelitian ini tidak mencantumkan hal tersebut.

Kemudian, berikut merupakan perkembangan volume ekspor karet alam selama kebijakan AETS diterapkan yang dilihat dari total volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Dunia, perkembangan total volume ekspor karet alam dunia serta perkembangan harga karet alam dunia dengan tambahan keterangan penerapan kebijakan AETS dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 1. Total Volume Ekspor Karet Alam Thailand, Indonesia, Malaysia ke Dunia, Total Volume Ekspor Karet Alam Dunia dan Harga Karet Alam Dunia Tahun 2001-2019
 Sumber : ITC, 2023 ; Worldbank, 2023 (diolah)

Berdasarkan Gambar 1 merupakan perkembangan total volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia, Malaysia ke dunia dan total volume ekspor karet alam

dunia serta harga karet alam dunia selama periode tahun 2001-2019. Perkembangan total volume ekspor karet alam dunia mempunyai pergerakan yang sama dengan total volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke dunia. Hal ini mengindikasikan bahwa saat terjadi penurunan total volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia maka juga akan mempengaruhi volume ekspor karet alam dunia. Pada masa-masa diterapkannya kebijakan AETS terlihat total volume ekspor ketiga negara anggota ITRC ke dunia mengalami penurunan. Namun berbeda pada tahun 2002 dan tahun 2013 dimana terjadi peningkatan total volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke dunia. Peningkatan volume ekspor pada tahun 2013 terjadi karena perekonomian dunia semakin membaik dan berkembang setelah adanya krisis ekonomi dunia yang terjadi pada tahun 2008-2009 sehingga berdampak pada peningkatan konsumsi karet dunia dan diikuti oleh peningkatan produksi karet alam yang dimulai pada kuartal 4 tahun 2013 (Yogaratnam, 2014).

Pada perkembangan harga karet dunia dapat dilihat bahwa kebijakan AETS diberlakukan pada saat harga karet merosot drastis, Purwaningrat (2019) menjelaskan jika harga karet alam turun pada suatu waktu hingga menyentuh nilai *reference price* yang telah disepakati maka perlu dilaksanakan skema kebijakan AETS. Hal ini dibuktikan dengan penerapan kebijakan AETS yang diterapkan ketika harga karet alam menunjukkan trend menurun. Kebijakan AETS pertama dilakukan pada semester dua tahun 2002 yang disebabkan harga karet alam dunia terus menurun akibat adanya krisis moneter 1997 dan mencapai titik terendah di tahun 2001 yaitu sebesar US\$ 0,52/ kg dari kebijakan ini berdampak pada peningkatan harga karet alam hingga tahun 2008. Namun mulai tahun 2008, harga karet alam terus menurun hingga mencapai titik terendah di tahun 2009. Menurut Syarifa dan Tistama (2020), adanya krisis yang terjadi pada tahun 2008 yaitu negara China sebagai konsumen terbesar karet alam dunia mengalami perlambatan ekonomi akibat perang dagang dengan Amerika Serikat menyebabkan harga karet alam kembali anjlok hingga mencapai titik US\$ 1,80/ kg pada tahun 2009 sehingga kebijakan AETS kedua diterapkan. Seiring dengan perbaikan perekonomian China dan negara-negara lain, maka permintaan karet alam berangsur-angsur meningkat yang juga diikuti oleh peningkatan tajam harga karet alam dibandingkan dengan

tahun-tahun sebelumnya dengan puncak harga tertinggi terjadi pada tahun 2011 sebesar US\$ 4,52/ kg.

Namun harga karet alam kembali merosot setelah puncak kejayaannya di tahun 2011 dan kebijakan AETS ketiga pun diterapkan pada Oktober 2012 – Maret 2013 akan tetapi penerapan AETS ketiga hanya terjadi peningkatan saat kebijakan AETS diterapkan kemudian harga karet alam kembali menurun hingga tahun 2015. Syarif dan Tistama (2020) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa adanya negara-negara produsen baru seperti Kamboja, Myanmar dan Laos menyebabkan penawaran karet alam menjadi meningkat atau terjadi *over supply* karet. Faktor lain yang mempengaruhi turunnya harga karet adalah persaingan ketat dengan karet sintesis. Karet sintesis yang menggunakan minyak bumi sebagai bahan baku menjadi murah karena harga minyak bumi yang sudah berada dibawah US\$ 50 per barel dibandingkan pada tahun-tahun sebelumnya seperti tahun 2011 harga minyak bumi yaitu US\$ 100 per barel.

Kemudian kebijakan AETS kembali diterapkan pada Maret – Agustus 2016, penerapan AETS keempat ini berpengaruh positif terhadap harga karet alam dibuktikan dengan peningkatan harga pada tahun 2017 yaitu US\$ 1,67 /kg. Tak lama kemudian harga karet alam kembali turun dan kebijakan AETS kelima dilaksanakan pada Januari-Maret 2018. Berdasarkan laporan Dinas Perindag (2018) pada periode ini berhasil meningkatkan harga karet alam dunia sebesar 5 persen di Januari 2018. Satu tahun berselang, kebijakan AETS keenam dilaksanakan pada April-Juli 2019 untuk Indonesia dan Malaysia, sedangkan Thailand melaksanakannya pada Mei-September 2019. Pada kebijakan AETS keenam ini meningkatkan harga karet sebesar 4 persen dibandingkan tahun 2018 (Lampiran 8).

Kebijakan AETS sebagai salah satu terobosan kebijakan dalam menstabilkan harga karet agar tidak terlalu merosot turun. Secara statistik dapat dilihat bahwa kebijakan AETS diterapkan pada saat harga turun atau menyentuh *reference price* yang disepakati ketiga negara agar dapat meningkatkan harga karet alam. Namun, dari pemaparan diatas tidak terlihat nyata bahwa volume ekspor dapat mempengaruhi atau tidak mempengaruhi harga. Selain itu, dengan adanya kebijakan AETS ini tentu juga akan berdampak terhadap petani karet dimana saat terjadi peningkatan harga karet dunia maka harga karet di tingkat petani juga akan

mengalami kenaikan mengingat komoditi karet yang berorientasi ekspor. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian Purwaningrat et al. (2020) dimana harga ekspor karet alam naik maka harga karet di tingkat produsen juga ikut meningkat. Untuk itu, hal inilah yang menarik perhatian peneliti untuk mengetahui bagaimana pengaruh kebijakan *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS) terhadap ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia dengan studi kasus ke pasar Amerika Serikat.

B. Rumusan Masalah

Thailand, Indonesia dan Malaysia telah mengespor karet alamnya ke berbagai negara-negara industri di dunia terutama negara dengan industri otomotif yaitu Amerika Serikat. Berdasarkan data ITC (2023), Amerika Serikat berada di posisi ketiga setelah China dan Malaysia sebagai negara tujuan utama ekspor karet alam Thailand. Sementara untuk Indonesia, sebagian besar karet alamnya di ekspor ke Amerika Serikat, diikuti oleh Jepang dan China. Sedangkan posisi Amerika Serikat sebagai negara tujuan ekspor karet alam Malaysia berada pada urutan ke empat di tahun 2017 sampai tahun 2020, namun pada tahun 2021 volume ekspor karet alam Malaysia ke Amerika Serikat meningkat sehingga Amerika Serikat berada pada urutan kedua sebagai negara tujuan ekspor karet alam Malaysia menggeser Iran dan Jerman (Lampiran 3).

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang memiliki kekuatan ekonomi terbesar dunia dan sebagai negara industri yang menghasilkan output dan ekspor terbesar pada industri otomotif, elektronika, peralatan mesin dll. Berdasarkan data yang bersumber dari *International Trade Center* (2023), Amerika Serikat berada pada urutan kedua setelah China sebagai negara pengimpor karet alam dunia. Posisi Amerika Serikat yang cukup tinggi sebagai negara pengimpor karet alam dikarenakan Amerika Serikat menjadi salah satu negara produsen ban terbesar dunia, dimana 73% konsumsi karet alam dunia digunakan sebagai bahan baku pembuatan ban (ETRMA, 2023). Selain itu, Amerika Serikat mempunyai iklim yang tidak cocok untuk ditanami tanaman karet sehingga Amerika Serikat sebagai salah satu konsumen karet alam sangat bergantung terhadap impor karet alam dari negara produsen karet dunia diantaranya Indonesia, Thailand dan Malaysia. Berbeda dengan China, dimana selain sebagai konsumen karet terbesar

dunia, China juga menjadi produsen karet dengan produksi karet tahun 2019 mencapai 839,9 ribu ton. Hal ini menjadikan Amerika Serikat sebagai salah satu negara yang patut diperhitungkan dalam mempengaruhi pasar karet alam dunia dan tentunya juga menjadi pasar yang bagus bagi produsen karet alam negara anggota ITRC yaitu Thailand, Indonesia dan Malaysia.

Negara produsen karet alam yang mengekspor karet alamnya ke Amerika Serikat didominasi oleh Indonesia yang memiliki kontribusi terbesar dalam ekspor karet alam ke Amerika Serikat dibandingkan eksportir lain. Lebih dari setengah total volume impor karet alam Amerika Serikat di dominasi oleh Indonesia menyusul Thailand di posisi kedua sebagai produsen terbesar karet alam dan Malaysia berada pada urutan keenam dalam kontribusinya memasok karet alam ke Amerika Serikat. Berdasarkan data ITC (2023), ketiga negara anggota ITRC yaitu Indonesia, Thailand dan Malaysia menguasai sebesar 80% dari total volume impor karet alam Amerika Serikat (Lampiran 4).

Jika ditinjau dari perkembangan harga karet dunia pada Gambar 1 terlihat bahwa kebijakan AETS dapat meningkatkan harga karet dunia pada saat kebijakan diterapkan namun saat kebijakan tidak diterapkan harga karet dunia kembali turun (Lampiran 8). Berdasarkan penelitian terdahulu, terdapat perbedaan hasil penelitian terkait kebijakan AETS, dimana ada yang menjelaskan bahwa kebijakan AETS berpengaruh positif terhadap harga karet seperti pada penelitian yang dilakukan oleh Pradini (2015) dan Purwaningrat (2019) namun sebaliknya, penelitian yang dilakukan oleh Hanivia (2021) dan Nurdina, dkk (2021) menjelaskan bahwa kebijakan AETS belum mampu memberikan pengaruh positif terhadap harga karet, hal ini diduga karena adanya indikasi ketidakpatuhan negara anggota ITRC dalam penerapan kebijakan AETS. Pada penelitian terdahulu hanya melihat bagaimana pengaruh kebijakan AETS terhadap ekspor karet alam Indonesia, akan tetapi belum ada yang melihat bagaimana perbandingan pengaruh kebijakan AETS yang dilakukan oleh ketiga negara yaitu Thailand, Indonesia dan Malaysia terhadap ekspor karet alamnya dengan studi kasus pasar Amerika Serikat.

Kebijakan AETS tentu bukan satu-satunya faktor yang dapat mempengaruhi ekspor karet alam, diduga terdapat beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi seperti jumlah produksi yang meningkat dapat berdampak pada peningkatan ekspor

karena ketika permintaan dalam negeri telah terpenuhi maka kelebihan pasokan tersebut akan dialokasikan ke pasar internasional sehingga ekspor suatu barang akan meningkat (Siregar, 2021).

Kemudian, nilai tukar atau kurs juga menjadi hal yang berhubungan erat dalam perdagangan nasional. Kurs merupakan suatu tingkat harga yang telah disepakati oleh kedua negara dalam melakukan perdagangan internasional. Tinggi rendahnya kurs tentu akan mempengaruhi ekspor, apabila kurs suatu negara rendah maka ekspor akan meningkat (Irmawati dan Indrawati, 2022).

Faktor lain yang mempengaruhi ekspor yaitu harga ekspor periode sebelumnya. Dalam penelitian Mane (2015) menjelaskan bahwa perdagangan terjadi pada suatu perbandingan harga tertentu dimana penentuan harga barang ditentukan oleh kekuatan permintaan dan penawaran. Teori ekonomi menyatakan bahwa naik turunnya ekspor disebabkan oleh perubahan permintaan dunia yang salah satunya dipengaruhi oleh perubahan harga. Oleh karena itu, harga ekspor suatu barang pada periode sebelumnya dapat mempengaruhi naik turunnya ekspor suatu barang.

Selain itu, harga minyak bumi dunia juga akan mempengaruhi ekspor karena minyak bumi merupakan bahan baku utama dalam pembuatan karet sintetis dimana karet sintetis merupakan produk substitusi dari karet alam. Apabila harga minyak bumi meningkat maka harga dari karet sintetis juga turut meningkat yang akan berimbas pada kenaikan permintaan dari karet alam. Dalam penelitian Zhang dan Qu (2015) dalam Pramananda (2019), menjelaskan bahwa dampak guncangan harga minyak dunia mempengaruhi komoditas pertanian di China salah satunya komoditas karet alam.

Kondisi perekonomian Amerika Serikat sebagai mitra dagang juga mempengaruhi ekspor karet alam negara anggota ITRC yang dihitung berdasarkan nilai *Gross Domestic Product* (GDP). GDP menjadi tolak ukur dalam melihat kondisi ekonomi suatu negara. Peningkatan GDP mengindikasikan bahwa perekonomian negara tersebut mengalami kemajuan, maka akan berdampak pada peningkatan kegiatan produksi yang mana kebutuhan bahan baku juga meningkat sehingga negara pengimpor akan berusaha untuk memenuhi faktor input produksinya (D. B. M. Siregar, 2021).

Maka dari itu, peneliti ingin melihat apakah kebijakan AETS mempengaruhi volume ekspor dan nilai ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat atau malah faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Peneliti melihat variabel volume ekspor dan nilai ekspor dengan pertimbangan bahwa kebijakan AETS tentu akan mempengaruhi volume ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat dan juga melihat variabel nilai ekspor karena nilai ekspor dapat merepresentasikan harga ekspor karet alam mengingat nilai ekspor merupakan perkalian dari volume ekspor karet alam dan harga ekspor karet alam dimana harga ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat mempunyai nilai yang hampir sama dengan harga karet alam dunia.

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang perlu diperhatikan dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana perkembangan ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat?
2. Bagaimana pengaruh kebijakan AETS dan faktor-faktor lain terhadap volume ekspor dan nilai ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan perkembangan ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat.
2. Menganalisis pengaruh kebijakan AETS dan faktor-faktor lain terhadap volume ekspor dan nilai ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang berjudul “Pengaruh Kebijakan *Agreed Export Tonnage Scheme* (AETS) Terhadap Ekspor Karet Alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat” diharapkan dapat membawa manfaat sebagai berikut:

1. Bagi penulis, penelitian ini dapat memberikan wawasan mengenai perkembangan perdagangan karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia

ke Amerika Serikat dan menjadi wadah untuk menerapkan ilmu yang telah dipelajari selama menempuh pendidikan kuliah.

2. Bagi pemerintah, dengan mengetahui perkembangan ekspor ketiga negara ke Amerika Serikat, maka diharapkan penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam menelisik kebelakang perkembangan ekspor karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia ke Amerika Serikat serta dengan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi ekspor karet alam diharapkan juga dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan yang bisa lebih fokus kepada faktor-faktor yang mempengaruhi ekspor karet alam agar kebijakan bisa lebih tepat sasaran.
3. Bagi pembaca, penelitian ini dapat memberikan wawasan terkait perdagangan karet alam Thailand, Indonesia dan Malaysia khususnya ke negara Amerika Serikat dan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.

