

DAMPAK TARIF IMPOR DAN KINERJA KEBIJAKAN HARGA DASAR SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP DAYA SAING BERAS INDONESIA DI PASAR DUNIA

Ketut Kariyasa

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Arus liberalisasi dan globalisasi ekonomi sebagai konsekuensi dari kesepakatan GATT/WTO (*General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization*) yang ditopang oleh revolusi teknologi transportasi, telekomunikasi dan informasi telah membuat perekonomian setiap negara terintegrasi secara global. Liberalisasi memaksa setiap negara membuka segala rintangan dan investasi internasional serta menghapus segala proteksi dan subsidi bagi perekonomian domestiknya. Perpaduan antara liberalisasi ekonomi dan revolusi teknologi transportasi, telekomunikasi, dan informasi telah mengaburkan batas-batas geografis antarnegara sehingga setiap negara terintegrasi ke dalam suatu masyarakat dunia tanpa batas (*borderless world*). Dalam kondisi demikian, menciptakan kemandirian ekonomi hanya dapat dipertahankan dengan memantapkan ketahanan ekonomi melalui peningkatan daya saing (Solahuddin, 1999).

Sejalan dengan arah perdagangan secara umum, perdagangan komoditas pertanian Indonesia termasuk di dalamnya komoditas beras telah menunjukkan perubahan fenomenal. Di masa lalu, sebagai bagian dari kebijakan stabilisasi harga dalam negeri, Bulog memegang monopoli dalam impor komoditas pertanian seperti beras, kedelai, jagung, dan gandum. Dengan kewenangan tersebut, Bulog dapat mengatur waktu dan jumlah impor komoditas pertanian untuk mengamankan cadangan dalam negeri. Dengan demikian, pengaruh fluktuasi harga internasional pada harga komoditas pertanian dalam negeri relatif kecil dengan koefisien variasi di bawah 9 persen (Sudaryanto dan Rachman, 2000).

Menurut Rachman *et al.* (2001) substansi dari kebijakan harga dimaksudkan untuk: (1) menjamin nilai tukar produk pangan yang wajar terhadap produk lain, (2) meminimalkan tingkat fluktuasi harga antarmusim/tahun sebagai upaya mewujudkan stabilitas harga pangan, (3) mengendalikan tingkat harga pada garis trend yang sesuai dengan sasaran inflasi dan perkembangan harga dunia, dan (4) mendorong bekerjanya mekanisme pasar secara efisien dan efektif.

Fenomena berbeda muncul seiring dengan perubahan rejim pasar komoditas pertanian dari pasar terkendali ke pasar bebas yang menyebabkan harga komoditas pertanian di pasar domestik semakin terbuka terhadap gejolak pasar. Fluktuasi harga tersebut dapat bersumber dari fluktuasi produksi dalam negeri, fluktuasi harga internasional dan fluktuasi nilai tukar (Simatupang dan Syafa'at, 1999). Terjadinya transmisi harga dari pergerakan nilai tukar dan harga produk pertanian di pasar dunia terhadap dinamika harga produk pertanian domestik mengindikasikan kuatnya asosiasi dari ketiga dimensi pasar tersebut.

Bagi Indonesia, dengan diberlakukannya perdagangan bebas, di satu sisi merupakan tantangan yang harus dihadapi dalam upaya meningkatkan efisiensi produksi, dan di sisi lain adalah sebagai peluang untuk meningkatkan produksi dalam negeri melalui pemanfaatan sumberdaya yang masih melimpah. Implikasinya adalah merupakan suatu kebijakan yang tepat jika Indonesia berorientasi memacu produk-produk yang mempunyai daya saing atau keunggulan komparatif di pasar dunia. Untuk komoditas beras sejak tahun 1995 Indonesia adalah sebagai negara besar dalam impor beras, dan tanpa adanya upaya memacu produksi dalam negeri maka diperkirakan volume impor Indonesia akan terus meningkat. Beberapa hasil kajian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dalam memproduksi beras. Sehingga pertanyaannya adalah kenapa peningkatan produksi beras di Indonesia relatif lamban? Pertanyaan berikutnya adalah apakah betul negara-negara lain mampu memproduksi beras dengan biaya murah sehingga mampu melempar di pasar dunia dengan harga yang relatif murah pula? Oleh karena itu, kebijakan yang kondusif dan efektif sampai di petani baik pada sisi output maupun sisi input sangat diperlukan dalam upaya memacu produksi beras dalam negeri dan juga mempunyai daya saing di "pasar bebas" yang nota bene pasar bebas ini dalam realitanya tidak pernah terlaksana sepenuhnya.

Di sisi lain, sejarah telah membuktikan bahwa ketidakstabilan persediaan pangan khususnya beras di Indonesia telah memicu munculnya kerusuhan nasional yang mengarah pada tindak kriminal (Handewi, 2001). Hal ini mengingatkan kita bahwa betapa pentingnya ketersediaan beras yang diikuti oleh pendistribusiannya yang merata. Sebagian besar masyarakat masih tetap menghendaki adanya pasokan dan harga beras yang stabil, tersedia sepanjang waktu, terdistribusi secara merata, dan dengan harga terjangkau. Kondisi ini menunjukkan bahwa beras masih merupakan komoditas strategis secara politis.

Menurut Suryana *et al.* (2001) ada beberapa karakteristik yang menarik dari beras yaitu: (1) 90 persen produksi dan konsumsi beras dilakukan di Asia, hal ini berbeda dengan jenis tanaman lainnya, (2) pasar beras dunia sangat tipis, yaitu hanya sekitar 4-5 persen dari total produksi dunia, (3) harga beras sangat tidak stabil apabila dibandingkan dengan komoditas pangan lainnya, (4) 80 persen perdagangan beras dunia dikuasai oleh 6 negara yaitu Thailand, Amerika Serikat, Vietnam, Pakistan, Cina dan Myanmar, sehingga pasar lebih mengarah kepada kekuatan oligopoli, (5) Indonesia merupakan negara *net importir* terbesar akhir-

akhir ini, dan (6) di sebagian besar negara di Asia, beras umumnya diperlakukan sebagai *wage goods* dan *political goods*, sehingga implikasinya pemerintah akan lebih labil apabila harga beras tidak stabil dan sulit diperoleh.

Dampak krisis ekonomi telah menyebabkan pendapatan riil masyarakat semakin menurun, dan di sisi lain harga beras dalam negeri yang cenderung mengikuti harga dunia terutama pasca tahun 2000 yang terus menurun menyebabkan berkurangnya insentif petani untuk menggunakan teknologi baru, sehingga berakibat serius terhadap produktivitas produksi padi di Indonesia. Pemerintah hanya meresponnya dengan memperbaiki insentif melalui penetapan harga dasar yang lebih tinggi pada Januari 2001 dan dikoreksi lagi dengan kebijakan harga dasar baru yang efektif berlaku Januari 2003 (Kompas, 3 Januari 2003). Padahal harga dasar yang ditetapkan pada akhir tahun 1998 dianggap terlalu tinggi ketika harga di pasar dunia terus menurun. Untuk meredam terjadinya penurunan harga beras di dalam negeri, pemerintah pun memberlakukan kebijakan tarif impor yang sampai saat ini masih sebesar Rp 430/kg (setara 30% *ad valorem*), walaupun ada rencana meningkat menjadi Rp 510/kg, tapi nampaknya sampai sekarang belum terealisasi.

Kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang lebih tinggi dari harga paritas impor telah mendorong terjadinya peningkatan impor beras Indonesia akhir-akhir ini. Di sisi lain, kebijakan tarif impor merangsang bagi importir untuk melakukan "*moral hazard*" dengan melakukan penyelundupan dan manipulasi dokumen sehingga sering terdengar adanya ketidaksesuaian data dengan realita karena adanya beras sepanyol (separuh nyolong) seperti yang dimuat media masa akhir-akhir ini.

Berpijak dari informasi dan permasalahan di atas, maka kajian ini difokuskan untuk melihat kinerja kebijakan harga dasar beras yang selama ini dan kinerja kebijakan harga dasar baru yang ditetapkan pemerintah, perkembangan produksi, konsumsi, dan impor beras Indonesia, dampak kebijakan tarif impor terhadap kesejahteraan masyarakat, daya saing komoditas beras Indonesia di pasar dunia dan diakhiri dengan kesimpulan dan implikasi kebijakan.

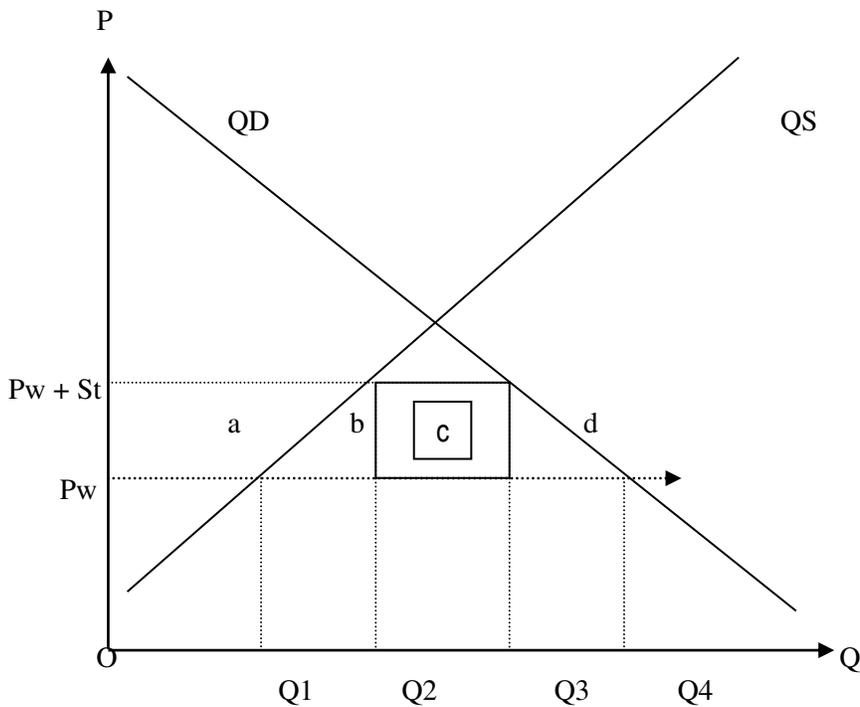
METODE ANALISIS

Analisis Kesejahteraan Masyarakat

Pada kasus negara kecil yang secara individu tidak mampu mempengaruhi harga dunia, dampak kebijakan tarif impor akan sepenuhnya ditanggung oleh negara bersangkutan. Implikasinya adalah adanya distribusi pendapatan antar pelaku pasar yang ditandai oleh adanya perubahan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Sebagai ilustrasi dampak penerapan tarif impor beras sebesar t terhadap distribusi pendapatan antarpelaku pasar dan kesejahteraan masyarakat secara

keseluruhan dapat dianalisis dengan menggunakan konsep analisis keseimbangan parsial (Krugman dan Obstfeld, 2000), seperti disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Pasar Beras di Indonesia (Indonesia negara besar dalam impor beras)

- Surplus Konsumen - (a + b + c + d)
- Surplus Produsen + (a)
- Penerimaan Pemerintah + (c)
- Kerugian Sosial - (b + d = inefisiensi produksi + inefisiensi konsumsi)

Analisis Daya Saing Komoditas Beras

Daya saing suatu komoditas sering diukur dengan menggunakan pendekatan keunggulan komparatif dan kompetitif. Keunggulan komparatif merupakan suatu konsep yang dikembangkan oleh David Ricardo untuk menjelaskan efisiensi alokasi sumberdaya yang terbuka (Krugman dan Obstfeld, 2000). Keunggulan komparatif suatu produk sering dianalisis dengan pendekatan *Domestik Resource Cost Ratio* (DRCR). Guna memperoleh nilai DRCR, maka analisis yang digunakan adalah *Policy Analysis Matrix* (Monke, E.A. and S.K. Pearson, 1989). Secara sederhana Model *Policy Analysis Matrix* (PAM) seperti disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Model Policy Analysis Matrix (PAM)

Keterangan	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Input Tradable	Input Non Tradable	
Harga Privat	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄
Harga Sosial	Y ₁	Y ₂	Y ₃	Y ₄
Dampak Kebijakan dan Distorsi Pasar	Z ₁	Z ₂	Z ₃	Z ₄

Sumber : Monke, E.A. and S.K. Pearson (1989)

Dari model PAM tersebut dapat dihitung nilai DRCR yaitu $Y_3 / (Y_1 - Y_2)$. Nilai DRCR < 1 jika dikaitkan dengan posisi Indonesia sebagai net importir beras, menunjukkan bahwa usaha memproduksi beras dalam negeri dengan tujuan untuk memenuhi permintaan beras dalam negeri lebih menguntungkan dibanding dengan impor, demikian interpretasi sebaliknya jika nilai DRCR > 1. Selain DRCR, beberapa analisis lainnya yang bisa diturunkan dari PAM adalah *Nominal Protection Coefficient on Output/NPCO* = X_1/Y_1 , *Nominal Protection Coefficient on Input/NPCI* = X_2/Y_2 , *Effective Protection Coefficient/EPC* = $(X_1 - X_2)/(Y_1 - Y_2)$ dan lain sebagainya. Ketiga indikator tersebut masing-masing menunjukkan tingkat proteksi terhadap output, input, dan secara simultan terhadap output dan input.

KINERJA KEBIJAKAN HARGA DASAR

Penerapan harga dasar untuk komoditas beras telah berumur cukup lama, ditetapkan pertama kali pada MT 1969/70 dan dan satu-satunya kebijakan yang masih dipertahakan sampai sekarang. Sedangkan harga dasar untuk sejumlah komoditas pangan lainnya seperti jagung dan kedelai telah lama dihapuskan (Sawit, 2001a). Formula yang dipakai untuk penentuan harga dasar berubah dari waktu ke waktu. Mula-mula harga dasar ditetapkan mengacu Rumus Tani yaitu harga per kg padi kering lumbung sama dengan harga per kg urea. Sejak awal tahun 1990-an, harga dasar ditetapkan di samping memperhatikan biaya produksi dan inflasi, juga berdasarkan harga beras di pasar internasional (Sawit, 2001a). Memasukan unsur harga internasional menjadi menarik, karena pemerintah ingin membawa petani untuk menikmati harga internasional bila harganya tinggi atau harga beras internasional dipakai sebagai patokan biaya oportinitas dan ukuran efisiensi. Harga dasar yang mengikuti rumus tersebut adalah bergerak antara harga FOB Bangkok dengan CIF karena Indonesia sebagai negara net importir. Pada periode 1991-1997, harga dasar bergerak antara 95 persen sampai 113 persen terhadap harga FOB atau rata-rata 109 persen dari harga FOB (Tabel 2). Pada tahun 1998, harga dasar tersebut turun menjadi 61 persen.

Tabel 2. Harga Beras FOB dan Harga Dasar/Pembelian Bulog untuk Kualitas Medium (Rp/kg)

Tahun	Harga FOB (HFOB)*	Harga Dasar (HD)	Rasio HD thd HFOB
1991	477,08	480	101
1992	478,40	536	112
1993	450,54	511	113
1994	586,01	592	101
1995	685,43	657	96
1996	778,84	738	95
1997	855,90	856	100
1998	2725,29	1660	61
1999	1765,91	2310	131
Jan-00	1520,19	2310	152
Feb-00	1624,98	2310	142
Mar-00	1584,72	2310	146
Apr-00	1484,88	2310	156
Mei-00	1544,57	2310	150
Jun-00	1577,28	2310	146
Jul-00	1610,35	2310	143
Agt-00	1483,13	2310	156
Sep-00	1444,52	2310	160
Okt-00	1418,28	2310	163

Sumber : M. Husen Sawit, 2001a

* FOB Bangkok Broken 25%

Sebenarnya sejak Juli 1997 (periode krismon), harga dasar yang ditetapkan pemerintah sudah tidak mampu mengejar kenaikan harga beras di pasar dunia karena pengaruh depresiasi rupiah yang begitu tajam. Pada tahun 1998, pemerintah menaikkan harga dasar sampai 4 kali, namun harga tersebut tetap rendah dibandingkan harga beras di pasar dunia. Mulai awal tahun 1999, harga dasar yang ditetapkan akhir 1998 jauh lebih tinggi dari harga FOB. Harga dasar semakin tinggi di atas harga FOB manakala penurunan harga beras di pasar dunia bersamaan pula dengan menguatnya nilai rupiah terhadap US\$ (Amang dan Sawit, 2001).

Pada Tabel 2 juga nampak bahwa mulai bulan Januari 2000, harga dasar sekitar 42-63 persen di atas harga FOB. Kelemahan harga dasar yang jauh lebih tinggi di atas FOB dan didukung semakin terbukanya pasar dunia, menyebabkan semakin sulitnya implementasi harga dasar, biaya menjadi sangat mahal apabila harga dasar harus dipertahankan sepanjang tahun, akan memperbesar resiko penyelundupan serta menyuburkan praktek KKN. Pada pertengahan dan sampai tahun 1999, pengadaan beras yang dilakukan Bulog telah tercampur dengan impor

atau dikenal beras “oplosan”, karena tingginya insentif untuk melakukannya di samping kontrolnya memang sulit. Beras setelah dioplos akan sulit diketahui apakah beras tersebut berasal dari produksi domestik atau impor.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa sebelum tahun 1999, kebijakan harga dasar gabah/beras yang ditetapkan pemerintah relatif efektif karena selisih antara harga dasar dengan harga paritas impor tidak begitu jauh, sehingga tidak begitu menarik bagi importir untuk meningkatkan volume impornya dan melakukan serta praktek-praktek KKN. Sedangkan mulai tahun 1999, kebijakan harga dasar sudah tidak efektif lagi, karena selisihnya dengan harga paritas impor semakin besar. Harga dasar yang ditetapkan jauh di atas harga paritas impor (dalam kasus ini mengacu pada harga FOB Bangkok) akan merangsang importir untuk meningkatkan volume impor, dan volume impor yang terus meningkat tersebut akan sangat berpengaruh pada harga beras domestik.

Apalagi kalau dilihat dari realisasi harga dasar gabah (HDG) tersebut di tingkat petani, masih sangat jauh dari yang diharapkan. Hasil kajian Kariyasa dan Adnyana, (2000) di tiga provinsi (Sumatera Barat, Jawa Barat dan Sulawesi Selatan) menunjukkan bahwa harga gabah yang diterima petani pada MT I dan MT II masing-masing hanya sebesar 75 persen dan 80 persen dari HDG yang ditetapkan pemerintah, dan hanya pada MT III harga gabah yang diterima petani mendekati HDG. Demikian juga halnya dengan kebijakan harga dasar yang ditetapkan pemerintah yang dituangkan dalam Inpres No.8/2000 dan efektif berlaku 1 Januari 2001 juga tidak berjalan dengan efektif dalam mendongkrak harga di tingkat petani, karena harga ini relatif masih sangat tinggi terhadap harga paritas impor. Sebagai konsekuensi, kondisi ini juga telah banyak memicu munculnya penyelundupan dan KKN di antara pelaku pasar beras. Kondisi ini secara umum menunjukkan bahwa implementasi HDG di tingkat petani tidak efektif. Dari hasil kajian tersebut yang cukup menarik bahwa penerimaan dan keuntungan petani padi MT III justru pada umumnya paling tinggi, padahal tingkat produksinya relatif paling rendah dibandingkan pada musim lainnya (MT I dan MT II). Kondisi di lapangan ini sejalan dengan teori ekonomi, karena komoditas gabah/beras penawarannya bersifat inelastis, dimana penurunan produksi yang terjadi pada MT III telah mampu memacu kenaikan tingkat harga yang lebih besar dibandingkan dengan penurunan produksi tersebut.

Bagaimana dengan kinerja HDG baru yang ditetapkan pemerintah sebesar Rp. 1.725 per kg GKG (gabah kering giling) yang dituangkan dalam Inpres No.9/2002 dan mulai efektif berlaku 1 Januari 2003. Penetapan harga dasar baru sebesar Rp 1.725 per kg GKG atau setara dengan Rp 2.730 per kg beras (asumsi rendemen dari GKG ke beras 63,2%), apakah terlalu tinggi atau rendah adalah amat bergantung pada perkembangan harga beras di pasar internasional. Dengan kurs rupiah sekitar Rp 8500- Rp 10.000 maka harga dasar baru tersebut sekitar 51,67 – 78,13 persen lebih tinggi dari harga FOB (asumsi harga FOB US\$ 180/ton). Selisih ini lebih tinggi dari yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya, sehingga harga dasar baru ini juga tetap sulit untuk diimplementasikan. Pada tahun

lalu yang lebih rendah selisihnya saja tidak mampu dilaksanakan apalagi bila lebih tinggi lagi tahun ini.

Pada harga dasar baru ini, agar harga dasar tersebut bisa mendekati harga paritas impornya, dengan perhitungan dimana harga CIF = FOB +7,5% untuk biaya asuransi dan transportasi, maka pemerintah harus perlu menetapkan biaya masuk (tarif impor) antara Rp 795 per kg (41 persen *ad valorem*) sampai Rp 1.085 per kg (66 persen *ad valorem*), suatu angka yang amat tinggi, sehingga dengan tarif sebesar ini akan memicu terjadinya penyelundupan yang lebih tinggi lagi atau manipulasi dokumen diperkirakan bakal ramai, dan ini sangat sulit untuk dihindari mengingat adanya berbagai kelemahan di tingkat lapangan.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa kebijakan harga dasar baru yang ditetapkan pemerintah yang telah efektif berlaku sejak 1 Januari 2003, akan semakin sulit untuk diimplementasikan dibandingkan kebijakan harga dasar sebelumnya, jika tidak ada peningkatan komitmen di antara para pelaku pasar. Tanpa diikuti instrumen pendukungnya, kebijakan harga dasar baru ini justru hanya akan menguntungkan para pedagang saja.

PERKEMBANGAN PRODUKSI, KONSUMSI DAN IMPOR BERAS

Selama periode 1995 – 2001 rata-rata produksi beras Indonesia sebesar 31,96 ribu ton. Selama periode tersebut, produksi tertinggi dicapai pada tahun 1996 yaitu sebesar 33,22 ribu ton dan terendah pada tahun 1998 hanya sebesar 31,12 ribu ton (Tabel 3). Pada periode yang sama rata-rata konsumsi beras Indonesia sebesar 34,47 ribu ton, dimana konsumsi tertinggi dicapai pada tahun 1998 yaitu sebanyak 37,20 ribu ton dan konsumsi terendah pada tahun 1997 yaitu hanya sebesar 31,61 ribu ton. Konsumsi yang cenderung meningkat ini selain disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk Indonesia yang relatif masih tinggi, juga karena konsumsi per kapitanya masih tinggi. Sebagai contoh menurut data Susenas 1999 konsumsi per kapita penduduk Indonesia masih sekitar 103 kg/tahun (Suryana *et al.*, 2001). Idealnya, konsumsi per kapita penduduk Indonesia harusnya sebesar 80-90 kg/tahun, sehingga kebutuhan beras bisa dikurangi sekitar 14,4 – 28,8 persen.

Lebih lanjut pada Tabel 3 tampak juga bahwa untuk setiap tahunnya jumlah produksi beras Indonesia selalu lebih rendah dari jumlah konsumsinya. Oleh karena itu untuk memenuhi konsumsi tersebut, pemerintah Indonesia harus melakukan impor. Rata-rata impor beras Indonesia selama periode 1995 – 2001 mencapai 2,5 juta ton atau sebesar 7,28 persen dari total konsumsi. Selama Indonesia melakukan impor beras, angka impor pada tahun 1998 merupakan paling besar, yaitu sekitar 16,34 persen konsumsi beras dalam negeri berasal dari beras impor. Hal ini di samping karena produksi beras dalam negeri pada tahun tersebut relatif paling rendah karena dampak kekeringan, juga adanya usaha melakukan stok beras karena diduga pada tahun 1999 dampak kekeringan tersebut

masih berlanjut. Kondisi ini menunjukkan bahwa pada tingkat konsumsi per kapita yang masih tinggi, tanpa adanya upaya memacu produksi beras dalam negeri secara signifikan, maka ketergantungan Indonesia akan beras impor semakin besar. Hal ini tentu kurang menguntungkan Indonesia mengingat jumlah beras yang diperdagangkan dalam pasar dunia bersifat tipis (*thin market*) sedangkan Indonesia termasuk negara besar dalam impor besar, dan bahkan akhir-akhir ini menduduki peringkat pertama. Dari informasi di atas, cukup menarik untuk dicermati lebih lanjut adalah seandainya konsumsi per kapita bisa dikurangi dari 103 kg/tahun menjadi 80-90 kg/tahun, maka sebenarnya produksi beras dalam negeri sudah mampu untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Kondisi ini dapat dilihat dari rata-rata pangsa impor Indonesia terhadap total konsumsi selama tahun 1995-2001 sebesar 7,28 persen yang masih di bawah penurunan konsumsi sebesar 14,4-28,8 persen (10-13 kg/kapita/tahun).

Tabel 3. Perkembangan Produksi, Konsumsi dan Impor Beras Indonesia, 1995-2001 (000 ton)

Tahun	Produksi	Konsumsi	Impor	
			Volume	% thd Konsumsi
1995	32.334	35.348	3.014	8,53
1996	33.216	34.306	1.090	3,18
1997	31.206	31.612	406	1,28
1998	31.118	37.195	6.077	16,34
1999	32.148	36.331	4.183	11,51
2000	32.040	33.552	1.512	4,51
2001	31.651	32.951	1.300	3,95
Rataan	31.959	34.471	2.511	7,28

Sumber : Kariyasa, 2002 (diolah)

TARIF IMPOR DALAM MENGAMANKAN HARGA DASAR DAN DAMPAKNYA TERHADAP PELAKU PASAR

Alternatif Besarnya Tarif Impor dalam Mengamankan Harga Dasar Baru

Dalam upaya menstimulasi pertumbuhan produksi komoditas pertanian domestik pemerintah menerapkan kebijakan berlingkup makro dan mikro secara terpadu. Kebijakan makro diarahkan untuk menciptakan kondisi kondusif untuk tumbuh dan berkembangnya produksi pangan, kelancaran distribusi dan meningkatkan akses masyarakat untuk memperoleh pangan yang cukup. Dari sisi mikro, kebijakan diarahkan untuk mewujudkan peningkatan produktivitas,

efisiensi, pemerataan pendapatan dan peningkatan daya saing (Rachman *et al.*, 2001).

Untuk tata niaga beras, penerapan instrumen kebijakan bea masuk impor dipandang sangat relevan untuk merangsang petani berproduksi. Penetapan bea masuk impor perlu dirancang secara hati-hati dan realistis sehingga tidak memberatkan konsumen, namun masih tetap memberikan insentif bagi petani untuk berproduksi. Bea masuk impor yang ditetapkan mengacu dan antisipatif terhadap perubahan harga beras dunia dan kurs rupiah sehingga dapat merefleksikan kekuatan permintaan dan penawaran domestik. Di samping itu, kebijakan lainnya yang dipandang penting adalah kebijakan harga dasar/harga pengadaan (*procurement price*). Kombinasi tarif impor dan penetapan harga dasar/harga pengadaan gabah dipandang efektif dalam upaya mengantisipasi menurunnya harga beras impor (Rachman *et al.*, 2001).

Upaya mengamankan harga gabah melalui penerapan kebijakan tarif bea masuk perlu dilakukan sejalan dengan penetapan harga pengadaan gabah oleh pemerintah. Hasil simulasi tarif impor dengan mengacu pada harga dasar gabah yang ditetapkan pemerintah yang dituangkan dalam Inpres No.9/2002 dan efektif berlaku 1 Januari 2003 yaitu sebesar Rp 1725/kg GKG (setara Rp 2730/kg beras, dengan asumsi rendemen dari GKG ke beras 63,2%), seperti disajikan pada Tabel 4. Pada tingkat kurs rupiah sebesar Rp 9000 per dollar, maka besarnya tarif yang harus ditetapkan pemerintah agar harga impor sama dengan harga dasar baru yaitu masing-masing Rp 1133/kg (71,0%) jika harga FOB Bangkok sebesar US\$ 165/ton; Rp 988/kg (56,8%) jika harga FOB Bangkok sebesar US\$ 180/ton; dan Rp 795/kg (41,1%) jika harga FOB Bangkok sebesar US\$ 200/ton.

Perlunya penetapan tarif impor yang fleksibel sesuai dengan pergerakan kurs rupiah sangat penting jika dikaitkan dengan penetapan harga dasar gabah atau harga pengadaan gabah. Harga dasar yang ditetapkan pemerintah tahun 2002 sebesar sebesar Rp 2.730/kg beras dipandang terlalu tinggi bila dikaitkan dengan harga paritas internasional dan kurs rupiah yang berlaku saat itu (sekitar Rp 9.000 per dollar AS). Hal ini sesuai dengan kenyataan di lapangan, di mana pemerintah tidak mampu menyangga harga dasar yang ditetapkan, sehingga penetapan harga dasar dirasakan kurang efektif. Mengingat kecenderungan harga beras dunia yang terus menurun hingga akhir tahun 2002 sekitar US\$180/ton dan nilai kurs rupiah yang relatif belum stabil, disertai dengan ketersediaan anggaran pemerintah yang terbatas, maka upaya mengamankan harga gabah di tingkat petani yang dipandang *applicable* adalah melalui kebijakan harga pembelian gabah (*procurement price*).

Dari perspektif makro, penerapan tarif impor beras tidak bersifat *inflatoir*, di mana setiap kenaikan 1 persen harga impor beras hanya akan menaikkan harga beras domestik sebesar 0,04 persen, sehingga bea masuk 30 persen hanya akan meningkatkan harga beras domestik 1,2 persen dengan sumbangan inflasinya sebesar 0,07 persen (PIIP Badan Agribisnis, 1999). Ada indikasi bahwa penetapan tarif berdampak sangat kecil terhadap inflasi dan relatif tidak mengganggu stabilitas perekonomian nasional. Konsisten dengan penelitian Dawe

(1999) yang mengungkapkan bahwa bea masuk 25 persen tidak akan berdampak inflasi, sedangkan bea masuk 30 persen hanya menaikkan harga beras domestik 5 persen serta dampak inflasinya 0,32 persen.

Tabel 4. Simulasi Tarif Impor Beras Berdasarkan Harga Beras di Bangkok dan Nilai Tukar Rupiah Terhadap dollar AS

Kurs (Rp/US\$)	Harga FOB Bangkok (US\$/ton)		
	US\$ 165/ton	US\$ 180/ton	US\$ 200/ton
7500	1340 (105,2)	1279 (88,1)	1118 (69,3)
8000	1311 (92,4)	1182 (76,4)	1010 (58,7)
8500	1222 (81,1)	1085 (66,0)	903 (49,4)
9000	1133 (71,0)	988 (56,8)	795 (41,1)
11000	779 (39,9)	602 (28,3)	365 (15,4)

Keterangan: - FOB = CIF + 7,5% untuk biaya asuransi dan transportasi
 - Harga beras domestik setara Rp 2730/kg (harga dasar baru sesuai Inpres No.9/2002 dengan tingkat rendemen 63,2%)
 - Angka dalam kurung merupakan persentase dari tarif

Dampak Kebijakan Tarif Impor

Dalam regim *tariff barrier* (TB), tarif impor menjadi salah satu instrumen penting dalam perdagangan internasional. Tarif lebih transparan dan pemerintah memperoleh pendapatan dari kebijakan ini dibanding dengan monopoli impor (Sawit, 2001b). Akan tetapi monopoli impor lebih ampuh untuk membendung arus masuk beras ke pasar dalam negeri, karena dilakukan oleh satu lembaga sehingga mudah mengontrolnya. Sebaliknya bea masuk (tarif impor) belum tentu dapat menjamin berkurangnya impor karena negara kita adalah negara kepulauan dan aparat pelaksana di lapangan masih amat lemah sehingga mudah dihindangi KKN.

Tarif impor dapat digolongkan menjadi tiga jenis yaitu tarif spesifik, *ad valorem* dan campuran. Tarif spesifik ditetapkan misalnya sekian Rp per unit barang impor, sedangkan *ad valorem* ditentukan atas dasar persentase dari nilai impor. Tarif spesifik dapat mencegah importir nakal memanipulasi dokumen impor terutama permainan harga, namun tarif ini dinilai kurang “fair” karena terlepas dari nilai dan kualitas barang. Sementara itu, dalam pengenaan tarif *ad valorem* dibutuhkan adanya aparat yang kompeten dan jujur, karena jenis tarif ini membuka peluang untuk KKN. Harga beras amat bervariasi antara satu tempat dengan tempat lain walaupun dalam satu negara yang sama, demikian juga kualitas beras cukup beragam dengan harga yang berbeda. Dengan instrumen tarif spesifik tersebut, hanya mungkin importir nakal menipu petugas dengan cara memanipulasi angka jumlah impor beras seperti yang marak terjadi saat ini yaitu

banyak beras “sepanyol” atau separoh nyolong sehingga adanya variasi data impor antarinstansi. Dampak penerapan tarif impor beras terhadap distribusi pendapatan dapat dianalisis dengan pendekatan parsial ekuilibrium. Hasil kajian yang dilakukan Sawit (2001b), dengan asumsi bahwa permintaan total beras sebesar 35 juta ton tahun 2000 dan elastistas permintaan beras sebesar 0,3 disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Dampak Tarif Impor Terhadap Konsumen, Produsen, dan Penerimaan Pemerintah dan Kerugian Sosial Berbagai Tarif 25% - 50% (Rp milyar)

Uraian	Besarnya Tarif					
	25%	30%	35%	40%	45%	50%
Surplus Konsumen	-6.440	-9.571	-12.636	-15.635	-18.568	-21.436
Surplus Produsen	5.736	8.676	11.658	14.683	17.751	20.861
Penerimaan Pemerintah	489	409	113	-400	-1.130	-2.077
Biaya Sosial	-216	-486	-865	-1.352	-1.948	-2.652

Sumber : M. Husen Sawit, 2001b.

Pada Tabel 5 disajikan variasi tingkat kesejahteraan masyarakat pada berbagai tingkat tarif yang diberlakukan, yaitu mulai dari 25 persen sampai dengan 50 persen. Pada tarif 30 persen, maka surplus produsen meningkat menjadi Rp 8,7 triliun dan pendapatan pemerintah sebesar Rp 409 milyar. Sedangkan konsumen telah dirugikan sebesar 9,6 triliun dan biaya sosial mencapai Rp 486 milyar. Penerimaan pemerintah tertinggi dicapai pada tingkat tarif 25 persen, dan kemudian negatif mulai tingkat tarif 40 persen. Pendapatan pemerintah dapat negatif manakala harga beras dalam negeri terlalu tinggi yaitu berada di atas titik ekuilibrium, sehingga permintaan beras menurun, sedangkan produksi beras dalam negeri meningkat, dimana pada kondisi ini impor beras terhenti sama sekali. Dari aspek distribusi pendapatan, tampak bahwa pendapatan petani meningkat akibat adanya transfer pendapatan dari konsumen. Besarnya transfer pendapatan tersebut searah dengan besarnya tarif yang diberlakukan. Namun demikian, penerapan tarif impor yang terlalu tinggi dapat berdampak negatif terhadap efisiensi produksi padi dan konsumsi, serta sulit diimplementasikan di negara-negara kepulauan seperti Indonesia, di samping terutama karena masih lemahnya aparat pelaksana di lapangan (Sawit, 2001b).

DAYA SAING KOMODITAS BERAS INDONESIA DI PASAR DUNIA

Hasil pengolahan data sekunder struktur ongkos usahatani padi pada tahun 2001 yang dilengkapi dengan beberapa data sekunder lainnya dalam analisis ini dengan menggunakan PAM disajikan pada Tabel 6.

Tabel 6. Hasil Model Policy Analysis Matrix (PAM) pada Usahatani Padi, 2001 (Rp/ha)

Keterangan	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Input Tradable	Input Non Tradable	
Harga Privat	5.525.000	754.721	2.520.900	2.249.379
Harga Sosial	4.459.000	640.004	2.446.703	1.372.293
Dampak Kebijakan	1.066.000	114.717	74.197	877.086

Sumber: data struktur ongkos usahatani padi sawah 2001, (diolah)

Hasil analisis menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dalam memproduksi beras, yang ditunjukkan oleh nilai DRCR < 1 (0,6407). Nilai DRCR ini juga menunjukkan bahwa biaya memproduksi beras di Indonesia hanya sebesar 64,07 persen dari biaya impor, sehingga jika pemenuhan permintaan beras itu dilakukan dari produksi dalam negeri akan mampu menghemat devisa sebesar 35,93 persen dari besarnya biaya impor yang diperlukan.

Dalam produksi beras, kebijakan tarif impor dan harga dasar yang ditetapkan pemerintah menyebabkan penerimaan produsen beras sekitar 23,91 persen lebih tinggi dari seharusnya diterima (NPCO = 1,2391), artinya kebijakan ini telah menyebabkan terjadi transfer pendapatan dari konsumen ke produsen sebesar 23,91 persen. Namun demikian di sisi input, tampaknya dengan dihapuskannya kebijakan subsidi pupuk dan pestisida menyebabkan harga input yang harus dibayar petani lebih mahal sekitar 17,91 persen dari seharusnya (NPCI = 1,1791). Secara akumulatif sebenarnya tingkat proteksi efektif yang diterima petani 24,90 persen (EPC = 1,2490), sehingga dampak kebijakan output dan input yang diberlakukan pemerintah menyebabkan nilai tambah yang diterima petani sekitar 24,90 persen lebih tinggi dibandingkan tanpa adanya kebijakan.

Pada kondisi di atas jika dikaitkan dengan nilai EPC menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah yang diberlakukan memberikan insentif bagi petani padi/beras untuk memproduksi. Akan tetapi kalau dikaitkan dengan kebijakan harga dasar yang ditetapkan pemerintah pada tahun 2001 yang setara dengan Rp 2.370/kg beras dan tarif impor spesifik sebesar Rp 430/kg (setara 30% *ad valorem*), terlihat bahwa kedua kebijakan tersebut belum bisa berjalan dengan efektif karena proteksi efektif (EPC) atau tingkat proteksi nominal output (NPCO) yang diterima petani masih lebih kecil dari tarif impor yang diberlakukan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dengan mudah penyebabnya yaitu karena adanya praktek tidak jujur atau terjadinya “moral hazard” pada para pelaku pasar (importir) dan aparat bea cukai di pelabuhan, sehingga berdampak pada rendahnya harga yang diterima petani.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

1. Dalam sektor pertanian termasuk komoditas beras, dengan diberlakukannya perdagangan bebas di satu sisi merupakan peluang dan di sisi lain sekaligus juga merupakan tantangan. Adalah suatu langkah yang tepat jika kebijakan pemerintah diupayakan untuk memacu produk-produk yang memang mempunyai keunggulan komparatif atau daya saing dalam pasar bebas.
2. Dari beberapa pengalaman menunjukkan bahwa komoditas beras masih mempunyai peranan yang strategis baik sebagai komoditas politis maupun ekonomi. Implikasinya adalah diperlukan adanya upaya penyediaan pangan (beras) yang diikuti dengan pendistribusian yang memadai.
3. Dari hasil kajian ini dan didukung oleh beberapa kajian sebelumnya menunjukkan bahwa sebenarnya Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dalam memproduksi beras, yang dicirikan oleh nilai DRCR = 0,6407. Memacu produksi dalam negeri tampaknya masih merupakan pilihan yang kondusif karena di samping mampu menghemat devisa negara, juga sekaligus dapat mengurangi ketergantungan Indonesia pada pasar beras dunia yang bersifat tipis (*thin market*), yaitu hanya sebesar 4-5 persen dari total produksi dunia.
4. Kebijakan harga dasar yang ditetapkan pemerintah dalam memperbaiki tingkat harga yang diterima petani setelah tahun 1999 relatif kurang efektif dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Kondisi ini disebabkan harga dasar yang ditetapkan pemerintah jauh di atas harga paritas impor, sehingga menyebabkan membanjirnya beras impor yang masuk Indonesia. Untuk mencegahnya pemerintah mulai tahun 2000 memberlakukan tarif impor spesifik sebesar Rp 430/kg (setara 30% *ad valorem*). Dalam kenyataannya kebijakan tarif ini juga kurang efektif, karena adanya perbedaan harga yang cukup menarik sebesar tarif tersebut sehingga mengundang munculnya penyelundupan-penyelundupan, manipulasi dokumen dan KKN. Indonesia yang merupakan negara kepulauan serta angkatan laut yang masih lemah turut mendukung terjadinya hal ini.
5. Kebijakan harga dasar baru yang ditetapkan pemerintah yang dituangkan dalam Inpres No.9/2002 dengan harga beras setara Rp 2730/kg dan efektif berlaku mulai 1 Januari 2003 tampak juga semakin sulit untuk diimplementasikan. Agar kebijakan harga tersebut efektif maka sebaiknya diikuti dengan penetapan tarif impor sebesar Rp 988/kg (setara 56,8% *ad valorem*). Implikasi lebih lanjut adalah agar tarif impor tersebut efektif maka pemerintah harus mampu memperbaiki kinerja dari aparat bea cukai dan memperkuat sistem pengamanan pada angkatan laut.
6. Kebijakan tarif impor telah berdampak terhadap distribusi pendapatan di antara pelaku pasar. Berkurangnya surplus konsumen, meningkatnya surplus produsen, serta adanya kerugian sosial (akibat terjadinya inefisiensi produksi

dan inefisiensi ekonomi) seiring dengan besarnya tingkat tarif yang diberlakukan. Akan tetapi untuk penerimaan pemerintah akan meningkat seiring dengan meningkatnya tarif yang diberlakukan, dan setelah mencapai *equilibrium* akan mengalami penurunan dan berlawanan arah dengan kenaikan tarif. Secara umum dapat dilihat, kebijakan tarif impor telah mengurangi kesejahteraan masyarakat. Agar komoditas beras tetap mempunyai daya saing maka efisiensi biaya produksi perlu ditingkatkan sehingga besarnya tarif impor berangsur-angsur bisa dikurangi sampai titik nol, dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal bisa tercapai.

7. Hasil *Policy Analysis Matrix* (PAM) selain menunjukkan Indonesia mempunyai keunggulan komparatif dalam memproduksi beras, juga memperlihatkan bahwa kebijakan pemerintah yang diberlakukan memberikan insentif bagi petani padi/beras untuk berproduksi ($EPC > 1$). Akan tetapi kalau dikaitkan dengan kebijakan harga dasar yang ditetapkan pemerintah pada tahun 2001 yang setara dengan Rp 2.370/kg beras dan tarif impor spesifik sebesar Rp 430/kg (setara 30% *ad valorem*), terlihat bahwa kedua kebijakan tersebut belum bisa berjalan dengan efektif karena proteksi efektif (EPC) atau tingkat proteksi nominal output (NPCO) yang diterima petani masih lebih kecil dari tarif impor yang diberlakukan pemerintah. Hal ini disebabkan oleh adanya praktek tidak jujur atau terjadinya "*moral hazard*" pada para pelaku pasar (importir) dan aparat bea cukai di pelabuhan, sehingga berdampak pada rendahnya harga yang diterima petani.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. *Kebijaksanaan Beras dan Pangan Nasional: Pengalaman dari Orde Baru dan Orde Reformasi*, (edisi revisi dan diperluas), IPB Press. Bogor.
- Dawe, D. 1999. *The Future of The World Rice Market and Policy Options to Contract Rice Price Instability*. IRRI, 1999.
- Handewi S. 2001. *Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia*. Disertasi tidak dipublikasikan. Program Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor.
- Kariyasa, K. 2002. *Kinerja Kebijakan Harga Dasar Gabah dan Dampak Tarif Impor Terhadap Kesejahteraan Masyarakat*. Paper Kecil tugas Mata Kuliah Teori Harga pada Program Pascasarjana IPB. Bogor.
- _____. dan M.O. Adnyana. 2000. *Perumusan Kebijakan Harga Gabah dan Pupuk Dalam Era Pasar Bebas*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. Bogor
- Kompas. Jumat 3 Januari 2003. Inpres No.9/2002, HDG Rp 1.725 per Kg.
- Krugman P. R. and Obstfeld M. (2000). *Internasional Economics*. Addison-Wesley Publishing Company.

- Monke, E.A. and S.K. Pearson. 1989. *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- PPIP Badan Agribisnis. 1999. *Dampak Penerapan Bea Masuk Impor Beras Terhadap Pendapatan Petani*. Badan Agribisnis. Jakarta.
- Rachman, B., H. Malian, Sri Hery dan K. Kariyasa. 2001. *Dinamika dan Prospek Harga dan Perdagangan Komoditas Pertanian dalam Prosiding Perseptif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sawit M.H. 2001a. *Kebijakan Harga Beras: Periode Orba dan Reformasi*. *Dalam Bunga Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-UI Press. Jakarta.
- _____. 2001b. *Impor Beras dan Dampak Bea Masuk*. *Dalam Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. IPB Press. Bogor.
- Simatupang, P. dan N. Syafa'at. 1999. *Analisis Anjloknya Harga Komoditas Pertanian Selama Semester I - 1999*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Solahuddin, S. 1999. *Pembangunan Pertanian Era Reformasi*. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Sudaryanto, T. dan B. Rachman. 2000. *Arah Kebijakan Distribusi/Perdagangan Beras Dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. *Distribusi/Perdagangan Luar Negeri, Semiloka Perberasan, Ditjen Tanaman Pangan dan Hortikultura*, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Suryana A., S. Mardianto, dan M. Ikhsan. 2001. *Dinamika Kebijakan Perberasan Nasional: Sebuah Pengantar*. *Dalam Bungai Rampai Ekonomi Beras*. LPEM-UI Press. Jakarta.