

PRAKTEK SUBSIDI EKSPOR BERAS DI NEGARA LAIN: MUNGKINKAH DITERAPKAN DI INDONESIA?

Rice Export Subsidy Practiced by the Other Countries: May Indonesian Government Implement It?

M. Husein Sawit

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

Indonesia is believed to have the capability of producing quantities of rice exceeding the domestic consumption level. Excess production has a positive impact on strengthening food security due to the low risk of rice imports in which its price on world markets is unstable. On the other hand, excess production can suppress the domestic price of rice, reduce the incentive for producing farmers, and it results in a negative impact on sustainable increases in the national production of rice/unhusked rice (*gabah*). The export of rice is one solution. However, the competitiveness of rice is not always determined by surplus production but, generally, by the disparity between the price of domestic and imported rice. For example, whenever the government floor price (HPP) for rice/*gabah* is raised, the surplus production of medium-quality rice is not sufficiently competitive for export. The Jakarta FOB price for *IR III* and *medium-quality HPP* is far higher than the FOB export price for rice of similar quality such as Viet25 percent, Pak25 percent or Thai25 percent, especially after April 2009. The same situation is found with the price of *Setra* super/premium rice which is far higher than those of Viet5 percent and Thai White 100 percent, especially after July 2008. However, Indonesia has been able to compete in the market for aromatic rice types such as *Cianjur Kepala* since November 2008. In June 2009, for example, the price of Thai Fragrant rice was US\$917/ton, compared with a price of only US\$845/ton (FOB) for *Cianjur Kepala* rice. If the Bulog/government excess stock of rice, which is generally of medium quality, was exported to prevent a fall in the price of *gabah* as well as excessive stockpiles, then the government would need to consider an export subsidy of approximately US\$200/tonne. If rice exports reached 100,000 tones, for example, total export subsidies would cost approximately US\$20 million or around Rp.200 billion. It is possible that exporting rice is politically difficult for the DPR or the broad community. If we wish to lower the price of rice, why should we export it? Isn't it better for the people to subsidize the price? It appears that rice exports are not just an economic consideration.

Key words: *rice, production surplus, competitiveness, export subsidy*

ABSTRAK

Indonesia diperkirakan akan mampu memproduksi beras melebihi tingkat konsumsi DN (dalam negeri). Kelebihan produksi tsb berdampak positif terhadap penguatan ketahanan pangan melalui rendahnya risiko impor beras yang harganya di pasar dunia tidak stabil. Di pihak lain, kelebihan produksi dapat menekan harga beras DN,

mengurangi insentif petani produsen, sehingga akan berdampak negatif terhadap keberlanjutan kenaikan produksi gabah/beras nasional. Ekspor beras adalah salah satu solusinya. Namun, daya saing beras tidak selalu ditentukan oleh surplus produksi, umumnya ditentukan oleh disparitas harga beras DN vs LN (luar negeri). Manakala HPP (harga pembelian pemerintah) gabah/beras (kualitas medium) selalu dinaikkan misalnya, maka surplus produksi beras medium tidak cukup kompetitif untuk diekspor. Harga FOB Jakarta untuk beras IR III dan kualitas medium HPP jauh lebih tinggi dibandingkan dengan harga ekspor FOB dengan kualitas yang sepadan yaitu Viet25 persen, Pak25 persen atau Thai25 persen, khususnya setelah April 2009. Demikian juga harga beras super/premium Setra jauh lebih tinggi dari harga beras Viet5 persen dan Thai White 100 persen B, khususnya setelah Juli 2008. Namun, Indonesia mampu bersaing pada beras kualitas aromatik, seperti Cianjur Kepala setelah Nopember 2008. Pada Juni 2009 misalnya, harga Thai Fragrant USD 917/ton, bandingkan dengan harga beras Cianjur Kepala hanya USD 845/ton (FOB). Kalau Bulog/pemerintah kelebihan stok yang umumnya kualitas medium diekspor untuk mencegah penurunan harga gabah, serta eksese stok, maka pemerintah perlu mempertimbangkan subsidi ekspor sekitar USD 200/ton. Kalau ekspor beras mencapai 100 ribu ton misalnya, maka total subsidi ekspor menjadi sekitar USD 20 juta atau sekitar Rp 200 milyar. Mungkin subsidi ekspor beras diperkirakan sulit diterima DPR atau masyarakat luas. Kalau ingin memurahkan beras, mengapa harus diekspor, bukankah lebih baik disubsidi penduduk dalam negeri? Tampaknya, ekspor beras bukan sekedar perhitungan ekonomi.

Kata kunci : *beras, surplus produksi, daya saing, subsidi ekspor*

PENDAHULUAN

Seperti impor, ekspor suatu barang adalah lumrah dalam ekonomi terbuka. Hanya yang perlu diwaspadai adalah apakah ekspor tersebut melibatkan subsidi pemerintah atau tidak? Subsidi diberikan langsung melalui subsidi ekspor, atau tidak langsung melalui subsidi domestik yang akan berpengaruh tidak langsung terhadap daya saing produk yang akan diekspor tersebut. Pada dasarnya, kebijakan subsidi ekspor, terutama produk pertanian adalah jarang dipraktekkan di negara-negara berkembang (NB), tidak kecuali Indonesia. Yang banyak dipraktekkan pemerintah NB adalah mengenakan pajak ekspor terhadap produk pertanian, dengan berbagai alasan, misalnya meningkatkan penerimaan pemerintah atau membatasi laju ekspor produk tersebut, terutama produk primer agar tingkat harga input (produk primer tersebut) lebih murah guna mendukung agro-industri di dalam negeri (DN), atau agro-industri DN dapat memproduksi suatu produk pada tingkat harga yang lebih murah untuk kepentingan konsumen DN.

Timbul pertanyaan, mengapa pemerintahan suatu negara bersedia menempuh kebijakan subsidi ekspor, khususnya komoditas atau produk pangan? Ada beberapa penjelasan, diantaranya yang terpenting adalah: (i) agar produk eksportnya lebih mampu bersaing di pasar luar negeri (LN), sehingga dapat mendorong pengembangan agroindustri pangan DN, termasuk industri primer; (ii)

Menjaga agar stok publik yang dikuasai jangan terlalu berlebih, sehingga perlu diperbaharui (*replacing stock*). Kelebihan itu perlu dilempar ke pasar internasional, padahal harga jual stok komoditas tersebut tidak kompetitif di pasar dunia. Dengan strategi itu, maka lembaga penyimpanan stok dapat menyerap kembali pengadaan DN untuk memperbaharui stok dari produksi musim terakhir; (iii) Terjadi surplus produksi DN, yang kalau tidak diekspor akan menekan harga DN, sehingga hal itu akan memukul petani produsen. Padahal, harga komoditas/produk pangan tersebut tidak cukup kompetitif bersaing di pasar dunia.

Dengan kata lain, ekspor suatu komoditas/produk tidak selalu ditentukan oleh surplus produksi, umumnya lebih dominan ditentukan oleh disparitas antara harga DN dengan harga LN. Walaupun suatu negara surplus produksi, akan tetapi kalau harga komoditas/produk tersebut relatif tinggi, karena biaya produksinya yang tinggi, maka produk tersebut tidak mampu bersaing di pasar LN. Penetapan HPP untuk beras yang selalu dinaikkan hampir setiap tahun misalnya, akan berpengaruh negatif terhadap daya saing, apabila stok dari pengadaan DN tersebut untuk diekspor.

Tujuan makalah ini adalah: (i) menganalisis kebijakan ekspor beras di negara lain, dan berbagai bentuk subsidi ekspor; (ii) membandingkan harga ekspor FOB untuk berbagai jenis dan kualitas beras, serta (iii) membahas kemungkinan, serta sejumlah kesulitan kalau subsidi ekspor diterapkan di Indonesia.

PRAKTEK SUBSIDI EKSPOR

Subsidi ekspor adalah bantuan (*support*) pemerintah, yang akan berkontribusi secara finansial kepada produsen DN atau eksportir manakala mereka mengeksportir suatu komoditas/produk. Ekspor suatu komoditas/produk dapat didorong melalui subsidi tersebut, karena daya saingnya menjadi lebih tinggi. Berbagai bentuk subsidi ekspor, yaitu (i) tetap (*fixed*) per satuan produk ekspor, (ii) proporsional atau persentase terhadap volume atau nilai produk ekspor, dan (iii) subsidi variabel, berubah sesuai dengan jumlah atau nilai ekspor. Para eksportir atau produsen penerima subsidi ekspor tersebut akan lebih mampu bersaing dalam merebut pasar di LN. Subsidi ekspor berbalikan dengan pajak ekspor, yang mengurangi insentif dan menurunkan daya saing komoditas/produk yang akan diekspor.

Berbagai instrumen subsidi ekspor, diantaranya adalah: (i) subsidi kredit ekspor dalam bentuk bunga rendah, dan periode pembayarannya lebih lama, termasuk di dalamnya jaminan kredit atau asuransi kredit ekspor; (ii) penjualan atau pelepasan stok pada tingkat harga subsidi, sehingga harga jualnya lebih rendah dari harga DN, atau disebut juga harga *dumping*. Adapun selisih harga tersebut ditanggung oleh pemerintah; (iii) pemberian subsidi untuk mengurangi biaya pemasaran ekspor suatu produk, termasuk penanganan/perbaikan mutu dan

biaya pengolahan, dan biaya transpor dan pengiriman internasional; (iv) subsidi biaya transportasi dan pengiriman internal produk ekspor yang biayanya lebih rendah dibandingkan dengan pengiriman komoditas/produk lain di pasar DN.

Berikut ini adalah sejumlah contoh subsidi ekspor komoditas pangan, khususnya beras yang dilakukan sejumlah negara terpilih. India sering menerapkan subsidi ekspor untuk beras dalam bentuk *discount price*, menjual harga lebih murah di pasar LN. Tujuannya untuk mengurangi beban stok publik yang berlebihan atau penggantian stok publik¹ yang kalau tidak diekspor, maka lembaga parastatal, seperti *Food Corperation of India* akan menderita rugi yang jauh lebih besar. Hal yang sama, kadang-kadang ditempuh China. Disamping itu, India menerapkan juga *Minimum Export Price* (MEP) untuk kualitas beras tertentu, guna mencegah agar ekspor beras untuk jenis tersebut tidak berlebihan. Hal yang sama, kadang-kadang ditempuh oleh Vietnam.

Uni Eropa (UE) dan Amerika Serikat (AS) adalah negara yang dominan menggunakan instrumen subsidi ekspor untuk komoditas/produk pangan, termasuk beras. FAO (2006) melaporkan bahwa besarnya subsidi ekspor mencapai USD 3.092 juta pada 2002, atau 24 persen dari batasan (*ceiling*) WTO. UE berperan sekitar 90 persen dari total subsidi ekspor secara global, sedangkan Swiss (6%) dan AS (1%). Dalam tabel berikut diperlihatkan subsidi ekspor untuk sejumlah komoditas pangan terpilih. Subsidi ekspor untuk komoditas beras pada 2002 mencapai USD 21 juta, mengambil pangsa 0,3 persen dari total nilai perdagangan beras dunia.

Tabel 1. Subsidi Ekspor untuk Sejumlah Pangan Terpilih, dan Pangsa terhadap Nilai Perdagangan

Komoditas/produk	Estimasi pengeluaran subsidi 2002 (USD juta)	Pangsa perdagangan: 2001-2003 (%)
Gandum dan Terigu	134	0,9
Beras	21	0,3
Bijian besar (<i>coarse grains</i>)	158	1,3
Mentega dan minyak mentega	515	39,9
Susu skim bubuk	181	8,9
Gula	277	3,1
Keju	253	5,8
Produk susu lainnya	606	11,3
Daging (<i>bovine meat</i>)	279	2,5
Daging ayam	88	1,1
Lainnya	580	ta
Total	3.092	ta

Sumber: FAO (2006)

¹ Perlu dicatat bahwa stok publik di India mencapai sekitar 20 juta ton, sedangkan China mencapai sekitar 30 juta ton.

Subsidi ekspor yang paling besar diberikan kepada komoditas susu dan produk susu. Misalnya, subsidi mentega dan minyak mentega mencapai USD 515 juta, yang mengambil pangsa hampir 40 persen dari total nilai perdagangan dunia, sedangkan tepung susu skim (9%), keju (6%) dan produk susu lainnya (11%). Adapun negara tujuan ekspor untuk produk/komoditas yang memperoleh subsidi tersebut dari UE berubah dari waktu ke waktu, sesuai dengan situasi pasar domestik dan internasional (FAO, 2006).

Kredit ekspor juga berpengaruh terhadap daya saing untuk mensuplai produk ke negara tujuan. Itu mencakup subsidi bunga rendah dan periode pelunasannya lebih lama. Data tentang subsidi ekspor sulit diperoleh. Pada umumnya, NM yang banyak melakukan jenis subsidi ini adalah Australia, Kanada, UE, AS. Pada 1998 misalnya, total kredit ekspor mencapai USD 7.909 juta, atau hampir 4 persen melibatkan elemen subsidi dalam bentuk subsidi ekspor (Tabel 2). AS adalah salah satu negara yang paling besar melakukan subsidi kredit ekspor, yaitu hampir 7 persen dari total kredit ekspor yang besarnya USD 3.929 juta.

Tabel 2. Ekspor Kredit dan Elemen Subsidi, 1998

Negara	Kredit Ekspor USD Juta	Elemen Subsidi USD Juta	Subsidi dalam % terhadap nilai	
			Kredit Ekspor (%)	Ekspor Produk Pertanian (%)
Australia	1.553	5,1	0,3	0,0
Kanada	1.108	13,6	1,2	0,1
UE	1.254	23,8	1,9	0,0
AS	3.929	258	6,6	0,4
Lainnya	65	0,1	0,2	0,0
Total	7.909	300,6	3,6	0,2

Sumber: FAO (2006)

NM juga menempuh cara-cara lain untuk mengurangi suplai beras produksi DN, sehingga harga DN tidak tertekan, dan petani produsen tidak merugi, yaitu bantuan pangan (*food aid*) baik melalui lembaga multilateral WFP (World Food Programme) maupun bilateral. Mereka memberikan bantuan pangan secara cuma-cuma, atau dengan persyaratan yang ringan. Biasanya bantuan itu atas permintaan suatu NB² dalam kerangka mengatasi kelaparan, bencana alam, konflik sosial, pengungsian lokal dan lain-lain.

Bantuan pangan itu ternyata amat besar perannya terhadap NB, seperti yang diperlihatkan dalam Tabel 3. Bantuan pangan dominan pada komoditas

² Sering pula NM seperti AS menawarkan bantuan pangan secara aktif ke pemerintah NB, dengan berbagai iming-iming, kadang-kadang sedikit “memaksa”. Kalau tidak berhasil di tingkat Dirjen, lobi ke Menteri, ke Wapres, sampai ke Presiden, sehingga *food aid* itu diterima.

pangan seperti, biji-bijian besar, gandum dan terigu, serta beras. Dalam periode 2002-2003, bantuan beras mencapai 6 persen dari total volume impor beras yang dilakukan oleh NB. Diantara serealia, gandum/terigu adalah komoditas dominan dalam bantuan pangan untuk NB, mencapai sekitar 9 persen dari total volume impor.

Tabel 3. Bantuan Pangan dan Pangsa Impor Total NB untuk Pangan Terpilih, 2002-2003

Komoditas/produk	Food Aid 000 ton	Pangsa impor %
Total serealia	7713	7,2
Bijian2 kasar	1155	1,8
Gandum dan terigu	4435	9,4
Beras	1463	6
Kacang-kacangan (<i>pulses</i>)	444	16
Gula	80	0,4
Minyak sayur	428	2,4
Susu skim	91	tad
Daging dan produk daging	12	0,1

Sumber: FAO (2006)

Indonesia sering menerima bantuan pangan dengan bunga ringan (*soft loan*) untuk beras dan gandum/terigu dari AS dalam kerangka PL480, sejak awal pemerintahan Orba akhir 1960-an. Jepang sering juga memberi bantuan beras buat Indonesia, terakhir dalam kerangka mengurangi beban masyarakat yang menderita akibat kebanjiran di Jatim dan Jateng pada 2008. Jepang diharuskan membuka pasar berasnya dalam kerangka WTO. Agar beras impor itu tidak masuk ke pasar DN, yang akan berdampak negatif terhadap petani dan berpengaruh negatif terhadap politik DN, maka beras tersebut dire-ekspor dalam kerangka *food aid*, melalui WFP atau bantuan bilateral.

Dengan kata lain, bantuan pangan (*food aid*) bukanlah murni untuk membantu negara berkembang, tetapi yang lebih menonjol adalah pelepasan surplus produksi (*surplus disposal*). Produksi yang berlebih tersebut terjadi karena besarnya bantuan domestik yang diberikan kepada petani mereka, termasuk petani beras. Diperkirakan 79 persen pendapatan petani padi atau disebut juga PSE (*Producer Support Estimate*) di negara OECD berasal dari bantuan pemerintahnya, hanya 21 persen berasal dari pendapatan usahatani padi itu sendiri (Sawit, 2007). Semakin rendah harga beras atau pangan lainnya di pasar dunia, semakin aktif mereka menawarkan bantuan pangan. Sebaliknya, pada saat harga

beras/ pangan tinggi, mereka mengurangi atau menghentikan bantuan pangan, karena mereka dapat menjualnya ke pasar bebas dengan harga yang tinggi.

Ekspor beras dari negara eksportir utama seperti Thailand dan Vietnam³, diperkirakan juga melibatkan subsidi ekspor, namun nilainya ditaksir tidaklah terlalu besar. Pada umumnya, negara eksportir beras melakukan subsidi domestik, dengan berbagai cara, seperti subsidi pupuk, benih dan kredit. Hal itu dilakukan juga oleh Vietnam, India, Thailand, Pakistan, serta AS.

KEBIJAKAN EKSPOR BERAS

Pada 2009, pemerintah berkeinginan untuk mengekspor beras. Produksi beras naik cukup tinggi dalam 2 tahun terakhir, juga pada 2009. BPS meramalkan (ARAM II) bahwa produksi beras hampir 39,5 juta ton pada 2009. Produksi naik masing-masing 4,96 persen (2007), 5,55 persen (2008), dan 3,71 persen (2009). Pada 2008, pemerintah telah mendeklarasikan bahwa Indonesia telah mampu merebut kembali swasembada beras, mengulang apa yang pernah dicapai pada pertengahan 1980-an. Pada 2009, Indonesia diperkirakan akan kelebihan produksi beras DN, sehingga sebagian surplus produksi tersebut dianggap layak untuk diekspor. Surplus produksi beraslah yang sering dipakai sebagai alasan perlunya ekspor.

Berbagai pertemuan lintas departemen/lembaga telah dilakukan, sejumlah surat keputusan (SK) Mendag telah dikeluarkan. Dalam Permendag no.12/M-DAG/PER/4/2008 (April 2008) dijelaskan bahwa hanya Perum Bulog yang diizinkan ekspor beras kualitas patahan kurang dari 5 persen, atau kualitas 5-25 persen, dan Bulog ditunjuk sebagai eksportir tunggal. Hal itu memang layak karena Bulog adalah STE (*State Trading Enterprise*) yang telah terdaftar di WTO⁴, disamping itu pemerintah akan lebih efektif dalam mengelola ekspor yang dilakukan Bulog dibandingkan swasta. Sama seperti impor beras, pemerintah ternyata lebih efektif dalam mengelola impor beras, manakala hal itu dikelola oleh Bulog sejak 2007.

Dalam perjalanannya, ternyata ketentuan itu belum bulat diterima oleh departemen lain, terutama Deptan⁵. Deptan berpendapat bahwa program beras

³ Pemerintah Vietnam pada 2000 meminta Vinafood II untuk membeli beras pada harga pasar, dengan menyediakan dana tanpa bunga oleh pemerintah dalam kerangka promosi ekspor. Dong K. Son dan Trans C. Thang (2008) menaksir dana untuk itu sekitar USD 2,4 juta. Mereka juga melaporkan bahwa Vinafood II mengeskpor beras pada harga diskon (*discount price*).

⁴ Lihat Husein Sawit (2005) tentang notifikasi Bulog sebagai STE di WTO

⁵ Sebagai lembaga yang menyaring dan penentu kriteria sebuah perusahaan mendapat hak ekspor. Setelah tersaring, selanjutnya diserahkan ke Depdag untuk mendapatkan legalitasnya.

sertifikat organik atau jaminan mutu, tersedianya beras unggul lokal seperti Kaltim, atau beras unggul lain, seperti beras merah dan beras hitam, yang telah punya pasar ekspor atau berpeluang untuk diekspor. Dalam kerangka itulah maka swasta perlu dilibatkan untuk mengespor beras, khususnya untuk jenis seperti yang telah disebutkan di atas. Tampaknya, argumentasi tersebut belum dikuatkan oleh data kuantitatif tentang volume dan penyebarannya, serta negara tujuan ekspor. Apakah benar pasar untuk jenis beras tersebut telah tersedia dan berapa kira-kira pangsa pasarnya? Belum lagi, pertanyaan sekitar sertifikasi beras organik, apakah itu mengacu ke standar internasional, atau ke standar negara tertentu. Jepang misalnya, menerapkan sertifikasi beras organik yang berbeda kriterianya dengan EU. Tanpa memahami hal itu, diperkirakan Indonesia akan kesulitan dalam menembus pasar ekspor, terutama beras khusus, seperti yang telah disebutkan di atas.

Para petani kita sering mengklaim bahwa mereka telah memproduksi beras organik, karena mereka tidak menggunakan pupuk kimia atau pestisida. Itu ternyata tidak cukup, mengingat air irigasi mengalir dari satu petak sawah ke petak sawah lainnya, yang mungkin sebagian mereka masih menggunakan pupuk kimia dan lain-lain. Demikian juga, petak sawah yang bertingkat, sehingga petani yang berada di atasnya menggunakan pupuk kimia, akan berdampak pada petak sawah di bawahnya yang melaksanakan padi organik.

Akhirnya Permendag itu direvisi, dan dikeluarkanlah belit baru seperti yang tertuang dalam Permendag no.13/M-DAG/PER/3/2009 pada Maret 2009. BUMN dan BUMD, serta swasta diizinkan untuk ekspor beras dengan kualitas patahan (*broken*) kurang 5 persen. Bulog hanya diizinkan ekspor beras pada kualitas patahan 5-25 persen. Atas dasar itulah, maka pemerintah mengizinkan 8 perusahaan swasta⁶ untuk melaksanakannya, disamping tentunya Bulog. Demikian juga, ekspor diizinkan hanya pada kualitas super dan aromatik serta beras khusus (organik). Namun sayangnya maksud untuk ekspor beras Indonesia belum sepenuhnya terwujud.

Sampai pertengahan Juni 2009 dilaporkan bahwa ekspor beras baru terealisasi 2.000 ton dari target sebesar 100 ribu ton. Kecuali beras organik, pemerintah tidak memperpanjang izin ekspor beras, yang telah berakhir sampai dengan akhir Juni 2009 (Suara Pembaharuan, 16 Juni 2009). Hal ini tentu terkait dengan musim panen padi, karena mulai Juli telah memasuki musim kering, yang sisa panen padi tidak sampai separohnya dari produksi tahunan. Akhirnya hanya 3 dari 8 perusahaan yang mampu merealisasikan ekspor yaitu PT Alam Makmur Sembada, sebanyak 1.200 ton dengan negara tujuan Turki, Timur Tengah dan

⁶ Diantaranya adalah PT Padi Unggul Indonesia, PT Alam Makmur Sembada, PT. Bangun Citra Mandiri Tama, PT. Jatisari Sri Rejeki, PT. Jayamas, Insan Sentosa Prima, PT. Sinar Balango Prima, sebagai penghasil beras wangi; sedangkan dua perusahaan beras organik adalah: PT. Makrifat Mulya Perkasa, dan PT. Bloom Agro (Republika, tgl 7 Mei 2009).

Selandia Baru. PT Padi Unggul Persada sebanyak 200 ton dengan negara tujuan Puerto Rico dan PT Jatisari Sri Rejeki sebanyak sekitar 45 ton untuk tujuan Kenya dan Afrika lainnya (Priyono, 2009b).

Priyono (2009b) menilai minimnya realisasi ekspor beras disebabkan oleh 3 masalah utama yaitu kualitas, prosedur dan waktu ekspor. Tampaknya Indonesia mampu memenuhi syarat butir patahan (*broken*) dan derajat sosoh (*milling degree*) yaitu setelah dilakukan *grading* dan *polishing* beras asalan, namun sulit memenuhi kemurnian varietas. Beras dominan yang diekspor tersebut adalah veritas *short grain*, jenis Muncul. Namun jenis beras tersebut tercampur dengan beras kualitas lain (IR dan Ciherang), yang melebihi ketentuan kesepakatan (2-6%). Walaupun dilakukan sortasi dengan alat yang ada yaitu *length grader* ternyata tidak efektif. Disamping itu, alat proses yang sama dipakai untuk varietas lain, tanpa dibersihkan, sehingga sisa dalam peralatan, terutama pada Silo/*Bin* dan *Conveyor/Elevator*). Prosedur juga kurang dipatuhi oleh surveyor walau mereka berafiliasi dengan surveyor tingkat internasional, sehingga harus dibongkar ulang, karena belum selesai analisa kualitas beras yang diekspor. Para eksportir juga belum berdisiplin dalam melakukan persyaratan ekspor, karena persyaratan amat ketat, tidak sebanding dengan ketentuan PIBC (Pasar Induk Beras Cipinang) Jakarta. Waktu yang tersedia untuk ekspor amat terbatas, hanya 2 bulan sejak izin ekspor sampai batas akhir izin ekspor sampai dengan 30 Juni 2009. Itu waktu amat singkat, karena mereka memakai kapal *feeder* pengangkut kontainer yang sulit dikontrol waktunya, disamping singkatnya waktu pengapalan.

Beragam Kualitas dan Rasa

Harga beras di LN tidak saja ditentukan oleh kualitas, terutama patahan: 0 persen (beras utuh atau sering juga disebut 100%B) sampai patahan 25 persen; tetapi juga rasa (pera atau pulen); aroma (aromatik atau tanpa aroma); penampilan/bentuk (*long, medium, dan short grain*); beras khusus (beras organik, beras ketan), dan sebagainya. Priyono (2009a) menyebutkan bahwa harga beras Vietnam selalu lebih murah dibandingkan dengan Thailand pada kualitas yang sama misalnya patahan 25 persen. Beras Vietnam umumnya pera, sebaliknya Thailand pulen.

Para konsumen, terutama konsumen menengah ke atas akan memilih beras sesuai dengan preferensinya, berani membayar lebih mahal asalkan mendapatkan beras sesuai yang memenuhi selera. Dapat dilihat sebagai contoh di Malaysia, bagaimana konsumen dimudahkan dalam memilih beras sesuai dengan preferensi konsumen.

BERNAS, Bulognya Malaysia telah lama memproduksi beragam jenis beras, dengan membedakan 4 warna, yaitu: (i) **Warna Ungu** adalah beras putih lokal. Mereknya pun beragam, misalnya Aminah: beras tempatan; Beras Super: special tempatan; (ii) **Warna Biru** adalah beras putih impor; (iii) **Warna Merah** adalah beras aromatik asli. Merek dagangnya antara lain Beras Siam Wangi, Pearl

Wangi Special; dan (iv) **Warna Oranye** adalah beras khusus, misalnya basmati, herbal Ponni, ketan, beras pecah kulit (*brown rice*). Mereknya juga beragam, seperti Beras Maharani, Beras Pulut; Beras Ikhlas Budi: basmati dan sebagainya.

Bulog belum mengarah ke sana, kecuali sejumlah swasta yang telah memproduksi berbagai jenis beras, misalnya PT Alam Makmur Sembada. Penggilingan modern yang jumlahnya sedikit itulah yang telah menguasai beras berkualitas dengan beragam mutu, rasa, aroma, beras merah yang rendah kalori dan tinggi serat di berbagai pasar swalayan di kota-kota besar di Indonesia. Oleh karena itu, ekspor beras Indonesia akan berhadapan tidak saja dengan harga antar kualitas, antar aroma, antar negara pengimpor, antar merek dagang yang selama ini telah menguasai pasar negara importir, terutama di negara kaya, seperti Malaysia, Brunei, Jepang, Korsel, Iran dan sebagainya.

Negara kaya, umumnya mengimpor beras kualitas tinggi, dengan berbagai jenis beras, seperti yang telah disebutkan di atas. Mereka umumnya, rewel tentang hal itu. Mereka berani membayar pada tingkat harga yang lebih mahal, asalkan memperoleh jenis/kualitas/jumlah, ketepatan waktu kedatangannya. Brunei Darussalam misalnya, tidak menguasai stok cadangan beras publik yang terlalu banyak di DN. Mereka mengandalkan impor beras dari Thailand dalam jumlah dan ketepatan waktu *delivery* yang telah disepakati, umumnya setiap 3 bulanan. Kalau Thailand tidak mampu memenuhinya, maka Brunei akan mencari suplai beras dari negara lain, atau didenda. Para eksportir manapun pasti akan mempertahankan perjanjian tersebut, kalau tidak maka akan hilang pasar eksportnya. Para eksportir kita, memang belum banyak pengalaman tentang hal itu, namun tidak berarti mereka tidak memahaminya. Mereka juga punya jaringan dengan swasta dari berbagai negara eksportir, semisal di Thailand dan Vietnam.

Daya Saing Ekspor

Berikutnya adalah perbandingan daya saing beras Indonesia, terutama harga dengan memperhatikan berbagai jenis (medium, super atau aromatik) dan kualitas beras (patahan 0%, 5% dan 25%) pada tingkat harga ekspor FOB. Kualitas IR III dan medium HPP yang telah dikoreksi dengan sejumlah biaya tambahan yang ditaksir mencapai 15 persen, seperti untuk pemrosesan kembali, pengepakan, pengangkutan sampai pelabuhan atau harga ekspor FOB Jakarta⁷. Hasil akhir dari koreksi harga tersebut diringkas dalam Tabel 4 berikut.

Pada dasarnya, kalau melihat perbedaan harga, maka beras kualitas medium produksi Indonesia akan kalah bersaing dengan kualitas yang sama dihasilkan oleh Vietnam, Thailand atau Pakistan. Dalam Tabel 4 berikut

⁷ Alasan diperlukan pemrosesan kembali (*regrading/repacking* dan lain-lain), karena kualitas IR III, Setra, Cianjur Kepala dan lain-lain di PIBC adalah amat beragam, tanpa mengacu ke standar kualitas yang sama, walau berasal dari wilayah atau penggilingan padi yang sama. Demikian juga, pengepakan tidak untuk kualitas ekspor.

diperlihatkan bahwa IR III dan kualitas medium HPP, harga tingkat FOB Jakarta jauh lebih tinggi dibandingkan dengan harga ekspor FOB dengan kualitas yang sama yaitu Viet25 persen, Pak25 persen atau Thai25 persen, khususnya setelah April 2009.

Tabel 4. Harga Ekspor Beras: Bangkok, Vietnam dan Pakistan, serta Jakarta (USD/Ton FOB)¹⁾

Tahun/bulan	Thai 25%	Viet 25%	Pak 25%	IR III ²⁾	Medium (HPP) ³⁾
2008					
Januari	368	357	369	588	489
Februari	455	430	388	587	501
Maret	540	555	488	554	501
April	787	755	641	543	537
Mei	869	663	723	572	532
Juni	764	791	700	581	532
Juli	715	739	620	590	540
Agustus	658	548	508	598	540
September	626	489	472	591	529
Oktober	538	431	400	549	492
Nopember	464	352	342	468	422
Desesember	454	323	330	488	437
2009					
Januari	471	360	342	505	474
Februari	480	393	353	482	446
Maret	488	400	350	471	446
April	473	400	360	505	480
Mei	445	377	360	531	509
Juni	455	365	340	545	518

Sumber: FAO Rice Price Update, June 2009. Sedangkan PIBC diperoleh dari kompilasi data oleh Bulog.

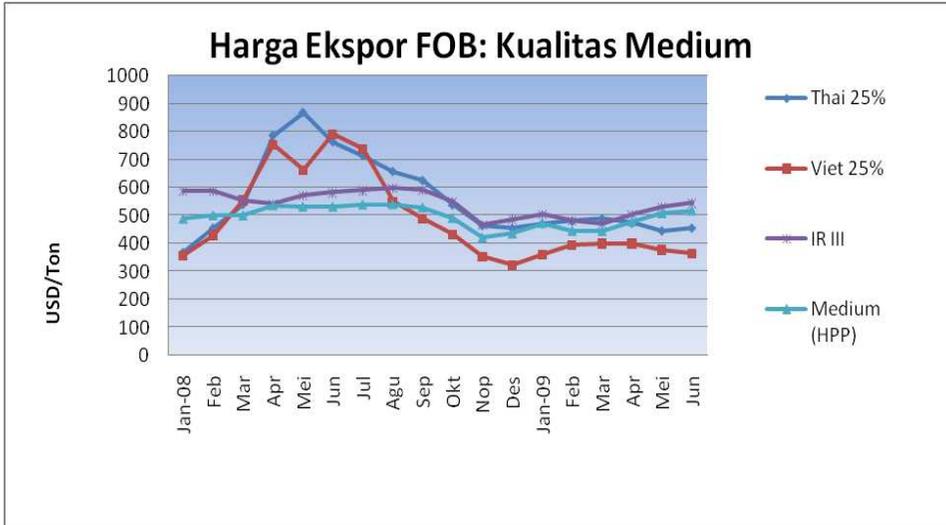
Keterangan:

- 1) Diambil kualitas IR III dan Medium HPP setara dengan Viet25 persen, Thai25 persen atau Pak25 persen
- 2) Harga PIBC ditambah dengan 15 persen untuk pemerosesan kembali, pengepakan, pengangkutan ke pelabuhan
- 3) Harga HPP yg ditetapkan pemerintah ditambah 15 persen untuk keperluan seperti no.2

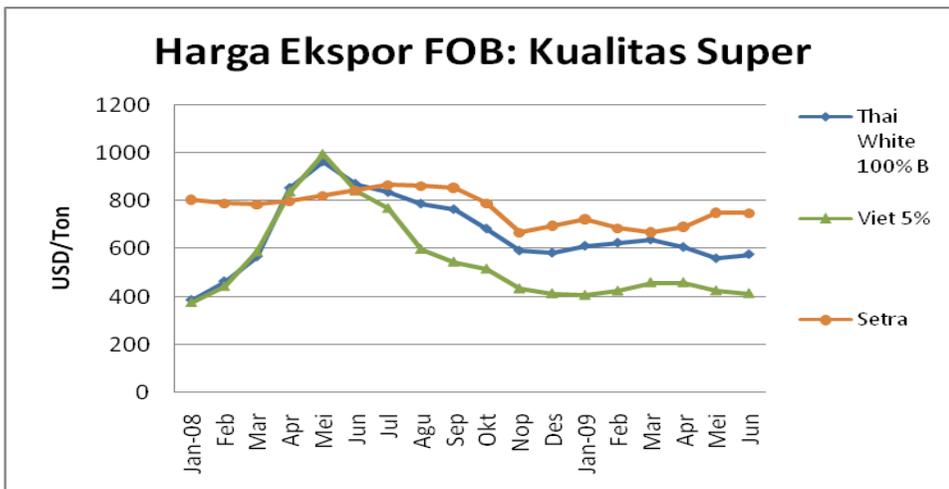
Harga beras kualitas medium, misalnya Juni 2009 untuk IR III atau medium HPP masing-masing USD 545 dan USD 518/ton, bandingkan dengan kualitas yang sama di pasar LN berkisar dari terendah USD 340/ton sampai dengan tertinggi USD 455/ton. Beras Indonesia hanya mampu berkompetisi pada saat krisis harga beras di pasar global April-Juli 2008, yang harga beras di pasar LN jauh berada di atas tingkat harga beras Indonesia, yaitu USD 620-869/ton bandingkan dengan Indonesia hanya USD 532-590/ton. Akan tetapi, sejak Nopember 2008, harga beras kualitas medium Indonesia telah jauh lebih tinggi dibandingkan dengan harga beras dengan kualitas yang sama di LN, seperti yang diperlihatkan juga dalam Grafik berikut.

PRAKTEK SUBSIDI EKSPOR BERAS DI NEGARA LAIN: MUNGKINKAH DITERAPKAN DI INDONESIA?

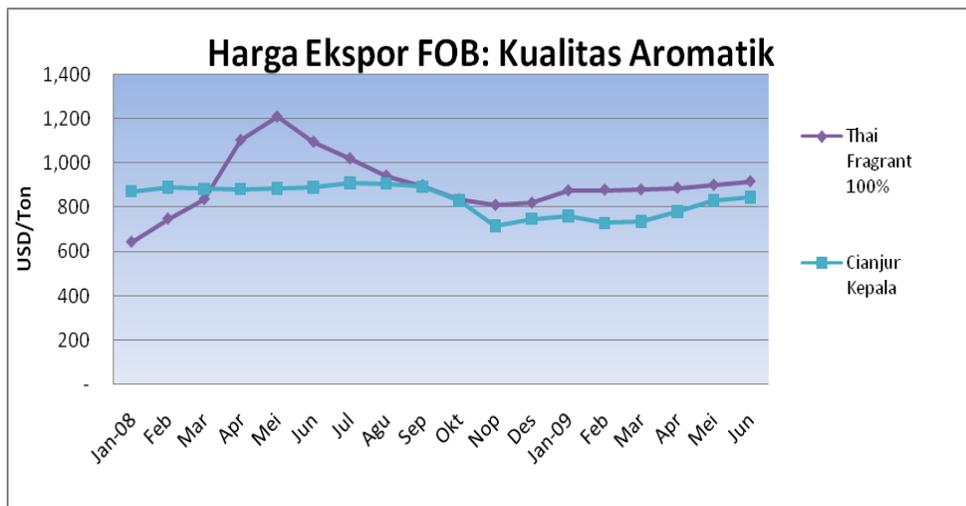
M. Husein Sawit



Dengan metoda yang sama, dibandingkan juga perbedaan harga kualitas super/premium pada tingkat harga ekspor FOB. Beras Setra setelah diolah kembali/regrading/rebaging dll diperkirakan akan setara dengan Viet5 persen dan Thai White 100 persen B (beras utuh tanpa patahan). Terungkap bahwa tingkat harga beras Setra masih jauh lebih tinggi dari harga beras super/premium Viet5 persen dan Thai White 100 persen B (Tabel 5, kolom 6 vs kolom 2 dan 3), khususnya setelah Juli 2008, setelah krisis beras global mereda. Artinya, Indonesia juga tidak mampu bersaing pada kelompok kualitas ini. Harga beras super kita jauh lebih tinggi, bahkan lebih tinggi dari harga beras putih Thai (beras utuh), seperti yang diringkas dalam Grafik berikut.



Kemungkinan lain adalah membandingkan beras aromatik Thai Frag 100 persen (beras aromatik utuh) dibandingkan dengan harga beras Cianjur Kepala yang telah diolah kembali seperti yang dibahas sebelumnya. Hasilnya memperlihatkan bahwa harga beras kualitas Cianjur Kepala jauh lebih rendah daripada harga Thai Fragrant (Tabel 5, kolom 4 vs kolom 5), khususnya setelah Nopember 2008. Pada Juni 2009 misalnya, harga Thai Frag setinggi USD 917/ton, bandingkan dengan harga beras Cianjur Kepala hanya USD 845/ton (FOB), lihat juga ringkasan disparitas harga dalam Grafik berikut. Pada kualitas inilah Indonesia berpotensi bersaing dalam merebut pasar ekspor.



Perlu dicatat bahwa perbandingan harga belumlah cukup, perlu juga dipahami jenis berasnya. Thai Fragrant adalah beras utuh jenis *long grain* yang sudah punya penggemarnya, sedangkan beras Cianjur walau sama-sama pulen adalah *medium grain* yang belum banyak dikenal di pasar dunia (Priyono 2009a). Kalaupun dikenal, harganya biasanya lebih rendah dan peminatnya mungkin tidak sebanyak beras *long grain*.

Seperti produk lainnya, ekspor beras haruslah dipahami seperti yang telah disebutkan sebelumnya, tidak hanya harga, kualitas, jenis beras, tetapi juga selera konsumen. Itu semuanya akan mempengaruhi negara tujuan ekspor beras kita. Dalam kaitan dengan itulah maka, ekspor beras seharusnya disiapkan dengan baik dan direncanakan dengan matang. Kita perlu menyiapkan suplai beras yang kontinu dan kualitas yang terjaga. Kalau kita mengekspor kualitas bagus seperti, super/aromatik/kualitas khusus yang tanpa patahan⁸, maka sasaran ekspor beras

⁸ Dipilih kualitas tersebut, karena itu tidak mengganggu ketahanan pangan DN, serta harganya relatif bersaing.

kita adalah ke NM dan kaya. Mereka pada umumnya amat rewel dengan kualitas dan kontinuitas suplainya.

Tabel 5. Harga Ekspor Beras: Bangkok, Vietnam, Jakarta (USD/Ton, FOB)¹⁾

Tahun/bulan	Thai White 100% B Second	Viet 5%	Thai Fragrant 100%	Cianjur Kepala	Setra
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2008					
Januari	385	377	643	872	806
Februari	463	444	748	890	791
Maret	567	588	837	883	786
April	853	838	1,104	881	800
Mei	963	996	1,210	884	822
Juni	870	843	1,096	889	845
Juli	835	770	1,021	910	867
Agustus	787	599	943	907	862
September	764	546	899	893	856
Oktober	683	517	835	832	791
Nopember	591	434	810	717	670
Desesember	582	414	820	749	698
2009					
Januari	611	407	876	762	726
Februari	624	425	879	730	688
Maret	637	460	880	738	671
April	606	460	888	782	694
Mei	559	426	901	830	752
Juni	576	415	917	845	750

Sumber: FAO Rice Price Update, June 2009, dan harga PIBC dikumpulkan oleh Bulog

Keterangan: 1) Diambil kualitas Cianjur Kepala setara Thai100 persen B atau Thai Fragrant; dan Setra setara Viet5 persen

2) Harga PIBC ditambah dengan 15 persen untuk pemerosesan kembali, pengepakan, pengangkutan ke pelabuhan

Salah satu kelemahan mendasar kita dalam produksi beras berkualitas adalah Indonesia sedikit memiliki penggilingan padi modern, yang mampu menghasilkan kualitas standar ekspor, apalagi beras utuh aromatik. Total penggilingan modern ditaksir hanya 5 persen dari total kapasitas giling padi yang ada. Lain halnya, kalau tujuan ekspor kita ke Timor Timur atau NB lainnya di Afrika, yang tidak terlalu rewel dengan kualitas, namun kelemahannya mereka sering kesulitan devisa.

Kebijakan perdagangan juga dapat menjadi pendorong atau penghambat ekspor. Apabila kebijakan ekspor beras hanya berlaku jangka pendek dan *ad hoc*, maka semakin rendah pula minat para pelaku usaha untuk mengeksplorasi pasar ekspor dan investasi perbaikan kualitas beras di DN. Perlu dipahami bahwa para pelaku usaha yang ingin mengekspor beras dengan kualitas bermutu dan

menawarkan suatu jenis beras aromatik yang rasanya lain, atau beras medium berkualitas dengan rasa yang pulen dan sebagainya. Mereka tentu harus menyiapkan berbagai sarana, investasi, dan target pemasaran, disamping suplai bahan bakunya, produksi gabah dari benih yang berkualitas yang sesuai dengan mutu/aroma beras yang diinginkan. Tantangan buat pemerintah adalah bagaimana merancang kebijakan ekspor beras yang berjangka panjang, serta kebijakan modernisasi penggilingan padi yang mampu menghasilkan beras berkualitas dan mendorong petani agar menghasilkan gabah berkualitas yang berasal dari benih yang berkualitas pula.

PILIHAN INDONESIA

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, pada umumnya harga beras DN tetap masih jauh lebih tinggi dibandingkan dengan beras Thailand, apalagi untuk beras kualitas medium. Dalam kaitan dengan itulah, maka kebijakan subsidi ekspor diperlukan, kalau Indonesia ingin masuk dan dapat bersaing di pasar ekspor, setidaknya-tidaknya dalam jangka beberapa tahun mendatang.

Subsidi ekspor beras dapat ditempuh dengan beberapa alternatif bentuk subsidi, yaitu subsidi melalui swasta atau Bulog. Masing-masing punya kekuatan dan kelemahannya, seperti yang akan di bahas berikut ini.

Pertama, pemerintah memberikan subsidi ekspor kepada swasta untuk ekspor beras. Katakanlah subsidi itu berbentuk **subsidi bunga kredit ekspor**. Diperkirakan ada dua kesulitan yang akan dihadapi dalam pelaksanaannya: (i) pemerintah belum menganggarkan dana subsidi bunga ekspor dalam APBN 2009; atau (ii) jika pemerintah mampu menyediakan anggarannya, akan tetapi “beranikah” pemerintah mengambil risiko memberi subsidi ke swasta? Pasti reaksi publik amat negatif, dan DPR diperkirakan tidak akan setuju.

Kedua, Bulog memperoleh **subsidi kredit ekspor**, untuk ekspor beras kualitas super/aromatik/beras khusus⁹. Dengan *privilege* itu, maka Bulog dengan mudah dapat menggalang kerjasama dengan pihak swasta. Namun, Bulog harus meyakinkan publik bahwa dengan ekspor tersebut akan berdampak positif untuk mendorong pengembangan industri penggilingan DN, dan petani produsen tentunya. Walaupun Bulog mampu menunjukkan hal itu, namun kesulitannya tetap ada, terutama dukungan dari departemen teknis, khususnya Deptan dan Depkeu. Tambahan lagi, kalau kebijakan ini mau ditempuh, dan berlaku jangka pendek (*ad hoc*), maka hal itu tetap saja tidak berdampak terhadap pengembangan/modernisasi industri penggilingan DN dan mendorong petani untuk menghasilkan gabah bermutu.

⁹ Dalam Permendag no.13/2009, Bulog hanya diizinkan ekspor beras patahan 5-25 persen.

Ketiga, Bulog diberikan subsidi ekspor oleh pemerintah. Bulog akan mengeskor beras medium dengan *discount price*. Kalau itu ya, maka Bulog perlu memperlihatkan bahwa stok telah berlebih dan kapasitas gudang telah terlampaui. Hal ini akan terjadi manakala target pengadaan mampu mencapai 3,8 juta ton, dan penyaluran Raskin akan menurun tahun depan, sehingga stok awal 2010 menjadi tinggi, sekitar 1,5 juta ton. Bulog akan kelebihan stok beras tersebut, yang biasanya hanya sekitar 1,2 juta ton. Kalau stok berlebih, maka perlu disimpan lebih lama, sehingga akan berdampak buruk terhadap kualitas beras yang akan disalurkan ke program Raskin, serta amat membebani biaya bunga, serta akan merugikan Bulog sebagai BUMN.

Apabila Bulog kelebihan stok, maka hal itu dapat juga mengancam HPP, karena akan mengurangi daya serap pengadaan tahun berikutnya. Kalau hal ini dapat ditunjukkan, maka Bulog diperkirakan akan mendapatkan dukungan publik serta DPR untuk ekspor beras kualitas medium. Besarnya subsidi ekspor tersebut tergantung pada tingkat HPP yang akan ditetapkan pemerintah tahun depan, serta volume beras yang akan diekspor, serta biaya tambahan (15%). Kalau harga kualitas medium HPP berkisar USD 500/ton seperti pada saat ini, maka beras kualitas tersebut bisa bersaing kalau dijual pada harga USD 300/ton, sehingga pemerintah perlu mensubsidi ekspor sebesar USD 200/ton. Kalau ekspor mencapai 100 ribu ton misalnya, maka total subsidi ekspor beras menjadi sekitar USD 20 juta atau sekitar Rp 200 milyar, suatu angka yang tidak kecil.

PENUTUP

Indonesia seperti NB lain, hampir tidak pernah menempuh kebijakan subsidi ekspor untuk produk pertanian, walau Indonesia negara eksportir penting untuk sejumlah komoditas pertanian, seperti CPO, karet, kopi, kakao. Kebijakan yang umum ditempuh adalah memajaki ekspor dengan alasan untuk memupuk penerimaan pemerintah, tidak peduli dengan perluasan pasar. Padahal, hasil pajak ekspor tersebut tidak jelas pemanfaatannya untuk membantu petani produsen. Misalnya, pada saat mereka menghadapi kesulitan akibat merosotnya harga CPO, pemerintah diam. Malah hasil pajak ekspor itu digunakan untuk membiayai subsidi migor, untuk kepentingan konsumen, bukan buat “memperkuat” produsen. Namun, sebaliknya yang terjadi di NM, mereka menempuh kebijakan subsidi ekspor, untuk ekspansi perdagangan, termasuk juga memperkuat peran *Multi National Corporations* (MNCs) di pasar global.

Ekspor beras kualitas medium (setara beras Bulog) hanya mampu dilakukan apabila pemerintah bersedia mensubsidi ekspor sebesar USD 200/ton. Kalau ekspor mencapai 100 ribu ton misalnya, maka total subsidi ekspor beras menjadi sekitar USD 20 juta atau sekitar Rp 200 milyar. Pemerintah dan DPR diperkirakan akan sulit menerima subsidi ekspor, terutama beras. Kalau ingin

memurahkan beras, mengapa harus diekspor, bukankah lebih baik disubsidi penduduk dalam negeri? Suatu pertanyaan yang seharusnya disikapi dengan bijak, dan sulit dijawab dengan perhitungan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Dong K. Son dan Trans C. Thang. 2008. "Role of State-Owned Enterprises in Vietnam's Rice Market", in Rashid, Gulati and Cummings Jr (Eds), From Parastatal to Private Trade: Lessons from Asian Agriculture, The Johns Hopkins Univ.Press: Baltimore
- FAO. 2006. "Import Surges: What are their external causes?", FAO Briefs on Import Surges: Issues no.3
- Priyono, H. 2009a. "Pasar Beras: Kualitas, Harga dan Preferensi Konsumen", Warta Intra Bulog, Edisi 01/35/2009
- Priyono, H. 2009b. "Ekspor Beras: Sebuah Anti Klimaks?", Warta Intra Bulog, Edisi 05/36/2009.
- Sawit, M.H. 2005. Perum Bulog dalam Perjanjian Pertanian WTO: Apa, Mengapa dan Bagaimana, Puslitbang Bulog: Jakarta
- Sawit, M.H. 2007. Liberalisasi Pangan: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO, Badan Penerbit FE UI: Jakarta